الحكامة والتنمية التشاركية

الفـهـرس

لائحة المساهمات في أشغال التقرير 7

ملخص 9

الحكامة : من التعريف إلى المفهوم 15

المنهجية 19

أ. في مجال التطور الدستوري 21
ب. تسيير المجال الترابي والديمقراطية المحلية :
من صعود البيروقراطية الترابية إلى غموض التنمية 26

1976 – 2005 : دروس اللامركزية
نقل الاختصاصات والتفاوتات وعمل الفاعلين 28

أ- التنظيم الجماعي 28
ب. العلاقات بين الحكام والمحكومين 32
ج- كيف يمكن التغلب على تسيير
غير مشجع على الالتزام وضعيف التعبئة ؟ 36
د- تأكيد تدريجي لخيار الجهوية 38

مسألة المرأة وآثارها على التنمية 43

مسألة القضاء : ضعف حصيلة المؤسسات 48

أ. نبذة تاريخية 48
ب- التحديات التي تواجه النظام القضائي : محاربة الفساد 54

المسارات الانتخابية : تخليق طال انتظاره 59

استعادة التضامن عن طريق الشراكة 63

أ. البحث عن المزيد من القرب 65
ب . التطور المتفاوت للإطار المعياري 67
ج. محاربة الفقر: معركة متأخرة 68
د. علاقات العمل: إرادة التحديث لا تنفي ثقل الأعباء 70

تعزيز دولة القانون الاقتصادي 72

أ. مدونة التجارة 1996 : تجديدات مهمة 72
ب. قانون البورصة :
الإصلاح من أجل انفتاح الاقتصاد الوطني 72
ج. حقوق المؤلف: تنظيم حديث
يواكب المعايير الدولية 72

د. التقدم في القانون البنكي 73
هـ. حرية الأسعار والمنافسة :
تقنين آليات السوق بشكل أكثر نجاعة 73
و. إحداث المحاكم الإدارية وتعزيز دولة القانون 74

مسألة حقوق الإنسان
الدروس المستخلصة من 50 سنة بعد الاستقلال 75

أ. إصلاح الإدارة 82
ب. من أجل المزيد من الشفافية في الشؤون العمومية 82
ج. اعتبار مسألة المرأة ضرورة من ضروريات التنمية البشرية 83
د. إصلاح القضاء من أجل تثمين الرأسمال المؤسساتي 84
ه. إطار معياري عصري في غالب الأحيان
ولكن مستعصي على التطبيق 84

آفاق الحكامة 85

مراجع 89

لائحة المساهمات في أشغال التقرير

عبد السلام أبودرار
محاربة الرشوة في المغرب

الحبيب بلكوش
حقوق الإنسان بالمغرب

نادية البرنوصي
تطور المسلسل الانتخابي بالمغرب

صباح الشرايبي
مكانة المرأة المغربية في الحياة العمومية وفي اتخاذ القرار

فريد الباشا
الإطار القانون والتنمية البشرية بالمغرب

أحمد غزالي
مسلسل الإصلاح وتأهيل القضاء

عبد الله حرزني
تحولات الشراكة وأساليب قيادة وتدبير التنمية البشرية

عبد العزيز لمغاري مبرد
التطور الدستوري بالمغرب

عبد الواحد أورزيق
الحكامة وتحديث الإدراة بالمغرب

محمد اليعقوبي وعبد الله حرصي
تقرير حول الإطار المفاهيمي والتشريعي والتنظيمي لمسارات اللامركزية والجهوية بالمغرب

ملخص

"الحكامة والتنمية التشاركية بالمغرب"

شرع المغرب منذ بداية سنوات التسعينيات في إرساء إصلاحات سياسية ومؤسساتية. ورغم تعدد التسميات التي تنعت بها هذه الإصلاحات "تقويم" أو "تأهيل" أو "تقنين"، وتباين دوراتها وخضوعها لمنطق الأهداف، والمساطر، ورغم تعدد الفاعلين فيها، وتطبيقها على سبيل التجريب، في بعض الأحيان، يبدو اليوم أن الفضل يرجع إليها في دينامية تبوئ موضوع الحكامة[1] ومشاركة الساكنة مكانة الصدارة في النقاش الدائر حول الديموقراطية والتنمية. إن بلادنا وهي تبحث عن أدوات وأعمال الحكامة الديموقراطية، تحاول أن ترفع التحديات التي تواجهها اليوم، وأن تستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي هذا الصدد، يتعين الإقرار بأن الطرق التقليدية للتدبير لم تعد كافية، وأن أزمة نموذج التنمية الذي نسعى إليه منذ أربعة عقود أكد أن هذه الطرق لا تستجيب لحاجات الملايين من المغاربة. هذا علاوة على أن الحركات الاجتماعية التي عبرت عن نفسها، أحيانا بعنف في المدن خلال سنوات 1980 و1990، لا تدعو إلى إعادة النظر في النظام الذي خلفه الاستعمار فحسب، ولكن أيضا في قدرة السلطة السياسية على حل مشاكل البطالة، والفقر، وعلى الاستجابة لطلبات السكان من حيث الخدمات الاجتماعية، وعلى الاستجابة لتطلعات الأجيال الشابة. ولقد أفضى ذلك إلى ظهور مطالب سياسية ونقابية حول مسألة العدالة الاجتماعية، والحريات العامة، وحقوق الإنسان، وانتقاد القيم الأوروبية، خاصة مع بروز ظواهر مختلفة، مثل الحركات الإسلامية وجمعيات النضال من أجل حقوق المرأة. والحال أن هاتين الحركتن تجتذبان، وإن بشكل غير متساو، تطلعات الأجيال الجديدة التي نشأت بعد الاستقلال.

تتمحور هذه الوثيقة التركيبية حول إشكالية الحكامة لتقترح مراجعة تاريخ المغرب الحديث والمعاصر، واضعة تطور محاولات الإصلاح في بلادنا في نصابه، ومذكرة بقصور تلك المحاولات ونقائصها. إنها وصف لمسار بناء الصرح السياسي المغربي الذي يتوخى "التحديث والانفتاح والديموقراطية" من خلال التطور الدستوري، وتدبير التراب الوطني، ومشاركة السكان وقضايا المرأة والقضاء. وإن قراءة في مسارات اتخاذ القرار في هذه المجالات، التي تمتاز، على الخصوص، بطابعها الحساس والوازن، لكفيلة بأن تكشف عن تقدم الإصلاحات التي همت نظام الحكامة ومكامن قصورها ودور البنيات التي تنسب نفسها للمجتمع المدني وللسلطات الموازية.

أهم الدروس المستخلصة من 50 سنة من الاستقلال

يختلف مغرب اليوم اختلافا كبيرا عما كان عليه قبل 50 سنة ؛ فقد نصف القرن الذي يفصله عن استقلاله بمواصلة بناء دولة مستقلة ومنفتحة. وإذا لم يكن المغرب قد شرع في التحديث إلا خلال النصف الأول من القرن العشرين،

[1] يجدر التذكير بأن هذه الإصلاحات تمت في فترات ودورات زمنية مختلفة : 1958 ـ 1960 (حكومة عبد الله ابراهم) ؛ 1983 ـ 1993 (سياسة التقويم الهيكلي)؛ 1993 ـ 2010)تأهيل قبل حلول 2010 والدخول في منطقة التبادل الحر ؛ 1998 ـ 2002 (تشريع التناوب) ؛ تأهيل تنافسي في عهد الحكومة الحالية ...

فهذا لا ينفي أنه قد شهد تحولات مهمة خلال فترة زمنية قصيرة نسبيا. وتمس هذه التحولات، قبل كل شيء، مجتمعا مغربيا شرع في تجاوز نظام أبوي ليفسح المجال أمام مجتمع مدني ما فتئ يفرض نفسه، مشاركا في إيجاد مواطنة تختمر، ومعترفا بحقوق الإنسان، ومبديا اهتماما حقيقيا بوضعية المرأة مؤخرا.

وقد كان مسار اتخاذ القرار في هذه الفترة يكاد يكون حكرا على الآلة" المخزنية، تلك البنية التقليدية التي لم تكن تدع أي مجال للتشاور والمشاركة. وقد واكب تركيز القرارات من أجل التحكم في دواليب الدولة والجهات، اللجوء لرجال موثوق بهم لسد فراغ أطر الاستعمار المحنكين. فقد تغير عمل الدولة والمؤسسات بشكل كبير بتطور نظام تقليدي منسوج حول شبكات المحسوبية، والعلاقات العائلية، أو الحزبية، بعيدا عن شروط الكفاءة أو المسار المهني، الذي من المفروض أن يسهل الوصول إلى وظيفة ذات مسؤولية أو منصب من مناصب اتخاذ القرار.

وهكذا، لم تكن لاستراتيجيات التنمية المنتهجة أية آثار كبيرة ومفيدة على رجال البلاد ونسائها وأطفالها ؛ في حين لم تكن السياسات العامة، في غياب أي تقويم، مبنية على تنمية بشرية متسمة بالاستدامة.

وبالإضافة إلى ذلك، عانت محاولات إعادة هيكلة الحقل السياسي، وخاصة تلك المرتبطة بالمؤسسات الأساسية، طويلا من غياب التوافق بين أحزاب المعارضة والملكية. ولم يدخل المغرب عهدا دستوريا جديدا إلا ابتداء من سنة 1992، حيث تميز بتوافق سياسي تجلى في تأييد أحزاب المعارضة للدستور الجديد، وهو الأمر الذي تعزز خلال تعديل هذا الدستور نفسه سنة 1996.

ولعل دخول عملية التناوب الحكومي إلى حيز الواقع سنة 1998 كان إعلانا لفترة يظهر أنها جاءت لتتوج تعاقب الإصلاحات، وإشارة دالة على نضج النخبة السياسية.

غير أن الإصلاحات، التي شرع فيها المغرب منذ نهاية سنوات 1990، جاءت في وقت يعترف فيه مجموع الفاعلين في المشهد السياسي بخطورة المشاكل الاجتماعية التي تفصح عنها مؤشرات ضعيفة في مجال الصحة والإسكان، والتشغيل والتربية والتسيير، والاستعجال الذي يتطلبه إصلاح القضاء، مما يبين عن تراكم العجز في كل المجالات. إن هذه الحقائق تسائل أصحاب القرار بشأن أنماط التدبير والمتابعة والتقييم ووتيرة إنجاز المشاريع، لكي يجدوا حلولا للحاجات الأساسية للسكان. والأمر هنا يهم ضمان الحقوق الضرورية لتوفير الأمن العقاري لمحاربة التهميش وتفادي النزاعات في المدن.

إن المغرب لم يشهد، ولا شك، تشنجات سياسية حادة قمينة بتهديد وحدته ونظامه السياسي، ولكن ذلك لم يجعله أيضا في منأى عن ضغوط قوية، ترتبط بعدة عوامل داخلية وأخرى خارجية، تتجلى أحيانا في أزمات عميقة كانت تهز قطاعات المجتمع والدولة.

وقد أبانت الطرق التقليدية للتسيير عن قصورها على مواجهة هذه الصعوبات، حيث بدأت السلطة السياسية تفقد تدريجيا قدرتها على حل مشاكل البطالة، والفقر، وإرضاء طلبات السكان في مجال الخدمات الاجتماعية.
ولذلك، التزم المغرب، البلد المنفتح، منذ حوالي عشرين سنة، بمجموعة من الإصلاحات: التقويم الهيكلي، تحرير الاقتصاد والخوصصة، بدايات دولة القانون، تعديلات دستورية (1992 و1996)، اللامركزية الداخلية والانفتاح الخارجي، الذي يتمثل في التوقيع على اتفاقيات التبادل الحر مع عدة بلدان.

ومنذ سنة 1999 وحتى يومنا هذا، ما فتئت السلطات العمومية تبدي اقتناعها بأن نمط الحكامة الديموقراطية قد يسهم في النهوض بعمل المؤسسات العمومية والسياسية، بشكل أكثر تجانسا ونجاعة. وهكذا، انطلقت ورشة جديدة من أوراش الإصلاح، توجت بالنجاح في عدة مجالات من بينها محاربة الفقر، والإدارة، والانتخابات، والتعليم والأسرة والقضاء، إلخ.

إن المغرب يجتاز حاليا مرحلة انتقالية من تنميته، وهذا ما يجعل عدة أسئلة، مرتبطة بنمط الحكامة، تفرض نفسها.

ولاشك أن مسار تطوير رؤية قيادته ستجد، بسهولة، صدى طيبا ومصداقية لو شاطرها مجموع الفاعلين الجمعويين بالمجتمع، لأن من شأن ذلك أن يسهم في توفير بيئة مناسبة لتعبئة القوات الحية بالبلاد، وفي تعميق الديموقراطية، وسيادة القانون والدفاع عن حقوق الإنسان.

إن الدولة المغربية تحاول أن تتيح للسكان انخراطا أكبر في المؤسسات التي لا يكادون يعترفون بها. فمن المفروض أن عمل هذه المؤسسات يجب أن يواكب واجبات القيادة (متابعة الأعمال وتقويمها) ودرجة كبيرة من رضا المواطنين (الفعالية)، وذلك لكي تتجه بمسار الانتقال نحو النجاح، الذي يجب أن يقود بدوره إلى توسيع النخبة، بشكل تدريجي.

أهم الرهانات من أجل حكامة ديموقراطية

إن اقتناع السلطات العمومية بضرورة وضع استراتيجية تنمية اجتماعية تؤازرها مشاركة القوات السياسية والفاعلين في المجتمع المدني ما فتئ يتقوى. وهذا ما يفسر العمل على القرب من السكان طبقا لمبادئ حكامة تواصلية، وضرورة تبني رؤية مشتركة على المدى الطويل، يدعمها انخراط الأشخاص المعنيين من أجل إنجاح التنمية البشرية.

غير أن إعادة ترتيب مجموع العلاقات بين الدولة والمواطنين تستدعي أولا إعادة هيكلة مسار اتخاذ القرار لوضع المواطن في صميم القضايا المرتبطة بالحكامة. وإذا كان هذا المسار لا يزال يثير عدة تساؤلات، خاصة بالنسبة للمؤسسات التشريعية، والأحزاب السياسية، والنقابات، والإدارة العليا، فهو بالكاد يدعو للتساؤل حول موثوقية ومصداقية التدابير التي اتخذتها السلطات العمومية.

وعليه، فإن بناء دولة عصرية وفعالة ومقننة يستلزم إعادة النظر في أدوارها من أجل توجيهها نحو مهام التقنين وتنشيط التنمية، التدبير الاقتصادي الحذر السليم المتوازن، وإقرار الجهوية، والإعلان المكثف عن القرارات المتخذة والاستراتيجيات المقررة.

وهناك بعض الأعمال المستعجلة التي لابد منها من أجل تعبيد طريق التنمية البشرية، ومن أهمها ما له علاقة بالنظام التعليمي، واقتصاد المعرفة، وإصلاح الإدارة، ومحاربة الفساد، والالتزام الصريح بدعم مشاركة المرأة مشاركة واسعة في المجالات الاقتصادية والسياسية، وعدالة أكثر مساواة، وحزما أشد في تطبيق القوانين والنصوص.

آفاق سيناريوهات في مجال الحكامة

يشهد المغرب، بلد المكونات المتعددة والمتنوعة، حركة تغيير تمليها عوامل داخلية وخارجية، وتشمل هذه الحركة اليوم الأنماط الديموغرافية والثقافية والتنظيمية. ومن بين أبرز المؤشرات التي تؤكد هذا التوجه هناك: نسبة الشباب الواسعة بين السكان، التواصل السمعي والمرئي، والتمدرس والاختلاط، وعمل المرأة، وتوطد الصلة بأوروبا. وهي عوامل سوف تعزز، لا محالة، مسارات انفتاح المجتمع. إن الظرفية الجديدة للتواصل تمكن المواطنين والفاعلين من المشاركة في النقاشات الدائرة حول الاختلالات السياسية والإدراية، بشكل متزايد أكثر من السابق. وهي بذلك دليل على أن البلاد تقبل بتشخيص الصعوبات والمشاكل، لتضع حدا لعهد سالعام زين". وبالإضافة إلى ذلك، أصبح المغرب يبدي اهتماما متزايدا بالتنمية البشرية، كما تشهد على ذلك المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي أطلقها مؤخرا جلالة الملك محمد السادس (الخطاب الملكي، 18 يونيو 2005).

وهناك بالفعل تساؤلات طرحت وتزال تطرح خلال فترة الانتقال هذه. وهي تساؤلات تهم التلاحم الاجتماعي والترابي، المتأثر بإعادة صياغة دور الدولة وبتدبير الموارد الطبيعية، الرازحة تحت عبء ضغط متواصل، تدبيرا مستداما.

فما هو السبيل لإعداد المغرب لمواجهة هذه التحديات؟ وكيف يتأتى تحسين شروط العيش والشغل لصالح سكان القرى، الذين يعيش جزء كبير منهم تحت عتبة الفقر، ولصالح سكان يعيشون في أحياء غير مجهزة على هوامش المدن، حيث يعانون من الإقصاء والتكدس والاختلاط في مساكن هشة ومتزعزعة ؟ وكيف السبيل للحد من تدهور ظروف العيش في هذه الأماكن، التي باتت نوعا من الخزانات القابلة للانفجارات على أبواب المدن ؟ هذه بعض التحديات الأساسية التي يتعين مواجهتها خلال العقد المقبل.

وأما من ناحية المجالات الترابية، فإن ملامح تشكلها الجديد قد بدأت تتوضح حول أقطاب الدار البيضاء ـ القنيطرة، وطنجة ـ تطوان، ومراكش، وفاس، مع تباينات مجالية متزايدة ؛ فهذه الملامح المكانية تبرز أبعادا مختلفة من المجال المغربي ؛ مجال يتعين على سياسة الجهوية المقبلة أن تشجعه (البعد الأطلسي هو دائما المفضل؛ البعد الصحراوي البارز جزئيا، البعد المتوسطي الذي يعيش مخاضا). وتبقى بذلك الجبال والأقاليم الصحراوية بالجنوب الشرقي مهملة، بينما لا يهتم بها مشروع التقطيع الحالي إلا جزئيا. وهذا ما يحتم ضرورة الاستعجال، وبشكل تشاركي، في وضع مخططات وبرامج تنموية مندمجة، ومنبثقة من هذه المناطق نفسها، ومناسبة لها.

وبمبادرة من جلالة الملك، أنشئت وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بأقاليم الشمال، ثم بالأقاليم الجنوبية، ومؤخرا وكالة الجهة الشرقية. وهي وكالات تجسد الأمل في تذليل الصعوبات الخاصة التي تواجهها مناطق متعطشة للاندماج، وفي تحسين ظروف عيش السكان المحليين. وتبشر هاته المبادرات بتغير في سبل معالجة مشاكل التنمية بالمناطق المعنية. ولكي تتمكن هذه الوكالات من التطور، في بيئة مناسبة لتصميم البرامج والمشاريع وتنفيذها، وتتجاوز النظرة الضيقة الحالية التي تفرضها السلطات المحلية دون اعتبار للاحتياجات الحقيقية، التي يعبر عنها السكان المعنيون، والتي تُحدد مسبقا في إطار نظام مضبوط للتخطيط الاستراتيجي ونظرة متسقة مع المكان.

إن ذلك يعني أخذ ثلاثة أبعاد أساسية بعين الاعتبار في التهيئة الترابية، وهي : الحفاظ على البيئة، وتقليص الفوارق الاجتماعية ومشاركة المواطنين، من أجل تحقيق هدف التنمية المستديمة، بوصفها الضمانة الأساسية لحياة أفضل للأجيال القادمة. وانطلاقا من التوجهات القوية والخيارات الاستراتيجية المتبناة، يمكن استشراف معالم تطور المغرب خلال العقدين القادمين من خلال المسارين التاليين :

- ينبئ المسار الأول باندماج المغرب، بشكل سريع، في الاقتصاد العالمي ؛ وهو اندماج قد يصبح فعليا بتقوية وتنويع المسالك التجارية والمالية، بل وحتى بواسطة الأنشطة غير الرسمية والمشروعة، ولكن ضمن مشروع يتوخى الحداثة، دون أن يعير أي اهتمام للواقع الاجتماعي.

إن تطورا بهذا الشكل، وإن كان يندرج ضمن مشروع يراعي التحولات العالمية الجارية، لا تكون فيه الإصلاحات التحررية سمستوعبة" من الفاعلين المعنيين، أو لا تحظى بتأييد السكان. وعليه، قد يتضاعف الطلب وتتزايد معه الحركات الاجتماعية، والاحتجاجية. وستكون المدن، التي تعد المجال الأمثل لتبلور وتداول قيم الأمس واليوم، هي الفضاء الذي سوف تظهر فيه آثار التحولات الجارية ومداها وحدودها. وفي هذه الحالة، ستظل الاختلالات قائمة ولن تفيد معها الحلول المطبقة، وستليها وعود كبيرة لكن وهمية، وإصلاحات خجولة هنا وهناك لا تمت للحاجات بصلة.

- أما المسار الثاني فيستشرف تعزيز بذور تحول مقترن بتفتح المواطنة واللعبة الديموقراطية ؛ تعزيز تدعمه الأجيال الجديدة والاندماج الجهوي. وهذا المسار يستشرف مغربا تنافسيا، مبدعا ومنتجا لاقتصاد يستمد قوته من الداخل والخارج، بفضل تحسين جاذبية رؤوس الأموال الخارجية، وإسهام المغاربة المقيمون بالخارج، الذين ينسجون علاقات مثمرة مع المقاولات الصغرى والمتوسطة، بشكل ينتج الثروات وفرص التشغيل. إن سيناريو من هذا القبيل، يستلزم بالتأكيد، دعما خارجيا، خاصة من الاتحاد الأوروبي، والممولين الخارجيين، من حيث التجارة والمالية. ولكنه يستلزم كذلك التزاما من قبل الفاعلين بالقطاع الخاص الوطني ومن الجالية المغربية المقيمة بالخارج. ذلك أن الاقتصاد المنتج والتنافسي يتطلب تعبئة الكفاءات، بالإضافة إلى توفير شروط بروز مقاولين محليين. وهذا يفترض التزاما صريحا من دولة مسهّلة، وفعالية من الإطار المؤسساتي ومناخا تسوده الثقة. إن هذه الشروط تسهل عدالة سليمة وقائمة على المساواة، وتساعد على تقليص الفقر وتقوية مشاركة فاعلي المجتمع المدني.

واليوم، وبفضل الإرادة التي تعبر عنها الدولة، شرع المواطنون في أخذ الكلمة أكثر فأكثر، ويباشر المجتمع المدني الذي ما فتئ ينتظم منذ سنوات، مشاركته الفعلية في عملية التنمية البشرية بالبلاد. إن المسلسل الذي يمكن من بروز قوى موازِنة، تقابل السلطات، وتعبر عن طلبات المواطنين، قد بدأ في التجسد من خلال صحافة حرة ومسؤولة، وعمل النقابات، والمنظمات غير الحكومية، والحركة الطلابية، والجمعيات النسائية، إلخ.

لقد أصبحت السياسة تستثمر بوضوح في مجال التنمية البشرية، بالاعتماد على منهجية القرب، على غرار الالتزامات والأعمال التي تدخل مثلا في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي لن تتأتى متابعتها ثم تقويمها إلا بوضع مرصد للتنمية البشرية، كما لن يتم تحقيقها إلا بإرادة سياسية مشتركة ومشاركة فاعلة للمواطنين في أوراشها.

إن تحسن المؤشرات، التي من المفترض أن تنتج عن ذلك، يعد جزء من الهدف المنشود الذي سيمكن المغرب من العمل على تحقيق أفضل الظروف من أجل بلوغ أهداف التنمية لهذه الألفية، الكفيلة بضمان نجاح المغرب والمغاربة في معركة التنمية في عالم بلا حدود تسوده التنافسية المحتدمة.

الحكامة : من التعريف إلى المفهوم

رغم تعدد المعاني التي يشملها مفهوم الحكامة، فإن تعاريفها المتعددة تنم جميعها عن نفس الاهتمامات: كيف التسلح بأدوات وقوانين وقواعد تقبلها السلطات العمومية والسكان، وتضمن الفعالية اللازمة للمؤسسات والمواطنين، من أجل تحقيق التنمية البشرية المستديمة ؟

إن الحكامة تتصدر مرة أخرى قائمة الاهتمامات في العالم. فالبلدان اليوم محتاجة، وأكثر من أي وقت مضى، لآليات وأعمال تشاركية خلاقة، لكي ترفع التحديات التي تواجهها، وتستجيب لآفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد شرعت الوسائل التقليدية لتدبير الجماعات في التراجع الفعلي، مفسحة المجال شيئا فشيئا أمام حكامة تشاركية ومسؤولة.

مفهوم الحكامة أو إدارة الحكم

ظهر مفهوم الحكامة (إدارة الحكم) في المقاولة، وكان يعني مجموع الأدوات المستعملة لتدبير التنسيق الداخلي والتعامل مع الشركاء مثل المناولين، بأفضل طريقة. وقد استعملت الحكامة منذ سنوات الثمانينيات في أوساط الأعمال لفهم أنماط تدبير المؤسسات المحلية وتنظيمها وفي العلاقات الدولية، وخاصة عند الحديث عن المؤسسات المالية الدولية.

وقد اتسع استعمال مفهوم الحكامة ليشمل مجال تحولات أشكال العمل العمومي، حسب مقاربات تلتقي رغم اختلافها في النقط التالية :

- التنسيق بين الفاعلين المتعددين ؛
- مختلف أشكال المشاركة التفاعلية في الهيئات السياسية والحكومية ؛
- مجموع أنماط إدارة الشؤون الجماعية، والتعاون والتوافق بين المصالح المختلفة والمتعارضة.

وتركز الحكامة في التعامل مع تحولات العمل العمومي على :

- إعادة النظر في احتكار الحكومة لتدبير الشأن العام، والمطالبة بأشكال جديدة للتقنين، والتحسيس بالمسؤولية واتخاذ القرار ؛
- الترابط بين السلطات المعنية بالعمل الجماعي، الذي يفرض مسلسل تفاعل وتداول المشاركة والتنسيق، من أجل العمل معا على إيجاد حلول للمشاكل وتحقيق الأهداف والمشاريع المشتركة. وتجد هذه الانشغالات جذورها، عموما، في الأزمات الحكومية، الناتجة عن أنماط التدبير التقليدية وسلطة الإكراه التي تمارسها المؤسسات وتحتكرها، وفي الاختلالات التي تميز العمل العمومي. وهكذا، يوفر مفهوم الحكامة إطارا نظريا لفهم مسارات الحكومة ولتحديد، على أساس تحليلي، توجهات التغيرات اللازمة لتدبير الأعمال المتعددة، ذات الأهداف المختلفة.

ولعل إطارا من هذا القبيل قد يقتصر على مجال تكون فيه الحكامة مطابقة لمقاربة تدبيرية. وفي هذه الحالة، ينصب الاهتمام على السياسات العمومية، وأنماط التنسيق والشراكة بين الفاعلين والمشاكل التي يطرحها نمط تدبير هذه الجوانب، وكذلك على مسؤوليات تحديث بنية الحكومة وتغيير أنماط التقنين. وإذا اعتبرنا هذا الإطار في معناه الواسع، فإن مفهوم الحكامة سيتسع ليشمل فهم قضايا تشارك السلطة والمسؤوليات، ومسار اتخاذ القرار وأدوار المؤسسات في التنظيم الاجتماعي والسياسي، كما يشمل قضايا دمقرطة عمل الدولة، والتعبئة المدنية/المواطنة والمبادرات المحلية والمواطنة. وتتمثل غاية الحكامة في تحليل جميع القضايا، في تشابكها وترابطها، واقتراح الإصلاحات والتغييرات الكفيلة بضمان تنمية اجتماعية واقتصادية وتماسك اجتماعي مستديمين.

برنامج الأمم المتحدة للتنمية- المغرب : التقرير العربي للتنمية الإنسانية 2003. "الحكامة وتسريع التنمية الإنسانية".

يمكن تعريف الحكامة بأنها ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، بشكل يضمن تنمية تشاركية ومستديمة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية والبيئية، وذلك من أجل الاستجابة لاحتياجات السكان من الخدمات الأساسية (التشغيل، الإسكان، الصحة، التعليم، الثقافة...)، دون تمييز بين الذكور والإناث، أو بين الأجناس والأعراق وغيرها. وهي تقترح احترام قيم الديموقراطية الكونية، التي تعني العمل بالتعددية الحزبية، والنقابات، والانتخابات الحرة والديموقراطية، التي تمكن المواطنين من اختيار ممثليهم بكل حرية.

وتعتمد الحكامة كذلك، بوصفها منهجية مرجعية لمحاربة مختلف أشكال الإهمال، ولتدارك أشكال التأخر، وللقضاء على الممارسات السيئة. وهي تنص على متطلبات الجودة والكم سواء بسواء، وخاصة في مجال محاربة الاختلالات، التي قد تمس حياة المواطنين وتربك نشاط المؤسسات العمومية والإدارية.

غير أن الحكامة لا يمكن أن تكون مصب اهتمام مجموعة واحدة من الأشخاص: حكومات، أحزاب سياسية، نقابات، برلمانات، أخصائيي تدبير الشأن العمومي، الجمعيات غير الحكومية، الجامعات، القطاع الخاص، إلخ. إن تشاطر هذا الاهتمام ليزيده نجاحا بل إن جعله شرطا ومطلبا مواطنا يدفعه إلى نجاح أكبر، وهو يفترض فسح الطريق للحوار والمشاركة والقبول بأن يعبر المواطن، فردا أو جماعة، علنا عن انتقاداته لأعمال وخطط التنمية.

وبناء على ذلك، تتطلب الحكامة وضع أدوات وآليات تعاون وتقنين بين الدولة والسلطات اللامركزية والفاعلين الاجتماعيين، بشكل يسهل مفاوضات التغيير ويشجع الشراكة، ويتفادى النزاعات ويسهل تطبيق القرارات.

إن المغرب، وهو البلد الذي يبدي اهتماما بمتطلبات الحكامة، انطلاقا من اقتناعه بأن هذه المقاربة ستسهم في عمل مؤسساته العمومية والإدارية بشكل أكثر تناسقا وتلاحما وفعالية، يجتاز، منذ مدة مرحلة انتقالية تتميز بتبني إصلاحات منبثقة عن إرادة قوية، كما تتسم باستمرار ماض يتجلى في مستويات عدة من الركود.

واعتمادا على موضوع الحكامة، يقترح هذا التقرير إعادة قراءة تاريخ المغرب الحديث والمعاصر، واضعا تطور محاولات الإصلاحات التي قام به هذا البلد في سياقها، ومبرزا قصورها وحدودها. إن السنوات الخمسين التي تفصل المغرب عن الاستقلال تعد غنية بالعبر، ومع ذلك تظل مصدر إحباط. فإذ الم يشهد هذا البلد اضطرابات سياسية، قمينة بتهديد وحدته ونظامه السياسي، فهذا لا يجعله في منأى عن ضغط قوي، تمارسه عدة عوامل داخلية تتجلى أحيانا في أزمات اجتماعية عميقة وأزمات في قطاعات الدولة.

وإذا كان المغرب يشهد تقدما نسبيا بالمقارنة مع باقي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، خاصة من حيث الالتزام بمحاربة الفقر والإقصاء والأمية، فإن أن الوضعية الحالية تبدي بعض التناقضات من أهمها على الخصوص :

- خطاب يضع الحكامة في صميم الاهتمامات العمومية ؛
- وبالمقابل ركود ملموس، بذريعة الحفاظ على توازنات بلد ما تزال بنيته الاجتماعية هشة.

لقد شرع المغرب منذ بداية التسعينات في سن إصلاحات سياسية ومؤسساتية. ورغم تعدد المسميات التي تنعت بها هذه الإصلاحات، "تقويم" أو "تأهيل" أو "تقنين"، وتباين دوراتها وخضوعها لمنطق الأهداف والمساطر، ورغم تعدد الفاعلين فيها، وتطبيقها أحيانا على سبيل التجريب، فيبدو أنها اليوم وراء دينامية تبوئ موضوع الحكامة[2] ومشاركة السكان مكانة الصدارة في النقاش الدائر حول الديموقراطية والتنمية. إن بلادنا وهي تبحث عن أدوات وأعمال الحكامة الديموقراطية، تحاول أن تواجه التحديات التي تواجهها اليوم، وأن تستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الحكامة أو إدارة الحكم من أجل رفع المشاركة

يجب أن تتسع الإصلاحات في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشمل ما هو أعمق من الإصلاحات البسيطة للسياسة التجارية والتوقيع على عدة اتفاقيات تجارية- المميزة لسنوات 1990 -، ألا وهو إصلاح السياسة الداخلية. إذ لابد من برنامج إصلاح واسع لاستكمال الإصلاحات الجارية :

- تحسين الحكامة بشكل يرفع من المشاركة الفعلية للمواطنين بشكل فعلي وإلزام الدولة بالمسؤولية... ؛
- إدراج قضايا الجنسين (المرأة والرجل) في مسار التنمية ؛
- الاهتمام بمشاكل البطالة وأسواق العمل وإيجاد الشغل للسكان النشيطين، الذين ما فتئت أعدادهم تتزايد، وذلك ضمن نظام اقتصادي أكثر حركية.

مقتطف من المنطقة العربية للتبادل الحر: "مستوى الحكامة والنمو في العالم العربي"، وثيقة البنك الدولي، 2004

[2] يجدر التذكير بأن هذه الإصلاحات تمت في فترات ودورات زمنية مختلفة : 1958 - 1960)حكومة عبد الله ابراهم) ؛ 1983 - 1993 (سياسة التقويم الهيكلي)؛ 1993 - 2010)تأهيل قبل حلول 2010 والدخول في منطقة التبادل الحر ؛ 1998 - 2002 (تشريع التناوب) ؛ تأهيل تنافسي في عهد الحكومة الحالية...

يجب الاعتراف بأن طرق التدبير التقليدية لم تعد كافية، وأن أزمة نموذج التنمية الذي نسعى إليه منذ أربعة عقود أكد أن هذه الطرق لا تستجيب لحاجات الملايين من المغاربة. ينضاف إلى ذلك أن الحركات الاجتماعية، التي عبرت عن نفسها أحيانا بعنف في المدن خلال الثمانينيات والتسعينات، لا تدعو إلى إعادة النظر في النظام الذي أعقب الاستعمار فحسب، ولكن أيضا في قدرة السلطة السياسية على حل مشاكل البطالة، والفقر، وعلى الاستجابة لطلبات السكان من حيث الخدمات الاجتماعية والتجاوب مع تطلعات الأجيال الشابة. ولقد أفضى ذلك إلى ظهور مطالب سياسية ونقابية تتركز حول موضوع العدالة الاجتماعية، والحريات العامة، وحقوق الإنسان، وانتقاد القيم الأوروبية. وإذا كان لا بد من الوقوف على التقدم الحاصل على المستوى المؤسساتي، وإن كان قد تم في غالب الأحيان ببطء، وأحيانا جزئيا، فلابد من الإشارة أيضا إلى أن المغرب قد تعرض لمجموعة من الهزات، التي تجلت في شكل حركات اجتماعية مطلبية في القرى والمدن أو في محاولات المس بالنظام القائم (ثورة الريف سنة 1959، إضرابات الدار البيضاء سنة 1965، محاولة الانقلاب بالصخيرات في يوليوز 1971، مهاجمة الطائرة الملكية في غشت 1972، إضرابات شملت عدة مدن سنة 1981، 1984 و1992، الإضراب العام في 14 نونبر 1989، الهجومات الإرهابية في 16 ماي 2002، إلخ).

ولكن المغرب، الذي استطاع تدريجيا التوليف بين جميع مكوناته الاجتماعية والسياسية، يجتهد اليوم في بناء صرح سياسي ذي مؤسسات لها مصداقيتها، تعمل على ضمان الأمن والاستقرار اللازمين لأي مسار مفض إلى التنمية الاقتصادية المستديمة.

إن المغرب، هذا البلد المنفتح الذي يجتاز طفرة تاريخية، ما فتئ منذ حوالي عشرين سنة يقوم بمجموعة من الإصلاحات : التقويم الهيكلي، تحرير الاقتصاد والخوصصة، بدايات دولة القانون، تعديلات دستورية (1992 و1996)، اللامركزية الداخلية والانفتاح الخارجي الذي يتمثل في التوقيع على اتفاقيات تبادل حر مع عدة بلدان. هذا فضلا عن أن دخول أحزاب سياسية معارضة في الحكومة يمثل تحولا بارزا بالمقارنة مع وضع سابق تميز بالركود منذ نهاية الخمسينيات.

والأكيد أن المغرب مافتئ يبدي، منذ بداية التسعينات، اهتماما واضحا بضرورة إجراء إصلاحات تضمن تماسكه الاجتماعي، وتستجيب لمستلزمات نمط حكامة ديموقراطية.

إن هذا الاهتمام يتزامن مع نشر البنك الدولي تقريرا سنة 1995 يكشف عن مظاهر القصور الاقتصادي والمالي والعجز التنظيمي[3]. واليوم، يبدو أن السلطات العمومية قد اقتنعت بأن المقاربة المبنية على حكامة جيدة كفيلة بأن تسهم في عمل المؤسسات الإدارية والسياسية، بطريقة أكثر تناسقا وفعالية. وهكذا، انطلقت عدة أوراش للإصلاح، تباينت نتائجها، في مجالات متعددة نخص منها بالذكر محاربة الفقر، والإدارة، والانتخابات، والتربية والتكوين، والعدالة، إلخ.

[3] هذا التقرير كان موضوع تعقيب جلالة المغفور له الحسن الثاني، عندما أعلن في نونبر 1995 أمام البرلمانيين:"لقد هذه التقارير، ووجدت صراحتها مؤلمة وأرقامها قاسية. إن المقارنات التي تدرجها ستجفي النوم عن أعين كل من له ضمير حي".

المنهجية

يصف هذا التقرير مسار بناء وتدبير المشهد السياسي والمؤسساتي بالمغرب، من خلال آليات اتخاذ القرار التي تعاقبت منذ الاستقلال، والتطور الدستوري، وتدبير المجال الترابي، ومشاركة السكان في مسار التنمية، والسلسلات الانتخابية، مع إيلاء القضايا الخاصة بحقوق الإنسان، والمرأة، والعدالة ومحاربة الفساد اهتماما خاص. إن قراءة في مسار اتخاذ القرار في هذه المجالات، التي تتميز بأهمية كبرى، كفيلة بأن تبرز تقدم الإصلاحات التي أجريت وقصورها في علاقتها بنظام الحكامة، وما قدمته الهياكل، التي تنسب نفسها للمجتمع المدني وللكفة الموازنة للسلطة (الصحافة، البرلمان، النقابات، المنظمات غير الحكومية، الجمعيات، إلخ) ودورها في المسار العام للتنمية الاجتماعية والثقافية بالبلاد. إن مقاربة من هذا القبيل تطمح إلى تحديد صميم المشكل الذي ما فتئ يتكرر في نظر العديد من الملاحظين، وهو الصعوبة التي تجدها المؤسسات بالمغرب في توفير شروط ازدهار ثقافة سياسية ازدهارا فعليا ؛ سياسة تقوم على الحوار والنجاعة، وتضمن وجود كفات متوازنة مع كفة السلطات مع نهج عدالة مستقلة.

يعتمد هذا الجرد على العناصر المضمنة في المواضيع الأساسية، التي تناولتها تقارير أعدها مختلف المساهمين في مجموعة الحكامة والتنمية التشاركية (انظر في المراجع لائحة المساهمين في مجموعة الحكامة والتنمية التشاركية).

إن اللجوء إلى المقارنة على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو بلدان ذات دخل شبيه على أساس المؤشرات العامة، مع التركيز على حوالي 200 بلدا، انطلاقا من بعض الأبعاد ذات الصلة بمبادئ الحكامة" الديموقراطية يسمح بوضع معايير للمنهجية المتبعة. وتتلخص هذه المؤشرات فيما يلي :

- الاستقرار السياسي وغياب العنف، وهو شرط يمكن من التحقق من الاستقرار السياسي والاجتماعي. ويشمل هذا الشرط كذلك العنف ونسبة الإجرام الداخليين ؛

- فعالية الحكومة، ومؤشر فعالية الإدارات العمومية، ويأخذ هذا الشرط في الاعتبار الجانب النوعي للإدارات والخدمات العمومية ومستوى كفاءة الموظفين أو استقلال الإدارات عن الضغط السياسي ومصداقية الإعلانات الحكومية ؛

- التصويت والمسؤولية : وهو شرط يعكس الشفافية عموما والعمل الديموقراطي للإدارات والمؤسسات العمومية، خاصة في أخذ أصوات المواطنين بعين الاعتبار، وفي وجود كفات متوازنة مع كفة السلطات، مثل المنابر الصحافية المستقلة ؛

[4] معهد البنك الدولي. ـ المؤشرات الجديدة للحكامة لـ 209 بلد (خلال الفترة 1999ـ2004). ـ واشنطن، 2004.
Institut de la Banque Mondiale. - Nouveaux indicateurs de gouvernance pour 209 pays (période 1999-2004). - Washington, 2004

- جودة وضع المعايير : وهو مؤشر يركز خصوصا على السياسات المطبقة. ويشمل تأثير التدابير غير المسايرة لاقتصاد السوق، مثل مراقبة الأسعار أو الإشراف البنكي غير الملائم، وكذلك الوعي بالحواجز الناجمة عن القوانين، التي يطالها الشطط، في مجالات، مثل المبادلات الدولية أو البيئة، والتي يستفيد منها القطاع الخاص ؛

- قاعدة القانون : وهو مؤشر يقيس مدى احترام النصوص المقررة وتطبيقها. ويأخذ هذا المؤشر بعين الاعتبار جميع جوانب احترام الملكية وحمايتها، واستقلال القضاء، إلخ ؛

- مراقبة الفساد.

السياق العام للإرث التاريخي

لعله من الضروري التذكير بأن المغرب قد حاول بالفعل، خلال تاريخه المعاصر، إجراء مجموعة متتالية من الإصلاحات. وقد كانت أولها في عهد السلطان الحسن الأول (1873-1894) [5] ثم خلال فترة الاستعمار التي زادت فيه حدة التناقضات وظلت دون أثر يذكر أمام ضغط القوات المستعمرة ومقاومة السكان للتغيير، خاصة بالوسط الحضري.

وابتداء من السنوات الأولى التي تلت الاستقلال، وجد المغرب نفسه أمام آمال متعددة، يطغى عليها نفاذ صبر السكان، الذين أحبطوا وحرموا من حقوقهم في عهد الحماية. فقد ألقت عدة عوامل، تتمثل في نزع الملكيات العقارية (أكثر من 3600000 فلاح دون أرض)، والعجز الحاصل في التعليم (أقل من 15 من الأطفال البالغين سن التمدرس يلجون المدرسة سنة 1955) بثقلها على الوضع الاجتماعي، لتبرز الصعوبات التي ستكون فيما بعد سيما في التناقضات والتوترات، التي ستؤثر بدورها على التوجهات السياسية للبلاد[6] .

واليوم، ما تزال هناك ضغوط على المغرب: ثقل الدين الخارجي، ضعف الاستثمارات الذي يحد من النمو، وتدهور الموارد الطبيعية، التي باتت غير كافية لسد الطلب المتزايد لسكان تضاعف عددهم أكثر من ثلاث مرات منذ 50 سنة. أضف إلى ذلك، أن المغرب ما يزال يعاني من اختلال بعض مناطق الشمال الشمال (سبتة ومليلية، وحادث جزيرة ليلى)، ودورا محدودا من جهة الشرق، بسبب إغلاق الحدود مع الجزائر، كما يعاني من تنازُع سلطته في الجنوب على أقاليمه الصحراوية.إن هذا الواقع يؤثر ولاشك على عمل الدولة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بل ويحد

[5] En conclusion du chapitre sur les antinomies du réformisme officiel, l'historien Abdallah Laroui écrit : «Nous avons essayé de voir dans ce chapitre la défense d'un Makhzen obligé de se réformer... Des indices nous ont permis de conclure à l'existence d'un petit groupe de «légistes» au service exclusif des intérêts de l'Etat, libéré de toute considération. Etait ainsi détecté un mouvement de laïcisation balbutiant, sans grande capacité d'épanouissement, mais indéniable cependant. Dès lors, nous pouvons définir cette action qui, sous la pression étrangère, visait à renforcer le Makhzen et qui en définitive l'affaiblit irrémédiablement : libéralisme précolonial, occulté sous le protectorat dans la mesure où il s'épuisait dans l'action coloniale directe. Sur le plan des faits, il s'agissait, au moyen de réformes – militaires, éducatives, fiscales - d'édifier les bases de l'Etat moderne, tel que le définit par ailleurs la sociologie et l'histoire comparative ». Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain. Paris : François Maspéro, 1980, p. 303

[6] قنبيب م.د.، "ورقة عن خمسين سنة من استقلال المغرب"، مساهمة في التقرير عن 50 سنة من التنمية البشرية"

Kenbib M. D., R Note sur cinquante ans d_indépendance du Maroc R, Contribution au Rapport HDR 50

من فعاليته.وزيادة على ذلك كله، يتحتم على الحكومات الحالية أن تعلن الحرب على الآفات الثلاث : الفقر (الذي يعاني منه أكثر من 7.13 من السكان)، والأمية (أكثر من 40 من السكان)، والرشوة. وهي الآفات التي شلت تكوين روح المواطنة، وأدت إلى عدد كبير من حالات الفشل، والإحباط، والتخلف عن مواعيد حاسمة، والتي لن يستطيع أن يصمد أمامها طويلا إصلاح قانون الانتخابات أو بعض الإجراءات التشريعية أو الدستورية القليلة.

وهكذا يبدو أن آثار الأزمة الاقتصادية والاجتماعية تحد من الآفاق المستقبلية لعدد كبير من الشباب، الذين ما فتئوا يبحثون عن منافذ من خلال هجرتهم قراهم أو مدنهم، محاولين دخول أوروبا عبر جبل طارق أو جزر الكناري، وإن كلفهم ذلك حياتهم (أكثر من 400 جثة انتشلت من عرض السواحل الإسبانية سنة 2004).

ورغم ما تحقق من تقدم على مستوى المؤسسات منذ الستينات، وإن كان هذا التقدم أحيانا جزئيا، فإن أشكال العجز ما تزال قائمة، عنيدة ومهددة : بطء الإصلاحات الكبرى في الإدارة، والقضاء، بينما تظل السياسة الاقتصادية متعلقة بتوازن الميزانية، ومعرضة عن الاستثمار وخلق فرص التشغيل.

لقد صنف تقرير البنك الدولي حول التنمية الإنسانية المغرب في المرتبة 129 خلال سنة 2004، وأبرز تراجعه منذ سنة 1990[7]، وبذلك يكون المغرب في وضعية اقتصادية واجتماعية صعبة، تتميز بآثار سنوات الجفاف المتعاقبة منذ 1980، وبضعف أداء الاقتصاد الفلاحي حيث نتج عن ذلك ارتفاع الهجرة القروية، والفقر والبطالة : 250000 حالة هجرة سنوية، من القرى نحو المدن أو نواحيها من بين 9.29 مليون نسمة، و3.5 مليون يعانون من الفقر مقابل 6.4 مليون سنة 1985، وأكثر من ٪ 10 من السكان النشيطين بدون عمل.

أ. في مجال التطور الدستوري

تحتل مسألة التطور الدستوري في المغرب مكانة أساسية، في الوقت الذي تعتبر الأمور المتعلقة بالتعديل الدستوري من العوامل المحددة للعبة التطلع إلى ممارسة السلطة، إذ أنها تسلط الضوء على جوانب عديدة من الوضع السياسي الحالي.

يمكننا تحليل الإطار الدستوري وتطوره من خلال ثلاثة جوانب : النشأة (من سنة 1956 إلى تاريخ إقرار دستور سنة 1962، البناء الدستوري (1962 ـ 1996) والآفاق المتاحة انطلاقا من الإمكانات التي يوفرها دستور سنة 1992[8].

[7] في سنة 1990، صُنف المغرب في المرتبة 116، وفي 1996 في المرتبة 123 وفي 2004 في المرتبة 129.

[8] لمغاري مبرد عبد العزيز، " التطور والآفاق الدستورية بالمغرب"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب.

1 . النشأة : من سنة 1956 إلى إقرار دستور سنة 1962

أعرب المغرب غداة استقلاله، سنة 1956، عن رغبته في المرور من مَلكية عادية إلى ملكية دستورية، وهو انتقال مسَّ أيضا كل المجتمع السياسي.فبالرغم من إرساء آليات، بغرض تشكيل مؤسسات دستورية مستقبلية (المجلس الوطني الاستشاري المكون من ممثلين من مختلف الأوساط السياسية والاقتصادية والنقابية والدينية 1956، الميثاق الملكي - 1958- والمجلس الدستوري 1960)، ظهرت خلافات بين رؤية دستورية للمَلَكية، يبلورها ويؤطرها الملك مباشرة ، ومسلسل آخر اختارته الأحزاب المعارضة المنحدرة من الحركة الوطنية، حيث تدعو إلى أن يكون مركز القرار في يد الجهاز التشريعي بدل التنفيذي.

وهكذا كان النداء بانتخاب جمعية تأسيسية، الذي وجهه منذ السنوات الأولى من الاستقلال كلٌّ من الاتحاد الوطني للقوات الشعبية والحزب الشيوعي والاتحاد المغربي للشغل، حجَّةً للتنديد بمظاهر النقص في المقاربة المؤسساتية، ومن ثم مساءلة وضع سياسي سيدوم أربعة عقود، مطالبين بذلك بمساهمة الأحزاب المنحدرة من الحركة الوطنية في تسيير شؤون الدولة.

2. البناء الدستوري 1962-1992

وفي غياب اتفاق بين أحزاب الحركة الوطنية والسلطة الملكية حول النصوص الدستورية، التي طالما اعتبرت "ممنوحة" من هاته الأخيرة، يتضح أن غياب مسلسل "دستوري" يحد من مساهمة مجموع الفاعلين المعنيين في بناء صرح سياسي ديمقراطي.

ولهذا، لم يعمر دستور سنة 1962 طويلا، حيث تقررت حالة الاستثناء بتاريخ 7 يونيو 1965، وأعلن المغفور له الملك الحسن الثاني عن نيته في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية معاً بنفسه، مضيفا بذلك إلى الصلاحيات التي يخولها له الدستور، السلطات الممنوحة للوزير الأول.

وقد تكرس هذا الاتجاه في دستور سنة 1970، الذي يمنح للملك سلطات لم يكن يمارسها بمقتضى دستور سنة 1962، وقد أدى هذا الخطأ في فهم الملكية وأحزاب المعارضة لمسلسل الدستورية ولتقاسم السلط الذي من المفترض أن يرافقه، إلى وقوف أحزاب المعارضة موقف الرفض (الدعوة إلى معارضة الاستفتاء الدستوري لسنة 1962) حيث بقيت هاته الأحزاب خلال عقد على الأقل، بعيدة عن القصر.

وقد نجم عن هذا التطور ثلاث نتائج :

- غياب أغلبية فعلية في الانتخابات المنظمة ربيعَ عام 1963 ؛
- مظاهرات شهر مارس 1965 بالدار البيضاء ؛
- صعوبة الوصول إلى اتفاق مع أحزاب المعارضة حول عمل المؤسسات.

بعد ذلك، لم يخضع دستور 10 مارس 1972 إلا لتغييرات طفيفة، لم تكن لتسائل الآليات التي تتحكم في سيرورة الحياة السياسية بالمغرب. ثم إن المرتين التي تمت فيهما مراجعة الدستور، واللتين اعتُمدتا بواسطة استفتاء سنة 1980، تقعان في إطار منهج متشابه، سواء تعلق الأمر بالتعديل الأول الذي تعلق ببلوغ الملك سن الرشد أو التعديل الثاني الذي هم تمديد ولاية مجلس النواب من 4 إلى 6 سنوات وانتخاب رئيس الغرفة لمدة 3 سنوات بدل سنة واحدة.

وبناءً على ذلك، تركت الاضطرابات المفاجئة، التي طرأت على الحياة السياسية خلال السبعينات والثمانينيات، أثرا بارزا في الوسط المغربي اتسم بتناقض ظاهر: لعبة سياسية تعددية توفر تعددية حزبية لم يستقم أبدا ومجالات لحريةِ التعبير ظلت مقيدة لمدة طويلة.

لكن، مع مطلع التسعينات سيشهد هذا المسلسل شبه التنازعي، والذي كان مصدر قلق للأحزاب وللمجتمع، نهايته مما سهل الانتقال من نظام يُعَبَّر فيه عن النزاعات بشكل حاد مع اللجوء إلى الوسائل القسرية، إلى مرونةٍ أكبر توجهت بإدماج تدريجي للقوى السياسية.

3,1. دستور 1992

مع دستور سنة 1992، يمكننا القول بأن المغرب دخل مرحلة دستورية تؤطرها مبادئ وقواعد مُعدَّة مسبقاً، تدعو إلى الاستدامة وتفرض نفسها، مع احترام مجموع الفاعلين في العملية السياسية. يضع هذا الدستور حدود التركيز الفردي للسلطات، ممهدا بذلك الطريق، وللمرة الأولى في تاريخ المغرب، لبداية توافق سياسي، وإن كان هذا الدستور قد ظل يغذي بعض الارتياب بشأن قدرة النظام على تفعيل مسار تعديلٍ واسع وطموح.

فالاتفاق المعزز بأشكال جديدة من الخطاب والمدعم بممارسات حوارية، لم يكن يثير اهتمام سوى جزء من الهيئات السياسية والاجتماعية (النقابات، الأحزاب حديثة الإنشاء). علاوة على ذلك، إذا كان المسلسل المعتمد خلال التسعينيات يبدو واقعيا، فإن ترجمته على أرض الواقع عبر سلوك ينبني على أخلاقيات الثقة والمساهمة، ما تزال بطيئة.

إن الدعم الذي قدمته المعارضة لنص دستور سنة 1992، وإن كانت لم تشارك في إعداده، لذو مغزى كبير، ثم إن أهمية الحدث لا تكمن في أثره على المدى القريب بقدر ما تكمن في قيمته الرمزية، ذلك أنها كانت المرة الأولى، خلال أربعين سنة تقريبا، التي تظهر فيها ملامح اتفاق بين الملكية والمعارضة. وإذا كانت الكتلة)الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب الاستقلال وحزب التقدم والإشتراكية، باستثناء منظمة العمل الديموقراطية الشعبية) قد قبلت بالتعديل السياسي المقترح، فذلك ليس لأن هذا التعديل هو أفضل عرض اقترحته السلطة حتى ذلك الحين، بل على الأرجح، بدافع من الواقعية نحو حل وضع ثنائي ميز التاريخ السياسي للمغرب، وبالتالي السماح للمعارضة بتولّي مسؤولية الحكم، بغرض تجاوز حرب الاستنزاف، التي كان يفرضها عليها دورها من موقع المعارضة.

وبالرغم من أن هذا الحدث لم يكن ليحظى بموافقة صريحة وإجماع تام من المجتمع السياسي، إلا أن دستور سنة 1992 خول، منذ ذلك الحين، سلطة أكبر للوزير الأول وصلاحيات جديدةً للبرلمان لمراقبة سياسة الحكومة (باعتماد إقرار القانون الذي يمنح أجل 30 يوما لإصدار القانون بعد تمريره إلى الحكومة من طرف غرفة النواب). وللمرة الأولى، يكرّس هذا الدستور "تشبُّث المغرب بمبادئ حقوق الإنسان كما هو معترف بها دوليا".

ويجدر التذكير في هذا السياق بأنه ابتداء من الثمانينيات وخاصة سنة 1990، وبتلازم مع وقوع الحركات الاجتماعية)المظاهرات والإضرابات) ومع بروز ثقافة سياسية من أجل المصالحة، والتفاوض، ثم المساهمة في الممارسات السياسية، سيباشر الحوار العام في إطارٍ أكثر توافقا، يحمل في طياته سؤالا جوهريا : كيف نحكم ؟ وما هو نوع المؤسسات التي يجب تشجيعها أو إرساؤها من أجل استيعاب المشاكل الاجتماعية بشكل أفضل، ومن أجل الاستجابة لتوقّعات المواطنين والتحكيم بين المصالح الحالية، وتنفيذ وتطبيق إطار قانوني مجدد ؟

إن صدور ميثاق سياسي بين القصر الملكي وأحزاب المعارضة، إضافةً إلى سلسلة التعديلات الدستورية المتفاوض بشأنها، والناجمة عن نفس هذا الميثاق، إنما هي نتيجة مخاض طويل أدى إلى تبلور ثلاثة شروط أساسية لأي تعديل سياسي : أولا، اتفاق متفاوَض بشأنه بين الملكية وأحزاب الحركة الوطنية (الكتلة) وعرضياً وبشكل غير مباشر مع الإسلاميين الذين ما انفكوا منذئذ يبدون كقوة منظمة. ثانيا، على أساس هذا "الوفاق" تلتزم كل جهة بعدم استعمال، أو على الأقل تحد من استعمال قدرتها على المس بالاستقلالية التنظيمية أو بالمصالح الأساسية للآخرين، وثالثا، قبول الفاعلين السياسيين المعنيين للسير بخطوات هادئة وتدريجية، ودون مساءلة التوزيع الحالي للسلطات[9].

إن اتفاق السلطة والأحزاب المعارِضة على عدد من المبادئ، تنظيم الانتخابات، احتمالات التناوب، دولة القانون إلخ. مع اعتماد طرق تؤدي إلى تفعيل بعض الحقوق التي تحمي الأفراد والجماعات من الممارسات العبثية أو غير القانونية للدولة أو لأية أطراف أخرى، كان ثمرة مفاوضات عسيرة استغرقت مراحل عديدة. وغدت مفاهيم مثل ستفاوق" "حوار" "تشاور" "تشارك" مألوفة الاستعمال في سياق التعبير عن جوٍّ سياسي يبدو، منذ السنوات الأولى لعقد التسعينيات، وكأنه يسير نحو البحث عن توازنات جديدة أكثر منه تعزيزٌ لإشاعة ثقافة سياسية مبنية على احترام الحقوق ومبادئ الديمقراطية العالمية.

ومن جهة أخرى، فإذا كان التعديل الدستوري المؤرخ في 4 شتنبر 1992 يعبِّر بشكل أو بآخر، عن رد فعل للتحولات المستمرة التي شهدها المجتمع المغربي، فإنه يبدو أيضا استجابة للتوقعات التي عبرت عنها ضمنيا الجهات الدولية المانحة والشركاء الغربيون للسلطات العمومية.

كما يبدو أن هذا التعديل يعطي انطلاقة دينامية تسهل بروز هياكل تسعى إلى دراسة واقتراح حلول لمختلف المشاكل الاجتماعية وإرساء ثقافة أكثر ديمقراطية مبنية على التشاور والتشارك والتوافق والعدل : الوزارة المكلفة بحقوق

[9] محمد الطوزي، "الإصلاحات السياسية والانتقال الديموقراطي"، مشرق ـ مغرب، رقم 164، أبريل ـ يونيو 1999، ص. 73.

الإنسان (1993) المحاكم الإدارية (10 شتنبر 1993)، المجلس الاستشاري لحقوق الغنسان، المجلس الوطني للحوار الوطني، المجلس الوطني للشباب والمستقبل، التمثيلية الثنائية التي تعمل على توسيع القاعدة الاجتماعية والسياسية والمهنية والترابية للتمثيلية، دسترة المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

4.1. تعديلات ما بعد دستور 1992

إن مثل هذا التطور يشجع على إرساء تعديلات ضرورية لتطوير الاقتصاد والمقاولات، بغرض الاستجابة بوضوح لنداءات الفاعلين المنحدرين من الطبقة السياسية والمجتمع المدني، الذين ما فتئوا ينادون بضرورة تحديث المؤسسات ومسارات اتخاذ القرار. ولا أدل على ذلك من تطبيق مجموعة من "المواثيق" و"الاتفاقيات" : توقيع وفاق الإشراف في يوليوز 1996 بين الكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب (CGEM) ووزارة الداخلية، التوقيع بالأحرف الأولى على الاتفاقيات المتوجة للحوار الاجتماعي، بتاريخ فاتح غشت 1996، تم تحيينها في أبريل 2000 وبعد ذلك في 30 أبريل 2002 برعاية من الوزير الأول وبمشاركة أهم المركزيات النقابية، وCCEM ووزارة الشغل، موافقة أغلبية الأحزاب السياسية وهيئة الناخبين على الدستور في شتنبر 1996، ووصول حكومة تناوب إلى السلطة.

لقد كان التناوب السياسي، بالإضافة إلى تعيين المغفور له الحسن الثاني، بتاريخ 4 فبراير 1998، للسيد عبد الرحمن اليوسفي وزيرا أولا، بعد الانتخابات الجماعية في يونيو 1997 والانتخابات التشريعية لشهر دجنبر 1997 (حيث فازت المعارضةُ المنحدرة من الحركة الوطنية) تتويجا لسلسلة من التعديلات.

ويبدو أن الانفتاح الذي تحقق في نهاية التسعينيات بدأ يترسّخ أكثر فأكثر لصالح إعادة تجديد الحوار حول الدستور والدفاع عن الملكية الدستورية، ويستهدف المادة 19 من الدستور، وتعريف الصلاحيات الملكية والبحث عن توازن القوى لصالح مؤسسة الوزير الأول. ويشكل هذا الحوار تطورا واضحا، مقارنةً بلعبة المفاوضات والاعتدال التي نهجتها الأحزاب السياسية في تعاملها مع السلطة الملكية، خاصة منذ النصف الثاني من عقد السبعينيات،إذ أن الفاعلين فيه ليسوا فقط من الأحزاب المنحدرة تاريخيا من الحركة الوطنية، والتي تشهد شيخوخة نخبتها وأساليبها القديمة في العمل الداخلي، بل من أحزاب معارضة جديدة، إضافة إلى بعض ممثلي المجتمع المدني مثل اليسار الاشتراكي الموحد (GSU) وحزب العدالة والتنمية (PJD) وبعض مكونات المجتمع المدني : جمعية الوفاء للديمقراطية، الحركة الأمازيغية، الجمعية المغربية لحقوق الإنسان (MHD) إلى جانب حركة المطالبة بدستور ديمقراطي وحزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي (PADS) وحركة النهج الديمقراطي وجمعية بدائل.

ولقد أخذ الحوار الحالي بعدا جديدا، بعد أن احتل مكانة بارزة على المستوى الإعلامي، ولا سيما لدى الصحافة غير المنتمية، وبعد أن وجد صدى لدى جزء من الرأي العام، خاصة أمام الصعوبات التي يواجهها الانتقال الديمقراطي، وأمام مكامن القصور التي يعاني منها عمل النظام السياسي المغربي، مما يمكّننا من الوقوف على ثلاث ملاحظات أساسية :

- غياب حوار رسمي حول كل تعديل دستوري ؛
- تقديم المطالب ليس وقفا على الأحزاب المنحدرة من الحركة الوطنية، بل يشمل مكونات المجتمع المدني ومكونات اليسار المتطرف والمعارضة غير الممثلة في البرلمان ؛
- غالبا ما ينتهي الخطاب الذي يحمل هذا الطلب بالتصلّب والتطرّف داعيا في بعض الأحيان إلى ملكية برلمانية، وإن كان ضعف تمثيلية أصحابه يقلص من الأهمية السياسية لمطلبهم.

ب ـ تدبير المجال الترابي والديمقراطية المحلية : من صعود البيروقراطية الترابية إلى غموض التنمية

شرع المغرب غداة استقلاله في تشييد دولة مزودة بإدارة ترابية مهيكلة.فقد ظل العالم القروي، مثلا، خاضعا على مدى عقود طويلة لنظام صارم أرسته السلطة الفرنسية. "حشد كبير من العملاء المغاربة، ذوي قيادات منسوخة عن النظام القبلي، يقومون بتمديد عمل ضباط شؤون السكان الأصليين والمراقبين المدنيين"[10].

ويفسر هذا المسار تركيز كل الصلاحيات المرتبطة بتجهيز التراب وتطويره في يد وزارة الداخلية. وترتكز السيادة الإدارية لهذه الوزارة، التي أصبحت "مفترق إداري" لمرور السكان، على شبكةٍ مكثفة من رجال السلطة (الوالي، العامل، الباشا، القائد، الشيخ، المقدم، إلخ) وعلى تجمع للهياكل الإدارية (إعلام، تعمير، إعداد التراب، إلخ...).

وستتوطد الشبكة الترابية تدريجيا لتميز تشييد دولة سحديثة" عبر زيادة عدد المقاطعات. وقد أدت هذه المضاعفة، التي تستهدف رسميا تقريب الإدارة من المواطنين، إلى ترسيخ هذا التوجه خلال الخمسين سنة الماضية. فبعد أن كان عدد الأقاليم لا يتجاوز 14 سنة 1959 لخدمة 11 مليون ساكن، ارتفع هذا العدد إلى 53 (بلغ عدد العمالات 14) لخدمة 26 مليون ساكن، حسب إحصاء سنة 1994. وفي إطار تسريع هذه الحركة التي رأت النور سنة 1971، تشهد البلاد إنشاء مقاطعة جديدة كل 18 شهرا. وينتج عن هذا الترابط آثار متعددة :

- إطار ترابي ضيق وأقل ملاءمة لعملية إعداد ترابي، تسعى إلى تحقيق تنمية فاعلة ومستديمة ؛
- مضاعفة أعداد المقاطعات يؤدي إلى تأخر في المساطر وفي آجال تنفيذ المشاريع التنموية ؛
- تقليص حصة كل مقاطعة من حيث الموارد ؛
- صعوبة التنسيق بين المشاريع التنموية التي تهمُّ عددا كبيرا من المناطق أو الأقاليم.

[10] لوفو ريمي " الفلاح المغربي، مدافع عن العرش"باريس، دفاتر المؤسسة الوطنية للعلوم السياسية، رقم 203، ص.7.

هذا وينتج عن هذا الترابط بنية ترابية غير مستقرة (ارتفاع عدد الجهات من 7 إلى 16)، إضافة إلى آثاره على إعداد التراب، مما قد يضعف الاستقلالية نوعيا ويؤخر مسلسل تعاون وتضامن السكان والمناطق، في مواجهة المشاكل المحلية، التي عادة ما تشكل عوامل مُعَبِئة. ومن جهة أخرى، أدت مضاعفة "التقسيمات" الترابية والتأخيرات الملحوظة في تفعيل عدد كبير من المناطق الإقليمية أو التابعة للعمالات، التي تم إنعاشها بالرغم من هذه الوضعية، بعد مرور حوالي عشرين سنة، إلى فقدان الثقة في الإدارة، وإن كانت وزارة الداخلية تعقد، بشكل منتظم، دورات جهوية كبيرة تحظى بتتبع إعلامي كبير، من أجل "تسجيل" الشكاوي والطلبات والإيحاء بتقديم أجوبة مناسبة لمختلف الطلبات المحلية.

هناك عوائق وازنة، تثقل أكثر فأكثر كاهل المناطق التي يعاني فيها أغلب السكان من غياب مرافق الحياة الأساسية، من حيث البنيات التحتية والتجهيزات الاجتماعية والثقافية. ينضاف إلى ذلك أنه في غياب تعديل عميق، تسبَّب التدبير الترابي في إبطال مفعول الجهود المالية المبذولة وضياع فرص تنموية عديدة. فبالرغم من تطبيق لامركزية "مفروضة" منذ السبعينيات، ما تزال سالعودة" إلى التراب بعيدة عن نقطة التصالح مع المجتمع، عن طريق ترسيخ بعض القيم كالمشاركة والتضامن والحرية والمدنية والاستقلالية، مادامت المقاربات الرسمية تقع في الخطأ بالمغالاة في المركزية، ثم إن الإجراءات الإدارية التي تم تنفيذها تبقى ناجمة عن رغبة في تأطير السكان ومراقبة مسلسلات اتخاذ القرار والموارد المادية.

1976- 2005 : دروس اللامركزية
إشكاليات نقل الاختصاصات والتفاوتات وعمل الفاعلين

يعود تطبيق اللامركزية، بشكل فعلي، في المغرب إلى سنة 1976. وتمثل إحدى أهم الإصلاحات المؤسساتية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال. وتسهم هذه التجربة مرة أخرى اليوم في بلورة كافة الدراسات حول التنمية المحلية. إن العقود الثلاثة التي مرت على ممارسة التسيير العمومي، منذ إصدار أول ميثاق جماعي، بموجب ظهير 30 شتنبر 1976، تسمح بطرح التساؤل حول فعالية المؤسسات المحلية والبنايات الممثلة للسلطات العمومية ودرجة تقدم الديمقراطية المحلية.

إن الدينامية المحركة لعملية اللامركزية هذه، والتي تهم حل القضايا المحلية وكذا الممارسة الديمقراطية هي الإصلاح الجماعي، الذي يهم حاليا 1497 جماعة.

تنص القوانين التي وضعت منذ اعتماد الميثاق الجماعي الأول سنة 1976 على تقاسم الاختصاصات بين الدولة والجماعات. وتعد هذه الأخيرة بالفعل جماعات محلية تابعة للقانون العام ولها شخصيتها الاعتبارية وتتمتع باستقلال مالي، وتوجد تحت وصاية وزارة الداخلية ويديرها مجلس جماعي منتخب[11].

أ- التنظيم الجماعي

1 . الفرص التي يقدمها التنظيم الجماعي

يجدر التذكير، باختصار، بأن التنظيم الجماعي الناتج عن هذا الإصلاح منح للمجلس الجماعي الحق في تحديد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفق التوجهات والأهداف المرسومة على مستوى الخطة الوطنية ؛ وفي هذا الصدد، كان يجب أن تكون هناك، في البداية، فرصة لصياغة استراتيجيات بديلة للنمو والتطور، مبنية على تعبئة الإمكانات المحلية ومشاركة السكان وتشجيع دولة القانون.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع يجد في اللامركزية أهمية كبرى وامتيازات متعددة ولا سيما :

- أنها تسمح بتوزيع السلطات، وذلك باعتماد مستويات مهمة، من أجل ممارستها، على نحو مرن، فيما يخص المساطر وقربها من المواطنين، من حيث التمثيل والإدارة عن قرب ؛

[11] هارسي عبد الله واليعقوبي محمد " الإطار المصطلحي والتشريعي والتنظيمي لعملية اللامركزية في المغرب" مشاركة في تقرير التنمية البشرية 50، 2005.

- أنها تشكل إطارا للمعرفة وجمع المعلومات الضرورية للمخطط وتفيد القطاع الخاص والمستثمرين ؛
- أنها كفيلة بخلق ديناميات محلية للتطور، من خلال تعبئة واعية للسكان، عن طريق التسيير المشارك والمركز.

وبذلك، اكتسبت الجماعة اختصاصا عاما في مجال تسيير الشؤون المحلية. إلى جانب الامتيازات الاقتصادية المخولة لها ؛ فهي مسؤولة عن كافة المظاهر المرتبطة بإطار عيش السكان. ومن تم تعد ضامنة لوضع التجهيزات والبنيات التحتية الأساسية، التي من شأنها تدعيم أسس التنمية المحلية.

2 . المصاعب التي يواجهها التنظيم الجماعي

على الرغم من الإنجازات الملحوظة، خاصة في مجال توسيع الامتيازات الممنوحة للجماعات، فإن التجربة أثارت عدة إنتقادات، بعد عشرين سنة من تطبيقها، خاصة في أوساط الجامعيين والمسؤولين السياسيين، وداخل الحكومة نفسها.

ميدانيا، ظهرت في البداية العديد من المصاعب التي تستدعي جملة من الإصلاحات، تحتمها في بعض الأحيان الظروف العامة، لاستكمال أو تعديل النص المتعلق بالتنظيم الجماعي. وفي نفس السياق، فإن عمل جهاز لامركزي تحت الوصاية يتوقف، إلى حد كبير على العلاقات الشخصية بين رئيس الجماعة والعامل أو الوالي، وربما علاقات القوة المحلية، وعموما يكون ممثل الدولة سائدا. وكان من الأفضل سيادة المقاربة الحضرية على التطبيق الحضري للمعايير الحكومية، الشيء الذي لا يحدث، في بعض الأحيان، إلا إذا كان لدى رئيس المجلس البلدي وزن سياسي مهم على الصعيد الوطني ووزن قوي كذلك على الصعيد المحلي.

كما أن المنافسات والأطماع التي تثيرها ممارسة السلطة الجماعية وتهديداتها للمصلحة العامة والتنافس على السيادة الجماعية، على خلفية التعددية السياسية ومجابهة المصالح، تبقى أبرز المصاعب أمام تطبيق القانون الجماعي. هذا فضلا عن كون مؤهلات المنتخبين والمسؤولين المحليين، من حيث التعليم والتجربة والثقافة والأخلاقيات، تعتمد على إطار مؤسساتي واجتماعي بإكراهاته وإمكاناته، إلى جانب الإطار القانوني لممارسة المسؤوليات المحلية وتسيير خدمات القرب.

هذا ويجب التذكير كذلك أن المجالس الجماعية توجد في قلب العديد من الصراعات : المنافسات والنزاعات السياسية أو القبائلية أو الشخصية، والتوازنات الهشة والتحالفات غير الطبيعية والانشقاقات اليومية. لعلها إحدى خصائص البلدان النامية التي لم تنجح الممارسة الحديثة لديمقراطية التقريب والخصائص الاجتماعية لمجتمع "مركب" في وضع حد لها.

إلى جانب ذلك، فبدل أن تساهم هذه التجربة في تقليص الفروق بين الجماعات (الحضرية والقروية)، فإنها على العكس من ذلك، قد زادتها حدا. وعموما فإن الجماعات الحضرية مجهزة بشكل أفضل فيما يخص الموارد البشرية والمالية، على عكس الجماعات القروية التي لا تزال تعاني خصاصا في الأطر والموارد المالية.

مبدئيا كان على هذه التجربة أن تعزز مشاركة السكان المحليين وتحفيزهم على الاهتمام بعملية اتخاذ القرار التي تهم حياتهم اليومية. إلا أن التعاون بين المنتخبين وجمعيات التنمية المحلية لا زالت في غالب الأحيان استثناء. فالمنتخبون ينظرون إلى الجمعيات على أنها مجموعات منافسة لهم في الحقل السياسي. وأما مشاركة السكان، وبالرغم من أنها أصبحت أكثر فعالية، فإنها ومنذ وقت طويل تقتصر على العمل المجاني والتطوع بساعات عمل في إطار عمليات مقررة على مستويات أخرى أو تزكي ممارسات زبونية لفائدة الأعيان أو الوسطاء الذين يحتكرون العلاقة بين السلطات والسكان.

تحتاج هذه التجربة اليوم إلى الإنعاش، ولاسيما على مستوى تحسين عمل الإدارة المحلية وتوفير الشروط الضرورية لتنمية شاملة، تضمن الخدمات والتجهيزات ومشاركة السكان.

وفي هذا الصدد، وجب القول بأن الهجرة القروية، والحاجيات المتزايدة في مجال السكن والخدمات التقريبية، والاختلالات التي ظهرت في تسيير الأموال العامة، بالإضافة إلى تطور وظيفة التنظيم الاجتماعي، خاصة تطبيق سياسة التقويم الهيكلي (1983-1993) ؛ كلها ضغوط تدعو السلطات المحلية جديا إلى الاستجابة لمطالب السكان، في مجال التعليم والصحة والماء والنقل وغير ذلك من الخدمات الأساسية. وإذا كانت مظاهر التحولات الاجتماعية معروفة، ولا سيما فيما يتعلق بالتفقير المتزايد للطبقات الاجتماعية، فإنها تستدعي، بطريقة غير مباشرة، ظهور العديد من الفاعلين الجدد في المدن، وتزكي بروز نظام يحمل بقوة ثقل التقليص الجذري للميزانيات المخصصة للبرامج الاجتماعية خلال السنوات 1980 و1990.

وعلى سبيل المثال، ففي المدن التي تتجاوز كثافة ديموغرافية معينة، تكتسي العلاقات بين السكان والسلطات المحلية طابعا حصريا ومصلحيا وتشوبها في بعض الأحيان الريبة. ويتجلى خلل الحكامة عموما في مشاكل لم تحل بين المنتخبين والسلطات الإدارية وفي التباين بين الخطاب والممارسة. ومن ثم يمكن القول بأن ضعف الإجماع والمشاركة يفسر التعبيرات المستنتجة على الساحة، مثل التوتر وانعدام الأمن وعدم التحضر والانطواء على الذات.

3. تطور التنظيم الجماعي

إن تراكم المصاعب يحث لا محالة على مراجعة المقاربات المعتمدة، في حين يجب دعم التحسين التقني للتسيير المحلي بجهاز لامركزي فعلي وعلاقات تشاركية متينة، تسيرها قيادة سياسية مشهود لها بالشفافية والمسؤولية.

وفي الوقت الذي نلاحظ فيه تزايد أشكال المتطلبات الاجتماعية إزاء السلطات المحلية، في اتجاه توفير نسبة أكبر من المشاركة في صياغة مشاريع التنمية المحلية، تتضاعف الديناميات الجديدة المرتبطة بظهور فاعلين ومجموعات منظمة (جمعيات، قطاع خاص، منظمات غير حكومية، مؤسسات خاصة، إلخ).

انطلاقا من ذلك، أصبحت تعبيرات الفاعلين في المجتمع تتخذ أبعادا ما انفكت تتزايد، على مدى التسعينيات، ولا سيما في المدن. ونجحت في الإقناع بضرورة إدراج المشاريع المحلية في منطق مشترك وليس في منطق استدراكي أو عمليات مستعجلة، تهدف إلى سد الاحتياجات الآنية من أجل تحسين ممارسة الديمقراطية الوطنية والحريات.

إن دينامية من هذا القبيل، كفيلة بأن تهيء الأرضية الملائمة للقيام بإصلاحات سياسية، من شأنها أن تساهم في تعزيز اللامركزية وتوسيع مشاركة السكان، واخذ مبادرات المواطنين في الاعتبار، مع ضمان استقلالية مالية أكبر وشفافية أفضل في تسيير القضايا المحلية. وهكذا، بدأت مقاربة جديدة تأخذ شكلها في تدبير المجالات المحلية وهي تشير إلى تطور نحو وظيفة التنظيم الاجتماعي واقتراب أكبر من الساكنة الفقيرة وهي تكتسي ثلاثة مظاهر أساسية، الأول هو النظام القانوني والتنظيمي والثاني عملي والثالث يتعلق باعتماد شفافية أكبر.

وفيما يخص المجتمع المدني، وعلى الرغم من التقدم القانوني الملحوظ، فإن مشاركة السكان وانخراطهم لم يستوعب تماما في السلوك والممارسات. ويؤكد العديد من الملاحظين وجود بداية وعي نسبي لدى المواطنين بأهمية اللامركزية في الحياة المحلية والوطنية.

إن الحكامة المحلية الرشيدة ليست نتيجة حتمية لاعتماد سياسة اللامركزية ووضع إطار قانوني. بل يفتَرَض أن تهم إعادة ترتيب علاقات الدولة بالمواطنين، من خلال إعادة تنظيم علاقات المواطنين بالإدارة، على أساس مبادئ من قبيل : المشاركة والعدالة والشفافية والإدماج. وإذا كان المغرب قد تبنى إطارا تشريعيا وتنظيميا متطورا نسبيا للامركزية (الظهير الخاص بتنظيم العمالات والولايات لسنة 1963، الميثاق الجماعي لسنة 1976، وإصلاح الجهة لسنة 1997، وإصلاح ميثاق العمالات والولايات لسنة 2002، والميثاق الجديد للجماعات لسنة 2002)، فهذا لا ينفي استمرار وجود عوائق تبطئ أو تعرقل إنجاز هذه الإصلاحات على الوجه الأمثل.

ويصعب أحيانا تقدير هذه العوائق، التي تتسم بالتنوع الشديد، غير أنه يمكن تصنيفها إلى ثلاثة عوائق :

- عوائق مؤسساتية، مرتبطة بالهياكل المالية والتخطيط الجهوي ؛
- عوائق علائقية، تمس عدم التكافؤ وضعف فعالية العلاقات بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، ويمكن تشبيه ذلك بالانتقال غير الكامل ""للوصاية" المقيدة إلى أشكال تدريجية "للدعم والمراقبة" ؛
- عوائق اجتماعية وسياسية، متصلة بطبيعة وطريقة اختيار الموظفين السياسيين للجماعات المحلية، بالإضافة إلى دور الأحزاب السياسية[12].

[12] معهد مثلث البحث، "مساندة تعزيز اللامركزية والديمقراطية المحلية (خطة العمل)"، مايو 2001 ص 2.

ومع ذلك، فإن السلطات العمومية، ووعيا منها بصعوبة تفعيل النصوص والإصلاحات المعتمدة، تحاول أن تطبقها ضمن مقاربة مستوحاة من مفهوم جديد للسلطة، يميل إلى الاستماع والانفتاح. ولاشك أن مبادرة النقاش الوطني حول إعداد التراب التي تم اتخاذها في نهاية سنة 2000 قد رسخت هذا التطور. وهو تطور يستفيد من العناية الخاصة للملك الذي أعلن عن رغبته في "تعويض التسيير الإداري والبيروقراطي للجماعات المحلية بنظام تسيير مسؤول يشجع الاستثمار"[13]. وعموما، فإن استعمال مصطلحات سالشفافية" و"العقلنة" و"الفعالية" و"المسؤولية" أو حتى سالمحاسبية" في سياق تسيير الأموال العامة، يعكس الاهتمام الواضح للسلطات العمومية بتبني مبادئ التنمية البشرية المستديمة والاستجابة لأشغال وتوصيات الممولين والشركاء الدوليين للمغرب.

ب. العلاقات بين الحاكمين والمحكومين

1. إصلاح القطاع العمومي والإدارة

رغم التقدم الملحوظ الذي حققته اللامركزية، والذي تشيد به المكونات السياسية المغربية، ما تزال هناك إكراهات تحد من عمل الإدارة والجماعات المحلية. ويمكن تلخيصها في الانغلاق ضمن منطق بيروقراطي غير عملي مع غياب الأخلاقيات المهنية[14]، في بعض الأحيان. وعادة ما توجه الصحافة انتقادات لأداء الجهاز الإداري، للتمكن من تأسيس سلطة جهوية ومحلية قوية وقريبة من المواطنين.

إن المطالب التي رددتها الجمعيات والمنظمات غير الحكومية طيلة السنوات الأخيرة تدعو إلى اعتماد عملية فعالة من أجل تسيير إداري شفاف، من شأنه أن يخفف من حدة الاختلالات الإدارية ويحارب تعدد وتضخم المساطر، خاصة تلك التي يحتاجها المستعملون أكثر من غيرها، والتعجيل بمعالجة المطالب واتخاذ القرارات.

وفي هذا السياق لوحظ، خلال السنوات العشر الأخيرة بروز الاتجاهات التالية :

- انتقال بعض مهام الخدمة العمومية تدريجيا إلى القطاع الخاص، من خلال سياسة التفويت والتفويض، خاصة في معظم المدن الكبرى (النقل الجماعي وتوزيع الماء والكهرباء وإنتاج الطاقة وجمع ومعالجة النفايات الصلبة، إلخ) ؛
- إنشاء وكالات حكومية جديدة للتنمية، تستفيد من استقلالية أكبر، في مجالات كانت في السابق حكرا على الإدارات المركزية للدولة ؛
- تأسيس مراكز جهوية للاستثمار، في شكل شبابيك وحيدة، بغية تطوير الاستثمار وتسهيل الإجراءات الإدارية على الشركات الوطنية والأجنبية ؛

[13] الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الشتوية، 13 أكتوبر 2000.
[14] أورزيق عبد الواحد، "الحكامة وتحديث الإدارة"، مشاركة في تقرير الموارد البشرية 50، 2005.

- لا مركزية الاستثمار، بالنسبة للمشاريع التي لا تحتاج إلى معاهدة أو اتفاقية مع الدولة (دورية الوزير الأول رقم 2002/20) ؛
- لا مركزية لفائدة المجالس الإقليمية والجماعات المحلية، بالنسبة لبعض المهام الهامة في القطاعات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، مع إعطاء دور أكبر لمفهوم الشراكة ؛
- تجديد الموارد البشرية (تكييف نظام التشغيل مع التكوين وتبني نظام جديد للمغادرة الطوعية عند التقاعد (و يخص الأمر 33 ألف موظف)، وتطوير الإدارة الإلكترونية)بوابة وطنية تقدم معلومات موحدة عن الموارد المؤسساتية على الانترنت وتخصيص جزء منها للإجراءات الإدارية، إلخ).

المسؤولية داخل الإدارة العمومية

تشبه آليات المحاسبة الداخلية في الإدارة العمومية ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى حد كبير، آليات بلدان أخرى ذات الدخل المماثل. ولكن المراقبة الداخلية المتبادلة بين المؤسسات الحكومية تظل ضعيفة على العموم. لماذا؟ بسبب المركزية المفرطة للسلطة في أيدي الجهاز التنفيذي، بالنسبة للحكومات التي تصف نفسها سبالتعددية" مثل الجزائر والجمهورية الإسلامية الإيرانية وتونس. وأما المحاسبة الخارجية والاحتجاج بين الموظفين العموميين- حسب مسار منتظم، عادل وتنافسي، لتجديد الولاية بشكل يمنع أن يتعالى أي كان على القانون- فقلما كانا حاضرين في المنطقة، خاصة بالنسبة للقادة الوطنيين. وتعتبر حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من بين أكثر حكومات البلدان النامية مركزية.

من أجل حكامة أفضل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا" "تحسين إدراج المحاسبة". واشنطن : تقرير البنك العالمي، 2003، ص 5."

وأما من حيث المراقبة والتطوير، فنلاحظ داخل الحقل المؤسساتي تنوعا في الهيئات (المفتشية العامة للمالية، المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة لدى الوزارات، إلخ). وإذا كانت مثل هذه الهيئات قد أحدثت من أجل تعزيز ثقافة تقويم الإدا ا رة، فمن المثير للاستغراب غياب التنسيق بين تدخلاتها بدل البحث عن نقط التكامل. ومع ذلك فإن السلطات العمومية تبدي إرادة لإنجاح الإصلاحات المعتمدة، بالرغم من المقاومة التي قد تبديها إدارات قديمة ما انفكت تفقد زمام الأمر.

2. مسار متعثر للامركزية

إذا كانت اللامركزية قد حظيت باهتمام الدولة المغربية التي التزمت بمنح الموظفين الجماعيين وضعية خاصة (1977)، وتعزيز المالية المحلية (نقل 30 ٪ من الضريبة على القيمة المضافة إلى ميزانيات الجماعات المحلية سنة 1987)[15]، واتخاذ إجراءات محفزة (قانون المالية للجماعات المحلية[16])، وتبني مجموعة من النصوص حول التوسع الحضري (قانون رقم

[15] مرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة قانون لوضعية الموظفين الجماعيين. الجريدة الرسمية رقم 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977.
[16] ظهير 21 نونبر 1989، بمثابة إصدار لقانون 30-89 الخاص بمالية الجماعات المحلية وتجمعاتها، الجريدة الرسمية بتاريخ 6 دجنبر 1989 ص 364

12-90 الصادر بتاريخ 17 يونيو 1992)، فإن الإهمال قد طال اللاتمركز لمدة طويلة. فهذه الأخيرة تعتبرملازمة للامركزية، وإن كان تبنيها يندرج ضمن سياق عقلنة الهياكل والمساطر، (الخطة الخماسية 19771973 ودورية الوزير الأول بتاريخ 26 مارس 1993، ميثاق الجماعات المعدل سنة 2002)، فإنها لا تحقق إلى حد الآن، الأهداف المتوخاة منها[17].

الشباب والإدارة

شمل بحث للمجلس الوطني للشباب والمستقبل سنة 1998 (لدى 2000 شاب وشابة تتراوح أعمارهم ما بين 20 و34 سنة بالإضافة إلى 68 جمعية تعمل في مجال الشباب) مظاهر تصور الشباب لمدى الاستماع لمشاكلهم وتكفل الإدارة بها، والشروط الواجب توفرها في الموظف الجيد؛ ولإدراك تطور الإدارة وإمكانية إسهام الشباب في تحسين سير الإدا ا رة، بالإضافة إلى التعرف على مجالات الأولوية بالنسبة للعمل العمومي. ويعتقد 87,2 أن مشاكلهم لا تجد الصدى الضروري لدى الإدارة. وتنتقل هذه النسبة من 69,3 لدى القرويين إلى 84,3 لدى الحضريين لتصل إلى 90 لدى الشباب الحاصل على تعليم عال.

وقد اعتمد البحث في تقييمه لوضعية تطور الإدارة على جودة الموارد البشرية والمرافق والإجراءات. فأما الموارد البشرية المستخدمة في الإدارات، فقد تطورت في نظر 53,4 أو لم تتطور في نظر 32,3 ٪ من الشباب. وأما الإجراءات، فإن الركود يتزايد حسب رأي 46 من الشباب. في حين أن 35 من الشباب يرون أنها تطورت مقابل 12 ٪ يرون إنها تراجعت.

وبالنسبة للمعايير المعتمدة لوصف السير الجيد، فسيتم عرضها حسب عدد الأصوات المعبر عنها : جودة الاستقبال (73 من المجيبين)، الكفاءة والمهنية (69,5)، النزاهة (66,8)، احترام القانون (58,7 ٪)، الضمير المهني (54,6) والانضباط (51,6). وتؤكد هذه الاتجاهات دراسة حديثة 18، أجريت على 1800 رب أسرة (1116 من الوسط القروي و684 من الوسط الحضري)، حيث تبين أن ثمة بالفعل صعوبات حقيقية يواجهها المواطنون لولوج الخدمات الإدارية، والتي أدت إلى النتائج التالية :

- ولوج الخدمات العمومية تقتصر على النخبة: 3,7 فقط من الأشخاص المستجوبين يعترفون بولوج المواطنين الميسر والدائم للخدمات العمومية ؛
- عدم التكافؤ في الفرص والزبونية هما عاملا عدم الفعالية وهشاشة هذه الخدمات.

و في هذا الصدد، ترى 25 من الأسر المستجوبة أنه لا يمكن للمواطنين ولوج الخدمات العمومية بشكل سهل إلا إذا كانوا ينتمون إلى شبكات الزبونية مقابل 36,1 يعتبرون أن المواطنين عموما يلجون بسهولة الخدمات العمومية.

المجلس الوطني للشباب والمستقبل، دورة منظمة تحت عنوان "إدارة الغد وتطلعات الشباب"، الرباط 21-22 مايو 1998

[17] كاف ا رأوماب ؤأأ "تطور جهاز الحكامة في المغرب" (تقرير وطني)، 2004 ص 17

[18] كافار\أوماب\ؤأأ "تطور جهاز الحكامة في المغرب" (تقرير وطني)، 2004 ص 17.

وعادة ما تكون إرادة اللاتمركز حاضرة خلال ندوات الجماعات المحلية، ولكنها تظل، على أرض الواقع، مقيدة تقنيا وقانونيا. وتبقى الإدارة المركزية، رغم كل شيء، حريصة على امتيازاتها ومكتسباتها وإن كانت على ثقة بوجود مصلحة أكيدة في تخفيف عمل السلطة المركزية، بتخليصها من امتيازات ثقيلة ذات قيمة زهيدة. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الموظفين في الخدمات اللامتمركزة لا يبدون إلا اهتماما وحماسا في اهتين لممارسة المسؤوليات التي تفرضها عليهم إجراءات اللاتمركز. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن ترسخ اللاتمركز وتشجيعه هو مسألة ثقافة.

وعلى المستوى التقني، فإن تدخل العديد من المصالح في مختلف مراحل إنجاز عمليات التجهيز، يثقل ويبطئ عملية اتخاذ القرار ويفرغ اللاتمركز من محتواه. وتنضاف إلى ذلك العراقل القانونية النابعة من قانون الوظيفة العمومية المتعلقة بعدم تمركز تسيير المستخدمين الوطنيين. وهكذا، فإن الإدارة اليوم لا تفوض للولاة والعمال سلطة تنظيم المباريات ذات الطابع المحلي أو الإقليمي، والتي من شأنها الاستجابة لاحتياجات الجماعات المحلية.

ونلاحظ كذلك في ممارسة اللاتمركز غياب جدول أعمال أو برنامج خاص بالخدمات الخارجية المستوفية، والتي خصصت لها الموارد البشرية والمالية اللازمة في العمالات والأقاليم، من أجل المشاركة التامة في التنمية.

وبالرغم من أن اللاتمركز الإداري هو واحد من بين أهم محاور سالبرنامج الوطني لتحديث وتحسين قدرات تسيير الإدارة"، الذي أطلقه في يونيو 1996 وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، إلا أن نتائج هذا البرنامج تبين، حسب تقييم الوضعية الراهنة، الاختلالات أو العراقل التي تواجهها عملية اللاتمركز.

وإذا كانت هناك أسس إدارية قد وضعت بالفعل من خلال هيكلة الخدمات الخارجية، وتخصيص موارد بشرية، هامة في بعض الأحيان، كفيلة بتعزيز سلطة التنسيق بين العمال، فإن نظام التفويض لا يسمح من جهته بتحقيق اللاتمركز الفعال ؛ إذ لا شك أنه لا يُنصّ على تفويض السلط إلا في حالات استثنائية، ولا تشمل إلا الأوامر بالصرف، التي لا يستفيد منها إلا رؤساء المصالح الخارجية. ويجب القول إن حصة ميزانية الدولة المستغلة عن طريق اللاتمركز تعتبر هامة، غير أن هذا الإجراء يبقى محدودا طالما لم يعزز بتفويض سلطة أخرى غير المالية.

والحال أن منح الاختصاصات عبر الوسائل التنظيمية ليس ساريا بعد؛ في حين أن منطق النصوص المعمول بها، خاصة الدستور والظهير المحدد لاختصاصات العامل، يبدي هذا الأخير بوصفه المستفيد الرئيسي من اللاتمركز. إنه تكريس رسمي يتجاوز مجرد تنسيق الخدمات الخارجية مادام العامل هو المسؤول عن التسيير، أي أنه يضطلع بمسؤولية تجعل منه المقرر المحلي الوحيد تقريبا، منذ دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ سنة 1996.

وبعد إصدار ميثاق الجماعات سنة 1976، أصبحت مشكلة اللاتمركز ملحة ؛ ذلك أن توسيع اللاتمركز الملحوظ في الميثاق شدد على ضرورة اللاتمركز الفعلي، الذي يخدم التطور الإقليمي. وتلى ذلك إصدار ظهير 15 فبراير 1977، الذي يحدد اختصاصات العامل مع بعض البنود الخاصة باللاتمركز .

وهكذا، يتم لأول مرة إقحام العامل في لاتمركز سلطة اتخاذ القرار، ولاسيما على الصعيد المالي، بصفته مساعد صرف بعض نفقات الاستثمار وقروض الصندوق الخاص للتنمية الإقليمية.

وبدخول الميثاق الجماعي لسنة 1976 حيز التنفيذ، أبدى المنتخبون المحليون والإداريون الإقليميون ترقبا كبيرا ؛ فالمنتخبون المحليون اعتبروا أن تعزيز اللاتمركز يدخل في إطار العلاقات مع الخدمات الخارجية، مع إبداء الرغبة في العمل مع شركاء لهم سلطات وإمكانات لحل المشاكل الإدارية المحلية.

وحتى إن كانت بعض مصالح الوزارات، التي تملك الإمكانات المالية قد حققت مجهودات كبيرة، فإن تطور اللاتمركز بالمغرب وقدرات التسيير الإداري يظلان يعانيان من القيود الثلاثة التالية :

- لم تكن صياغة لاتمركز السلطة خاضعة لمنظور شامل، مما يفسر بطء انتشاره ؛
- اقتصر اللاتمركز على الشق المالي ولم يشمل السلطة القانونية الموازية (عمليات الصرف المفوضة)؛
- يبقى اللاتمركز، في الواقع، محصورا في تفويض التوقيع، بالرغم من أن هناك تفويضات من الوزارات المعنية للوالي، في إطار الصلاحيات المتعلقة بالمراكز الجهوية للاستثمار.

وفيما يخص الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، فإن دراسة18 حديثة أجريت في إطار البحث حول الحكامة بالمغرب تبين نقصا في الفعالية. وهكذا تبدو الإدارة غير مهتمة بالقدر الكافي بالأولويات الاجتماعية للساكنة الفقيرة، بسبب غياب بعد النظر وعدم وجود إطار قانوني مناسب ؛ فقد عبر 1 فقط من الأشخاص المستجوبين عن اعتقادهم بأن الخدمات العمومية تستجيب تماما لحاجات الفقراء، مقابل 66,7 ممن يعتقدون أن الخدمات العمومية لا تستجيب لحاجات الفقراء، مما يحتم ضرورة إعادة محورة الخدمة العمومية حول الأولويات الاجتماعية للشرائح المهمشة. إن ضعف عمل الإدارات التقليدية (وزارات وجماعات محلية) يتناقض مع ديناميكية بعض الوكالات الحدثة مؤخرا مثل مؤسسة محمد الخامس للتضامن ووكالة التنمية الاجتماعية.

ج- كيف يمكن التغلب على تسيير غير مشجع على الالتزام وضعيف التعبئة ؟

خلال فترة بناء الدولة الوطنية، قوّت الإدارة المغربية ممارسات عالية المركزية موروثة عن الحماية الفرنسية، وأهملت بذلك دور المشاركة والوساطة التي تلعبها الهياكل التقليدية مثل الجماعة، التي كانت تمثل فضاء لحل النزاعات والتنظيم الاجتماعي والثقافي.

زيادة على ذلك، وبالرغم من الاهتمام الظاهر بالعمل الجمعوي، منذ سنة 1914 في المغرب، والذي تزامن مع أول نص منظم في الموضوع (ظهير حول الجمعيات) ويؤكده كذلك اعتماد نص يكرس حرية التجمع)ظهير 1958 الخاص بالحريات العامة)، فإن مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، على مستوى الهيئات السياسية والجماعات المحلية وتحسين الخدمات المقدمة ومراقبة العمل الإداري، ظل ضعيفا للغاية.

لقد ظهرت تجربة المشاركة الممتدة إلى تسيير التنمية قبل حوالي عشرين سنة في سياق تميز بحدوث طفرات اجتماعية، نذكر منها تطور البنيات الديموغرافية وانتقال النزاعات والرهانات السياسية إلى الفضاء الحضري وتزايد أهمية النخبة الحضرية والمطالبة الاجتماعية للسكان خاصة في المدن وظهور الحياة الجمعوية، إلخ. وتميز هذا السياق كذلك باستفحال الفقر وعودة الحركات الاجتماعية التي كانت في بعض الأحيان عنيفة)المظاهرات الحضرية في 1981، 1984، 1991). أوَ ليس من الضروري التأكيد على أن هذه الحركات لم تكن مرتبطة فقط بارتفاع سعر الخبز أو غلاء المعيشة ؟ فحتى الآن لم تثبت أية دراسة أن الفقراء وحدهم من انتفضوا وينطبق نفس الشيء على ظاهرة العنف المتصاعد التي لا يمكن اعتبارها وليدة الفقر المتزايد في المدن فقط بل قد تكون من الظواهر المميزة لعدم الاستقرار، الذي تعرفه الفترات الانتقالية.

وعلى الصعيد العالمي، يصادف هذا السياق أواخر الثمانينيات، التي شهدت سقوط جدار برلين والتغير الإيديولوجي المعلن عن سقوط الشيوعية وانتصار الفكر الليبرالي. وقد كان للنظام العالمي الجديد على السياسة الداخلية المغربية، كما هو الشأن بالنسبة لمجموع دول العالم الثالث، تأثير مباشر. كما لا يجب إغفال ثقل الضغوط الخارجية وآثارها المتتالية، خاصة في مجالي الديموقراطية وحقوق الإنسان.

وإذا كان مثل هذا السياق يقتضي وضع آليات جديدة للوساطة من أجل تحفيز الانفتاح على مجتمع مدني في طور التشكل، حيث إن مفهوم المجتمع المدني لم يظهر في الخطاب السوسيولوجي المغربي إلا في بداية الثمانينيات، فإنه قد سمح بتبلور دينامية يرجع الفضل فيها إلى تأسيس هيئات تشجع الحوار مع الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين (الغرف المهنية وأرباب العمل والنقابات). ولقد دفعت هذه الدينامية بدورها السلطات العمومية إلى طلب تدخل والتزام الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن ظهور فضاءات جديدة يشتغل ضمنها الفاعلون الاجتماعيون، الذين أصبحوا في بعض الأحيان محاورين ذوي مصداقية خاصة في مجالات مثل حقوق المرأة والإنسان والهوية الأمازيغية ومحاربة الفقر والصحة وغيرها، يستشرف حصول تطور على ثلاثة مستويات :

- ظهور فاعلين جدد: شباب متعلم ومتحضر ونساء مما يدل على إعادة هيكلة المشاركة في بلد يدخل مرحلة انتقالية نحو الديموقراطية ؛
- اهتمام السلطات العمومية بعقلنة النفقات الاجتماعية والتصدي لتيار متطرف نشيط ومبادر وإيصال الأموال الدولية وأموال التعاون التي جمعها الشركاء العالميون، الذين يبحثون عن شركاء غير حكوميين؛
- الرغبة في تأسيس إطار مؤسساتي للفاعلين، ليصبحوا أداة شرعية للسلطة، على غرار الجمعيات الإقليمية التي تحولت بشكل كبير إلى وسائل التطور الاجتماعي والسياسي. هل يجب التذكير بأن من يدير الجمعيات الكبرى المتمركزة في المدن الرئيسية : رباط الفتح بالرباط وفاس سايس بفاس وأبو رقراق بسلا والمحيط بأصيلا والمتوسطي بطنجة والإسماعيلية بمكناس وأكادير سوس بأكادير والأطلس الكبير بمراكش هم في الغالب شخصيات مقربة من الملك أو وزراء يجتهدون في الإنعاش الثقافي والاجتماعي بجهة معينة، حيث تنحصر أنشطة تلك الجمعيات في تنظيم ندوات وحلقات دراسية وتظاهرات حول مواضيع تحظى باهتمام عام وطني أو إقليمي؟

لقد قامت السلطات العمومية بمبادرات لمساندة الجمعيات التي تعمل قريبا من السكان، من أجل التخفيف من حدة النقص الاجتماعي الذي أصبح في نظر كافة الفاعلين مقلقا. وبالإضافة إلى البحث عن إطار قانوني للشراكة مع الجمعيات، كما هو الشأن بالنسبة لدورية الوزير الأول (رقم 2003/7 وتبسيط المساطر، فإن الحكومة وقعت سنة 2003، على سبيل المثال، اتفاقيات مختلفة مع أكثر من 200 جمعية تعمل في الحقل الاجتماعي، من أجل تجسيد سياسة تقريبية تهدف إلى محاربة الفقر وتحسين ظروف عيش المواطنين في وضعية صعبة. ولا يعكس هذا الدعم المفتوح على العمل الجمعوي بهدف إنجاز مشاريع تنموية، في إطار تعاقدي في المناطق الحضرية والقروية (الكهرباء، بناء الطرق، الماء الشروب، الطفولة، النساء القرويات وغير ذلك) دينامية غير مسبوقة فقط، ولكن كذلك تطورا فعليا في عقليات المسؤولين الإداريين.

لكن الجهاز الإداري القائم وآلياته يواصل، في بعض الأحيان، وضع الحركة الجمعوية في إطار لا يسمح لها بمشاركة كبيرة وصريحة في عمليات التنمية. ويجب القول إن الوسط القروي والمجالات شبه الحضرية تعاني من ضعف كثافة النسيج الجمعوي. كما أن الجمعيات التي تحاول العمل فيها تعاني من ضعف الإمكانات التقنية وعجز في التدريب وطرق العمل وإمكانات التفاوض والتسيير، مما يبطئ تعزيز مواردها الخاصة ويعيق توسيع استقلاليتها ويقلص وزنها في تعديل كفة السلطة.

د- التأكيد الدريجي للجهوية

إذا كان مصطلح الجهة، كجماعة محلية جديدة، معترفا به بعد الخطاب الملكي أمام المنتخبين بفاس سنة 1984، وإذا كانت الجهة قد تحولت إلى حقيقة ابتداء من سنة 1997، فإن الكتلة الجهوية قديمة للغاية، إذ أنها كانت توافق في مطلع القرن العشرين حقيقة عرقية-سياسية ذات قاعدة ترابية محددة تقريبا[19]. إن هذه الحقيقة التي تنبع من التوازنات، بين مجموعات بشرية (قبائل واتحاد قبائل) تكون دائما في نزاع حول امتلاك الفضاء من ناحية، ومن ناحية أخرى بين الدينامية المركزية للدولة والتوجه الأزلي للقوات الجهوية لفرض استقلالية أعمالها.

إن مسألة الجهوية تطرح نفسها على المغرب منذ نهاية القرن الماضي، من حيث إعداد التراب لأغراض وقائية وإصلاحية وتنظيمية للاختلالات الاقتصادية الاجتماعية والمجالية. وقد كانت هذه العمليات ضرورية لسببين رئيسيين على الأقل :

- إسهام التحولات الاجتماعية الديموغرافية التي عرفتها البلاد، منذ ثلاثين سنة، في عمليات جديدة لإعادة تشكيل مجالي تتضح معالمه الكبرى بسهولة على مستوى الجهات ؛
- دور التحول الاقتصادي السريع والعملية الحضرية المتواصلة في تغيير الشكل الجغرافي للبلاد، مما يبرز فائدة وضرورة اعتماد تنظيم جديد للمجال.

[20] حارسي عبد الله واليعقوبي "الإطار المصطلحي والتشريعي والتنظيمي لعملية اللامركزية" مساهمة في قرار الموارد البشرية 50، 2005.

هل من الضروري التذكير بأن التوزيع الجغرافي للمجوعات القبلية ما يزال يرسم بعض معالم التنظيم الترابي الحالي. فالتجمعات البشرية تبدو، بالرغم من تباينها، وكأنها تسهم في توفير الانسجام بين البعد الاقتصادي ونمط التنظيم السائدين في المكان. ويحدث أحيانا، كما هو حال المناطق الجبلية، أن يحدد إطار جغرافي جاهز طبيعيا مكان مجموعة، ويضع حدودا لمجالها الترابي.

وهكذا تتجمع القبائل واتحادات القبائل في مجموعات مكانية لها معالم عرقية واجتماعية-اقتصادية خاصة. وتبقى هذه الحدود نتيجة تنقلات ورحلات وتمازج عرقي فعال. والقبيلة اليوم بمفهومها كتنظيم بشري، تظل مرتبطة بخلفية مكانية ما تزال حدودها محفورة في الخيال. وتنقسم هذه "البليدات" بدورها إلى مجموعة من الحدود توازي تقسيمات القبائل العرقية إلى كتل ومجموعات ودواوير.

ومن هذا المنطلق، قد يستطيع التوزيع الإقليمي، الذي يكون دائما محط انتقاد، تبرير ذاته إذا لم يمس وحدة "البليدات" المشار إليها أعلاه. ومع ذلك، فإن هذا المخطط الذي يعكس المناطق الحضرية القديمة، ليس صالحا دائما في المناطق التي ظل الاقتصاد الرعوي مهيمنا فيها إلى غاية بداية القرن.

في التقسيمات الترابية التي سبقت سنة 2000، كان غياب التشاور مع الفاعلين المحليين وعدم إشراكهم باديا على مستوى النتائج حيث أدت إلى تنظيم مكاني انبساطي. وقد ظهر التوجه البحري (المهيمن) تحت لواء التشتيت، إكراه مفروض توليه تهيئة المجال الترابي منذ ذلك الحين اهتماما كبيرا، وتراكمه هو الذي يعطي الدار البيضاء دور الريادة. وهكذا فإن مراكز الجذب التي توجد دائما تقريبا غرب المناطق القروية، شاهدة على هذا التوجه الذي يجذب الظاهرة الحضرية نحو الساحل الأطلسي في الوسط ودليل على نجاح المدن الساحلية.

ورغم أن الجغرافيين في عهد الاستعمار، الذين كانوا أول من قسم المغرب إلى 12 جهة، حسب طبيعة التضاريس وأنماط العيش السائدة، يخدمون بشكل كبير، مصلحة الاستعمار، فإنه من المفارقات أن نستنتج بأنهم لم يهتموا بتقسيم إداري للمكان، حتى أن الأقاليم الإدارية في عهد الحماية لم تكن مطابقة لجغرافية الجهات المغربية.

ومن الملاحظ أن تقسيم المجال الترابي خلال سنوات 1930 كان يستند فقط إلى خصائص الوسط الطبيعي، وكان يقترح مناطق تبين عن تناقضات طبيعية : الريف والجوار المتوسطي، حوض سبو، مسيتا أو المغرب المركزي، جبال الأطلس، المغرب الشرقي والمغرب الصحراوي. وقد حاول الجغرافيون فيما بعد "إغناء" مقاربتهم بمنح دور أكبر للمجموعات البشرية، من خلال استعمال أسماء التجمعات البشرية منذ سنوات 1940 ؛ فإلى جانب المجموعات الطوبوغرافية مثل بلاد جبالة وجبل الريف العلوي والأطلس المتوسط أدخلوا أسماء مثل زعير وزيان وزمور والشاوية ودكالة والرحامنة وحاحا وغيرها. إن هذا التصور الطوبوغرافي الذي يتجاوز ظاهريا العامل البشري، سيحدد نوعا ما التقسيم الجهوي لسنة 1971. ولعل هذا هو سبب مؤاخذة هذا التقسيم بكونه يشبه خريطة جهات الحماية.

يلاحظ كذلك أن الجهة في المغرب ليست دائما نتيجة عملية تنظيمية حول مصالح اقتصادية من شأنها إذكاء شعور بالنتماء لمكان معين، ولكنها ترجع بالأحرى إلى كتلة أحدثتها "الجهات العليا"، على أمل ترسيخ هذه الظاهرة، مع مرور الوقت. ويمكن أن نفهم بالتالي الانتقادات الموجهة للتقسيم الجهوي لسنة 1971، كما تبين اليوم أن ليس ثمة إجماع على تقسيم 1997.

وفي ظل هذه الظروف، لفن يكون لأي تقويم معنى إن لم يأخذ في الاعتبار الأهداف الكامنة خلف سياسة الجهوية والمعايير المعتمدة لمنح "التقسيم" الترابي هذا الشكل أو ذاك، في حين أن الغاية الفعلية من الجهوية هي الإسهام في وضع إطار وآليات قادرة على إطلاق مسار التنمية اللامركزية، القائمة على التعبئة المنسقة للإمكانات الجهوية والمشاركة الفعالة للسكان.

ويجب أن يتم تقييم جدوى هذه اللامركزية في ضوء العناصر المؤثرة في المسارات الاقتصادية وفي الفاعلين المحليين والسلطات المحلية والمنتخبين والجمعيات.

ويمكن تحديد هذه العناصر على عدة مستويات :

1. إمكانية تنمية الجهات

- الإمكانيات البشرية : التي يعبر عنها عدد السكان، الذين هم في نفس الوقت مستهلكون وسوق للمقاولات ومصدر لمداخيل ضريبية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التقسيم الجهوي لسنتي 1971 و1997 أدرجا نسبيا هذا المعطى ؛
- المؤهلات الاقتصادية، وتشمل الأنشطة الفلاحية (حجم وطبيعة المنتجات والمردود وغير ذلك)، والنسيج الاقتصادي غير الفلاحي (الصناعة، الصناعة التقليدية، السياحة، التجارة والخدمات)، بالإضافة إلى البنيات التحتية ذات الوظيفة الاقتصادية المتوافرة في الجهة. وفي هذا الصدد، يتوقف إطلاق دينامية جهوية للتنمية على أهمية وتوزيع هذه الإمكانيات على المجال ؛
- الموارد القابلة للتعبئة: وهي الموارد المتاحة والإمكانيات المحتملة : المعادن والطاقة والتجهيزات العقارية والموارد المائية والتنوع البيولوجي والإمكانيات الجينية الحيوانية والموارد البحرية، وغيرها.

غير أن هناك تفاوت كبير، من هذه الناحية، بين الوحدات الجهوية الحالية، مما يستدعي تدخلا إراديا للسلطات العمومية واعتماد إجراءات استثنائية لترقية المناطق المحرومة في المجال الوطني (خاصة المناطق الجبلية والمناطق الجافة).

2. وظيفة الإطارات المجالية

لكي يصبح الإطار الجهوي حيويا، عليه أن يجتنب كل العراقل التي قد تعترض الدينامية التنموية وتداول الحركة الاقتصادية بشكل منسجم مع ضمان حرية التحرك البشري. الأمر الذي يحتم ضمان حد أدنى من تنوع الإمكانيات لتفعيل دينامية التبادل داخل الجهة ومراعاة المكونات التلقائية المحددة للمجال، حيث إن هذه التوجهات ترتبط بحركة

الأفراد والسلع. وبعض هذه الحركات لها انعكاسات سلبية (الهجرة التي تفرغ بعض الأماكن من مؤهلاتها الشابة). إن التقسيم الجهوي والتنظيم الذي يتبعه يجب أن يعكس هذه الحركات أو يقومها، في الاتجاه الذي تريده الجماعة الوطنية. أما بعض الحركات فهي مفيدة (حركات الرساميل مثلا) ويجب بذل الجهود لحمايتها وتعزيزها.

3. فعالية الأقطاب : مقر الجهة

يتعين أن تتم دراسة هذه المسألة في ضوء الوضعية الجغرافية للعواصم الإقليمية ومدى قدرتها على الاضطلاع بدور القاطرة الاقتصادية المجال الذي عليها تفعيله.

فعلى مستوى الوصول إلى هذه الأقطاب، فقد تحسنت الوضعية مقارنة بما كانت عليه في تقسيم 1971، نظرا لقرب أغلب هذه المراكز من مختلف الأجزاء المكونة لمجالها الترابي. والجهات التي تعتبر بعيدة عن المركز هي : وجدة وفاس ومكناس وأكادير. وفي هذا الصدد، فإن إحداث جهة تضم عمالات وورزازات والراشيدية وفكيك قد يسهم في تذليل هذه العقبة، خاصة وأن هذه المناطق تعاني من مشاكل تنمية متشابهة (جفاف واقتصاد واحات).

أما على مستوى القابيلة الاقتصادية، فهناك عدة أقطاب جهوية لا توجد في وضعية تسمح لها بتشكيل المجال الملائم، وتتطلب بالتالي عناية خاصة، لتتمكن من الإقلاع. والمناطق المقصودة في هذا السياق هي : الحسيمة والعيون والداخلة والسمارة.

4. العناية المخصصة للمناطق الضعيفة في تنظيم المجال

إن الغاية من الجهوية وإعداد التراب هي إصلاح الاختلالات بين مختلف الأجزاء المجالية، مع التركيز على الأماكن المحرومة. ويمكن أن يسهل التقسيم هذه العملية بتجميع وحدات، لها نفس المشاكل في نفس الإطار الإقليمي. وهذا ما لم يؤخذ بعين الاعتبار في التقسيم الحالي. ولهذا نجد مناطق جبلية (الأطلس المتوسط، الأطلس الصغير والريف إلى حد ما) قد وُزعت على عدة جهات لا يبدو أن مشاكل هذه المناطق تندرج ضمن أولوياتها.

5. التوجهات الغالبة للتنظيم المجالي

انتقل المركز الاقتصادي للمغرب، منذ بداية القرن نحو الساحل الأطلسي الأوسط. ولكن أقطابا أخرى متعددة بدأت تظهر بفعل التعمير وبرامج الدولة، ولاسيما في شبه الجزيرة الطنجية، والشمال الشرقي، وسوس وتادلة، والأقاليم الصحراوية (العيون) والغرب وسايس والحوز (باستثناء جهة الصويرة).

وتبين هذه التوجهات الأبعاد المختلفة للمجال التاريخي المغربي، التي يتعين أن تشجعها جهوية المستقبل. وقد كان البعد الأطلسي هو المفضل دائما، كما تم الرفع من قيمة البعد الصحراوي جزئيا ؛ ويسير البعد المتوسطي في نفس الاتجاه. وتظل الجبال والمناطق الصحراوية بالجنوب الشرقي في حاجة إلى العناية المركزة ؛ ذلك أن مشروع التقسيم الحالي لا يوليها إلا اهتماما جزئيا غير أية يمكن تدارك الأمر باتباع نفس طريقة التعامل مع الشمال، من خلال تحديد برامج تنمية مندمجة وملائمة.

وسعيا إلى تذليل العقبات الخاصة بالمجالات الترابية، التي تعبر عن حاجة ماسة للإدماج، وفي اتجاه تحسين ظروف عيش السكان المحليين، بادر جلالة الملك إلى إحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم الشمالية ثم الجنوبية ومؤخرا الشرقية. وهي مبادرات تنبئ بتغير في طريقة التعامل مع تنمية الجهات المعنية، وتفتح آفاق إعادة تركيز الاقتصاد وتنظيم المجال الجهوي.

مسألة المرأة وآثارها على التنمية

تعتبر مسألة المرأة جوهر إشكالية التنمية البشرية في المغرب، وذلك بالنظر إلى مسألتين أساسيتين :

- البحث الجاد عن عدالة اجتماعية، في إطار الإصلاحات المعتمدة، الساعية إلى إشاعة مبادئ الديمقراطية وفرض احترام أكبر لحقوق الأفراد ؛
- ضرورة عدم التضحية بنصف الساكنة، التي تمثلها المرأة، وتقويم إمكانياتها الإنسانية.

إن قراءة في مجموعة من المؤشرات، تبين التطورات التي تحققت في تحسين وضعية المرأة (التعليم الابتدائي والثانوي والعالي لصالح الفتيات، الاختلاط، تشغيل الفتيات). وقد اعتمد المغرب سنة 1966 نظام التخطيط العائلي. وهي المبادرة التي تفسر، بشكل كبير، النقلة الديموغرافية التي بدأت في السبعينيات (من 7 إلى 5,9 طفل للمرأة الواحدة)، وتجلت لدى المرأة بتراجع عدد الولادات، وارتفاع سن الزواج، والتعليم الذي يؤخر زواجها.

إلا أن وضعية المرأة ليست مشرقة تماما، بالنظر إلى ضعف نسبة ولوجها إلى الخدمات العمومية[20]، ونسبة مساهمتها وإدماجها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وغياب المساواة بين المداخيل، وخاصة وضعيتها المزرية في العالم القروي، حيث تتعرض المرأة لجميع أشكال الإهمال والإقصاء من التطور الحاصل (87 من النساء القرويات ما يزلن يعشن تحت نير الأمية ولا يستفدن من أي تكوين). وهن يتكلفن بأعمال شاقة تودي بصحتهن، فتلاقين دائما صعوبة في إيجاد الوقت للقيام بأعمال منتجة جديدة قد تعود عليهن بالربح أو للاستفادة من فرص تكوين تناسب بيئتهن وحاجياتهن.

وعلاوة على ذلك، كان أثر عهد سياسة التقشف العمومية المتبعة بين سنتي 1983 و1993، خاصة في نفقات الصحة والتعليم، ملحوظا على الفقراء ولا سيما على النساء. فقد اضطرت الأسر الفقيرة إلى تعليم أطفالها الذكور، حيث يُنظر إلى الرجال والأولاد على أنهم مصادر الدخل.

الخدمات العمومية	المعدل
تستجيب لحاجيات النساء بكل كامل	2,7
تستجيب لحاجيات النساء عموما	13,5
تستجيب لحاجيات النساء بشكل متوسط	38,8
تستجيب لحاجيات النساء قليلا	40,5
المجموع	**100**

درجة استجابة الخدمات العمومية لحاجيات النساء :
المصدر : استطلاع رأي حول الحكامة لدى 111 خبير، يونيو 2003، عن CAFRED/OMAP/CEA، تقييم نظام الحكامة بالمغرب (التقرير الوطني) 2004، صفحة 162.

[20] الشرايبي صباح : وضعية المرأة في الحياة السياسية ومسلسل اتخاذ القرار في المغرب" مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية، 2005.

وتجدر الإشارة إلى أن المرأة تجد صعوبات كبرى في الاستفادة من الخدمات الأساسية : الصحة، محو الأمية، حضانة الأطفال، المساعدة الاجتماعية للأمهات غير المتزوجات، وهي أيضا كلها مجالاتٌ اجتماعية تكونُ حاجة المرأة فيها أكثر إلحاحا، وهي أيضا المجالات التي شرعت جمعيات المجتمع المدني تحل فيها تدريجيا محل السلطات العمومية.

وإذا كانت المدارس والخدمات الصحية قد بدأت تفتح أبوابها شيئا فشيئا في وجه المرأة، فإن أبواب الفرص السياسية لا تكاد تكون مواكبة، لذلك ظل تمثيل المرأة في المسؤوليات السياسية ومشاركتها في المؤسسات السياسية ضعيفا لمدة طويلة، مما جعله يشكل عائقا وازنا أمام إدماجها الفعلي في المجتمع. ولم يتزايد عدد البرلمانيات إلا في الانتخابات الأخيرة، بعد تخصيص حصة للنساء في اللوائح الانتخابية، (35 مقابل 2 خلال الولاية التشريعية السابقة)، ويجب التذكير أنه، نتيجة ذلك، تقدم المغرب من المرتبة 169 عالميا من حيث مساهمة المرأة في المجال التشريعي إلى المرتبة 118 !

ولقد كانت هذه الوضعية غير المتكافئة بمثابة العامل الذي أثار حماس والتزام مجموعات من النساء، خلال سنوات 1990، كانت تدأب على الاجتماع والنقاش طويلا، وأحيانا على التظاهر في الشارع وعلى نشر أعمالهن حول وضعية المرأة القانونية، والعمل النسوي، وجسد المرأة والعلاقات مع إشكالية السلطة الذكورية والسياسية. وتقرّ هذه المجموعات المنظمة اليوم (على غرار جمعية جسور، جمعية النساء الديمقراطيات، جمعية النساء المغربيات، إلخ...) أن تغيير وضعية المرأة على نحو جذري أمر ممكن، إذا ما تم إرساء نموذج مجتمعي أكثر عدالة ومساواة وديمقراطية. ولقد أسهمت هذه المجموعات، التي تتزعمها مناضلات من اليسار السياسي كذلك في الكشف عن حالات اضطهاد النساء، وذلك بتعبئة آلاف النساء، وخاصة الشابات منهن في المناطق الحضرية، وضمن الطبقات الاجتماعية المتوسطة. وقد أدت معارضتهن القوية سنة 2000 للموقف الغامض الذي تبنّته وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بشأن نضال بعض المتطرفين وبعض أئمة المساجد الرسميين لمواجهة مخطط إدماج المرأة، إلى ترسيخ قضية المرأة كرهان اجتماعي وسياسي.

ومع بداية سنوات 2000، تم تفعيل اهتمام السلطات العمومية بتحسين وضعية المرأة ومستوى عيشها، في تلازم مع توسيع نطاق المشاركة النسائية.

ومن ناحية أخرى، تمثل النساء الأجيرات 65 ٪ من النساء النشيطات إلا أن نسبة ملكيتهن لرؤوس الأموال كنساء مشغّلات ما تزال ضعيفة بنسبة 0,05 وبنسبة 5 ٪ كرئيسات مقاولات. وفي الواقع، ما تزال المقاولة النسائية حديثة العهد بالمغرب.

نسبة الفقر حسب جنس رب الأسرة (بالمائة)

	1991		1999	
	رجال	نساء	رجال	نساء
القرى	8,3	4,6	11,9	12,8
المدن	18,3	14,8	28	17,5
المجموع	**13,9**	**8,2**	**19,7**	**14,1**

المصدر : الشرايبي صباح "مكانة المرأة في الحياة العامة
وفي مسلسل اتخاذ القرار في المغرب مساهمة في قرار RDH50 5002.

وسعيا إلى تحسين وضعية المرأة الاقتصادية، يتعين إدماج قضية الاستفادة من المعارف في إطار سياسة تنموية، مرتبطة بمجموعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تم تخطيطها لمدةَ جيل واحد، والتي من المتوقع أن تخضع لنظام تقويم. إلا أن هناك فقرا في المعلومات الكافية حول نتائج برامج محو الأمية التي انبثقت عن مبادرات متعددة من الدولة والجمعيات التي لا تملك في الغالب إلا موارد تقنية ومالية محدودة.

واليوم، ما يزال برنامج محو الأمية، وإن كان يعتبر برنامجا مميزا على المستوى الوطني، في حاجة إلى توجيه الاهتمام السياسي نحو أهمية هذه الخطوة. ولا يخفى أن الميزانية الوطنية لا تكفي لتمويل برامج واسعة النطاق لمحو الأمية بالشكل المناسب. كما أن الطرق المتبعة لا تعتمد على مراجع تربوية موثوقة، مما يفسح المجال للارتجال. وبالرغم من أن الفوارق بين نسبة ولوج الفتيات والفتيان للمستوى الجامعي قد بدأت تتلاشى، إلا أن عدد الفتيات المستفيدات من الدراسات المؤهلة لتحمل مسؤوليات الإدارة ومناصب اتخاذ القرار يظل أقل بكثير من عدد الفتيان.

لقد تبنى المغرب في يناير 2004 نص المدونة الجديدة للأسرة بمبادرة شخصية من جلالة الملك. إن هذه المبادرة تعد بدون شك خطوة كبيرة إلى الأمام خاصة من منظور مبدإ المساواة بين الرجل والمرأة، من حيث المسؤولية الأسرية وحقوق وواجبات الزوجين، وكذا إلغاء قاعدة جعل المرأة تحت الولاية في الزواج، أي تحت وصاية فرد ذكر من أسرتها. حيث أصبحت الولاية الآن من حق المرأة الراشدة التي تمارس اختيارها حسب إرادتها وموافقتها. ويوضح الوضع الحالي أن هذه المدونة تحتاج، لتنفيذها بشكل صحيح، اعتمادَ مقاربة أعمق وعملا أكثر فعالية للأجهزة للقضائية ومحاكم الأسرة عن طريق تكوين القضاة وكتاب الضبط والمحامين تكوينا ملائما.

استقلالية المرأة

في مجال استقلالية المرأة، سجل المغرب أفضل تطور إثر إصدار مدونة جديدة للأسرة، استجابت لعدة مطالب للحركة النسائية في مجال الحفاظ على حقوق المرأة، خاصة منها الحقوق المرتبطة بالزواج والطلاق وحضانة الأطفال.

برنامج الأمم المتحدة للتنمية : "تقرير حول التنمية البشرية في العالم العربي : سنحو تحقيق الحرية في العالم العربي" ص5

وفي هذا الصدد، يتعين الإقرار بأن المغرب قد حقق أفضل تطور[21] في العالم العربي، إثر إصدار مدونة جديدة للأسرة استجابت لطلبات عديدة للحركة النسائية في مجال الحفاظ على حقوق المرأة، خاصة منها الحقوق المرتبطة بالزواج والطلاق وحضانة الأطفال.

وإذا كان هذا التشريع يسمح اليوم بالحديث عن خطوة هامة نحو مساواة أفضل وتطوير للحكامة، كما أشارت إلى ذلك مجموعة من المنظمات غير الحكومية، فإنه ما يزال غير كافٍ لإيجاد حل للمشاكل الكبرى التي تواجهها النساء المغربيات، نتيجة الأمية والفقر والعنف. فنحن ما نزال بحاجة إلى بذل جهود كبيرة لإدماج المرأة في المجال الاقتصادي والسياسي ووضعها في مكانة أكثر إنصافا في مراكز القرار والاعتراف بحريتها دون تمييزٍ على المستوى الاجتماعي.

وتواصل منابر نسائية عديدة نضالها لوضع قضية المرأة في مركز النقاش حول المواطنة، وبالتالي الديمقراطية على مدى السنين القادمة. وتشير بعض الجمعيات النسائية أنه بالرغم من التطور الذي تحقق في مجال الحقوق الأساسية للمرأة، لم تتمكن السياسات الرسمية من تحقيق القطيعة مع المقاربات الاجتماعية القديمة التي تعطي الأولوية للاستقرار العائلي، بدل مقاربة ترتكز على حقوق الإنسان، مع أخذ قضية المرأة في الاعتبار في غياب هياكل استشارية موضوعة واضحة المعالم[22].

لقد بات من الضرورات الحالية تعزيز اكتساب الكفايات الوظيفية الضرورية لتطوير قدرات الإنتاج والمداخيل، من أجل توعية النساء بحقوقهن وبقدرتهن على الإسهام في الحياة العامة، فضمان الاستقلالية الاقتصادية يعد عاملا محددا لضمان التحرر الاجتماعي.

وإذا كانت الوظيفة العمومية تنبني على أساس العدل في ولوج المناصب، حسب الشروط التي يفرضها القانون، فإن خطط العمل لا توضع ذلك بشكل متساو، هذا فضلا عن كون التمييز المهني يعتبر من أكبر مميزات القطاع الخاص.

وتعتبر النساء ضحايا أيضا للتمييز في التعويضات العائلية والحق في التقاعد والتغطية الصحية، التي لا تستفيد منها كل النساء العاملات.

وعلاوة على ذلك، تعد فرص التكوين بالتناوب، التي عادة ما تكون باهظة التكلفة، صعبة المنال بالنسبة للنساء اللاتي ترغبن في دخول سوق العمل. ولذلك بات من الضروري اتخاذ مجموعة من الإجراءات قصد تحسين الوضعية الاقتصادية للنساء. ندرجها فيما يلي :

[21] برنامج الأمم المتحدة للتنمية "تقرير حول التنمية الإنسانية في العالم العربي : نحو الحرية في العالم العربي"، ص. 5

[22] انظر نص إعلان الجمعيات المدافعة عن حقوق المرأة بالمغرب خلال الدورة 49 للجنة وضعية المرأة بالأمم المتحدة المخصصة لتقييم بكين 10، المنظمة من 21 فبراير إلى 11 مارس 2005 بنيويورك.

- تحسيس المشغلّين بضرورة التشغيل، دون تمييز بين المرأة والرجل في مختلف المناصب، ومنح الطرفين فرص عمل متساوية ؛
- إعداد شروط عمل مناسبة للآباء (نساءً ورجالاً) وتحسين مستوى التوفيق بين الحياة العملية والحياة الاسرية ؛
- إعداد مقتضيات قانونية ومخططات عمل تحمي المرأة من أعمال العنف والتحرش الجنسي ؛
- وعلى المستوى المؤسساتي، فمن المهم إحداث مراكز تكوين جهوية ومحلية تقوم على تساوي الفرص، بشكل يعبّر عن سياسة جهوية تأخذ في الاعتبار، عبر إجراءات وممارسات خاصة، المساواة في التعامل مع الرجل والمرأة، مع إقرار علامة "مساواة ـ جودة" يتم منحها للمقاولات الرائدة في مجال محاربة التمييز في العمل.

مسألة القضاء : ضعف حصيلة المؤسسات

تتعدد الروابط بين القضاء والحكامة، أما الحصيلة الاجتماعية الجيدة فتحددها طرق تدبير النزاعات وحلها بأقل التكاليف، وينتج عنها بث الرضى والثقة في صفوف المواطنين. فهل يتعين التذكير بأن التنمية البشرية تظل رهينة بتشييد دولة الحق والقانون، التي تضمن سواسية الجميع أمام القانون، وبسيادة القانون فوق الجميع مهما اختلفت المواقع وبضمان قضاء فعال وعادل بما في ذلك مجال مراقبة السلطة الإدارية.

أ. لمحة تاريخية

انتقل المغرب من نظام قانوني وقضائي تعددي وتقليدي، أملته الطبيعة المركبة للمجتمع المغربي وضعف سلطة المخزن بُعيد الحماية، إلى نظام للمحاكم العصرية ابتداء من سنة 1913. ولقد عرفت البلاد ثنائية قانونية وقضائية ستسود لوقت غير قصير، في إطار تطور القانون والعدالة في المغرب المستقل[23].

وإذا كان المغرب قد اعتمد، منذ سنة 1965، مبادئ توحيد القضاء واستقلاليته كدعامتين يرتكز عليهما النظام القضائي الجديد[24]، وذلك بإلغاء "المحاكم البربرية" ومنع الاعتبارات العرقية والدينية، فإن التمركز المعياري والمؤسساتي، الذي شهده المغرب خلال السنوات العشر الأولى للاستقلال، لن يشكل قطيعة جذرية مع نظام الحماية.

في ضوء ذلك، يمكن إقامة تمييز بين "مرحلة" بناء نظام قانوني وقضائي وطني (سنوات 1967/1956) بالمصادقة على نصوصه المُؤسِسة، من قبيل : تنفيذ قانون الحريات العامة والقانون الجنائي الموحد وقانون الأحوال الشخصية والميراث، وبين "مرحلة" إصلاح القضاء التي عرفت انطلاقتها الحقيقة ابتداء من النصف الثاني للثمانينيات.

ومنذ الاستقلال، كان الأمر تعلق فعلا بتأسيس دولة الحق والقانون، على أساس فصل السلط وسواسية الجميع أمام القانون، مع السعي إلى تشييد بنية قضائية تشكل قطيعة مع النظام الذي كان سائدا إبان الحماية.

غير أنه وبعد نصف قرن من الممارسة يبدو أن القضاء، الذي بقي شديد الارتباط بالسلطة السياسية وخاضعا لضغوط مختلفة، ظل يعاني من السلبيات المؤسساتية، التي لم تكتف بتغيير عمله فحسب بل حرفته بالكامل.

[23] غزال أحمد، "مسار إصلاح وتأهيل القضاء"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.
[24] راجع خطاب جلالة المغفور له محمد الخامس خلال اجتماع بالعمال في 12 يوليوز 1956.

وهكذا، فإن الإصلاح القضائي الذي تم سنة 1974، بهدف تعديل وتنظيم القضاء بذريعة جعله أكثر سرعة بتبسيط طريقة اشتغال المحاكم والمساطر القضائية، قصد "تقريب العدالة من المتقاضين"، قد أدى إلى الحد من الضمانات الممنوحة للمتقاضين وإطلاق العنان لقضاء تعسفي ومستعجل أفرغ بدوره مشروع تحديث القطاع من محتواه.

لقد اعتبر الكثيرون أن أحداث سنة 1965 وما تعرض له النظام من محاولات زعزعة في بداية السبعينيات من بين الأسباب التي وقفت وراء هذا الإصلاح.

وفي ذات المنحى، عرف القضاء تأخرا لا يستهان به مقارنة بالتطور السوسيولوجي والسياسي والاقتصادي، حيث وجدت هذه الفجوة ترجمتها في شكل أزمة مستعصية، خصوصا وأن أسبابها العميقة لا ترتبط فقط بالبنيات وبالتسيير الداخلي. وانتهى الأمر بالإدارة المركزية للقضاء، التي من المفروض أن تكون هيئة للدعم اللوجستيكي، إلى الانقطاع النهائي عن الواقع المعيش في المحاكم، التي تعتمد أساليب قديمة وغير متبصرة لتسوية النزاعات مع غياب الشفافية في المساطر. وبصرف النظر عما يثار دوما من هشاشة الوضع المادي والتنظيمي للقضاة وكتاب الضبط، يمكن إضافة ضعف تكوين القضاة والمحامين في القانون التجاري والبحري والبنكي إلخ. وكل ذلك يمس باستقلالية القضاة، ولا سيما أن هؤلاء لم يتعودوا على الاستقلالية في مقابل محاولات الاحتواء.

وعلاوة على ذلك، يمكن الحديث عن صعوبات تبليغ وتنفيذ الأحكام وضعف الوصول إلى القانون واكتظاظ المحاكم وتعقيد وبطء المساطر وافتقار المحاكم إلى بنيات لإستقبال المتقاضين والاستماع لهم وإسداء النصح لهم ؛ بوصفها تمثل بعض المشاكل التي ستزداد حدتها مع صلابة النظام السياسي، كرد فعل على الضغط السياسي الذي امتد من منتصف الستينيات إلى التسعينيات. كما اثر تسخير مجموع النظام القانوني والقضائي لخدمة المخاوف الأمنية، في المقام الأول، على حساب سير العديد من جوانب النشاط القضائي)ضعف وسوء تنظيم المساعدة القضائية، تعقد المساطر، طول مدة الأحكام، البطء في تنفيذ الأحكام القضائية إلخ) ليؤثر كل ذلك، بشكل كبير، على صورة القضاء. وبذلك، وتحت تأثير الاكتظاظ وقلة الضمير وأخلاقيات المهنة، مع اللجوء المكثف لمساطر التماطل ولمختلف أشكال المناورات، تفقد الأحكام القضائية كل محتواها وتتقوقع دوما في دور من ينفذ المساطر وليس من يؤول جوهر النصوص القانونية.

إلى جانب ذلك، ما تزال هناك مؤاخذات خاصة: استقلال ضيق نطاقه الفساد بشكل كبير، فوارق مهمة بين النصوص وبين ما يطبق على أرض الواقع، غياب نشر الاجتهادات القضائية، اجتهاد متأثر بنموذج دول الشرق الأوسط، في قطيعة مع الطفرة سااللاتينية"، التي تتناسب أكثر مع تطور المجتمع المغربي[25]، نقص في الكتاب إلخ. وفي هذا الصدد، تعترف وزارة العدل بهذه الصعوبات في منشورها المتعلق بالإصلاح : "لا يجدر بنا أن نغفل أنه رغم البنود الواضحة ورغم جميع دساتيرنا لم يكن قضاؤنا مستقلا عبر تاريخنا، وأن ثقافة الاستقلالية لم تتمكن من وسم مجموع جسد القضاء ومجموع الجسد الاجتماعي بشكل أقل. على قضائنا أن يخضع لضغوطات من مختلف الجهات، وهناك عدد غير يسير من القضاة لم يشأ أو لم يعرف أو لم يتمكن من مقاومة هذه الضغوط "[26].

[25] غزال أحمد، "مسار إصلاح وتأهيل القضاء"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.
[26] وزارة العدل، "حصيلة الإنجازات"، 20021999.

ومن أجل تجاوز هذه العوائق، فقد انصبت التغييرات، بشكل اكبر، على تحسين الوضع المالي للقضاة والرفع من مستوى تكوينهم، وتغاضت عن الاختلالات الأكثر خطورة، من قبيل : تخليق القضاء ومحاربة الفساد وولوج المحاكم ومصداقيتها ومستوى أدائها. وبذلك اختارت الدولة أن تعالج ما هو أكثر استعجالا، مفضلة القيام بأعمال تعتبر ذات أولوية، وتهم بالأساس العناصر التي تتحكم في الصفقات الاقتصادية.

ومع ذلك يبدي المغرب رغبته المتنامية في رفع مستوى قضائه، بهدف تقوية الأساس الليبرالي لاقتصاده والوفاء بالتزاماته باحترام حقوق الإنسان، خصوصا منذ فتح ورش تشريعي)إثر الخطاب الملكي في 16 ماي 1995) حول نصوص أساسية، تمت المصادقة عليها خلال سنة 1996، وهي : قانون الاستثمارات، قانون الشركات المساهمة، مدونة الشغل (تمت المصادقة عليها خلال شهر يوليوز 2003).غير أن الإصلاح الرامي إلى تخليق القضاء والرفع من مستوى كفايته وأدائه مما، من شأنه أن يعيد نسج علاقة الثقة والشفافية مع المتقاضين، تأخر في تقديم ثمارة لكون الإجراءات المتخذة ليس لها سوى آثار محدودة، حيث استمر القضاء في نهج أساليب النخبوية والسلبية في حالات المس بالنظام العام وفي الاستعمال غير المشروع للمال (كما هو الحال في العمليات الانتخابية)، رغم التقدم الملموس المتعلق، على الخصوص، بإنشاء المحاكم الإدارية 1994 او المحاكم التجارية (1996).

وفي المنحى ذاته، أصبحت الزبونية والنباهة والمحاباة طرقا عادية يسلكها أو يتدخل فيها هذا الطرف أو ذاك ليملي على العدالة ما يراه تطبيقا للقوانين. وتبين الفضائح المرتبطة بتسيير الأملاك العامة، التي تم تداولها لدى الرأي العام، شيئا فشيئا في بداية التسعينيات، (الصندوق الوطني للقرض الفلاحي، القرض العقاري والسياحي، صندوق الضمان الاجتماعي)، مدى الصعوبة التي يواجهها المغرب لخلق مناخ يتسم بسيادة القانون، قوامه احترام دولة الحق الاقتصادي.

وبفعل اللجوء إلى القضاء للمرة الأولى ابتداء من النصف الثاني من التسعينيات، باعتباره عاملا حاسما في دمقرطة المجتمع وفي التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تمت محاسبته على جميع النقائص، فأصبح النظام القضائي موضع انتقاد صريح من قبل الشركاء الأجانب والمنظمات ؛ وهي هيئات الجهوية والدولية، التي تدعم التنمية بالمغرب (خصوصا قانون الأعمال والمحاكم التجارية) تعتبر أن النقائص التي يعاني منها النظام القضائي تعد اكبر عائق أمام الازدهار الاقتصادي وتنمية الاستثمارات الداخلية والخارجية.

وهكذا، أقدم البنك الدولي سنة 1995، في تقرير أصبح مشهورا، على وصف السير السيئ للقضاء وقلة مصداقيته، بالمشاكل الكبرى التي يجب حلها، بغية تشجيع النمو وتنشيط الاقتصاد. كما أشار الاتحاد الأوربي إلى مثل هذه الاختلالات، بينما سارت أحكام المنظمات الدولية من قبيل : برنامج الأمم المتحدة للتنمية وصندوق الأمم المتحدة لأنشطة الشعوب وصندوق الأمم المتخدة للطفولة ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في اتجاه مزيد من التركيز على الخروقات التي قد تمس بحقوق ومصالح الأفراد والطبقات الاجتماعية المعوزة , وفي تطلعها إلى محاكمات عادلة ومنصفة.

ولقد حثت هذه الملاحظات القوى العمومية على تطوير مشروعين إصلاحيين سنة 1996.

وفي هذا السياق، تحاول عملية التأهيل القضائي والمؤسساتي، التي طالب بها الفاعلون الاقتصاديون والجهات المانحة، الإجابة عن هاجسين اثنين، ألا أولهما : تجديد التشريع واعتماد الآليات الإدارية والقضائية الكفيلة بالتغيير. يشير هذا العامل، الذي يروم تحقيق تناسب أفضل بين القانون والاقتصاد إلى جعل المؤسسات قادرة على توفير مناخ يشجع على التطوير وعلى المبادرة الخاصة، وما يرتبط بها من احترام لقواعد اللعبة وللأسبقية والحرية، كما يضمن شفافية ونجاعة النظام الاقتصادي. وهذا يعني اعتماد آلية تشريعية وقضائية تخضع للمعايير الدولية.

وبعد قطاعات المحاسبة، والأبناك والبورصة والتجارة (مدونة التجارة وقانون الشركات، والصفقات العمومية) والقضاء الإداري والمحاكم التجارية، سيأتي دور قطاعات أخرى خصوصا مدونة الشغل والتأمين الإجباري على المرض، الذي فتحت أوراشه منذ بضع سنوات ولم تتوصل الجهات المعنية بشأنه لحد الآن إلى اتفاقيات صريحة ونهائية.

يرتبط الإصلاح القضائي بهذه الحركية. ودليل ذلك أن أولى المحاكم التجارية أنشأت بعد اعتماد بعض المحاكم الإدارية. وما هو أساسي في هذا السياق هو، أن هذه العملية واكبها تكوين لثلة متخصصة من القضاة، تم انتقاؤهم وفق معايير صارمة، حيث استفادوا من تكوين مفتوح في القانون الأوربي المقارن. وتمثل هذه العملية، في حد ذاتها، تقدما، مع أن التوزيع الجغرافي لهذه المحاكم هو للأسف غير جريء، إلى حد ما، ويخل بمبدأ سواسية المواطنين أمام القانون. ونظرا لظروف العمل الحسنة التي تمنحها المحاكم الإدارية والتجارية، غير أن التخوف الحقيقي يتمثل في أن يتم، شيئا فشيئا، إفراغ المحاكم العادية من العناصر الأكثر حركية لفائدة هذه المؤسسات، مما سيزيد من حدة الأزمة التي يعيشها القضاء.

إصلاح ناجح : تحديث المجلس الأعلى

برنامج التعاون بين المجلس الأعلى وبرنامج الأمم المتحد للتنمية

الأهداف الكبرى للمشروع

- وضع نظام جديد للإعلام ولتسيير شؤون المجلس الأعلى ؛
- توظيف وتكوين ما يحتاجه المجلس من عاملين تقنيين ؛
- التكوين المستمر لفائدة القضاة وكتاب الضبط والموظفين.

النتائج المرجوة

- وضع نظام معلومياتي عصري، يمكن المجلس الأعلى من الزيادة في قدرته على العمل، ومن الحد من التأخير الحاصل في معالجة الملفات؛
- وضع نظام معلومياتي للتوثيق، يشكل مصدرا لكل اجتهادات المجلس الأعلى وللنصوص القانونية المعمول بها في المغرب ؛
- تزويد المجلس الأعلى بالعاملين الأكفاء، المؤهلين لتسيير مجموع النظام المعتمد ؛

- التكوين المستمر لفائدة القضاة وكتاب الضبط والموظفين.

النتائج المحصلة

- تخفيض مدة البث في الملفات من 6 سنوات إلى سنتين، والتخفيض بنسبة النصف من القضايا المدرجة وأجل الحكم في الملفات وإحالتها بفضل خضوع المساطر للمعلوميات ولمسار الملفات التي يعالجها المجلس الأعلى ؛
- التفريق بين العمل القضائي والادارة القضائية، ويتعلق الأمر أساسا بإعادة تنظيم المهام وتوضيح طرق العمل، باعتماد مبدئ ملاءمة التكوين مع العمل ؛
- تقويم عمل القضاة بواسطة بمدهم بآليات تساعد على اتخاذ القرارات بطريقة عصرية وناجعة، يستعملها الرئيس الأول حاليا ؛
- عدد الملفات التي ينظر ويبت فيها كل قاض وأداء كل غرفة، حيث تعتبر الغرفة الاجتماعية مثالا يحتدى به حاليا بالنسبة للغرف الأخرى، لكونها لا تنظر منذ سنة 2003 إلا في القضايا المسجلة في السنة الجارية ؛
- جريدة شهرية ينجزها قسم الإحصائيات ؛
- إنشاء الموقع الالكتروني للمجلس الأعلى قصد ضمان المزيد من الشفافية تجاه المواطنين (المحامين، والمتقاضين وغيرهم) وعنوان هذا الموقع هو: www.coursupreme.ma ؛
- إنجاز دراسة إحصائية حول الملفات التي تمت إحالتها على محاكم الاستئناف بهدف التأكد من تنفيذ الملفات التي بت فيها المجلس الأعلى؛
- تكوين القضاة في المعلوميات واللغات الأجنبية ؛
- تأهيل 39 كاتب ضبط في ميدان المعلوميات والبرامج المكتبية ؛
- توظيف 14 إطارا جديدا (من مستوى دبلوم الدراسات العليا المطبقة) بهدف تعزيز خلية عصرنة كتابة الضبط وتوظيف ثلاث مهندسين وعشرة تقنيين معلوماتيين متخصصين في نظامي TIB وTSSIT
- إنشاء أقسام جديدة : قسم الإحصائيات، قسم المعلوميات وقسم التدبير المالي والعلاقات الدولية،
- إنشاء مصلحة مكلفة بالدراسات القضائية (SDE) قصد مساعدة قضاة المجلس الأعلى في أبحاثهم ؛
- إنشاء قاعة متعددة الوسائط لفائدة القضاة والموظفين والمحامين والجامعيين ؛
- إنشاء قاعة للنشر، مكلفة بجمع الاجتهادات أسبوعيا من مختلف أقسام المحكمة ؛
- إنشاء ورش للنشر مجهز بأدوات الطبع والنسخ وتزويد قاعتين للتكوين بالآلات السمعية البصرية.

مؤشرات النجاح

- النسبة المئوية للقضايا المسجلة بالمجلس الأعلى التي سجلت إلى غاية 31 دجنبر 2004 هي كما يلي :

2 ٪ خلال سنة 2001

7 ٪ خلال سنة 2002

21 ٪ خلال سنة2003

70 ٪ خلال سنة 2004

- تظل الغرفة الاجتماعية دائما غرفة نموذجية لا تنظر سوى في قضايا سنتي 2004 و2005 وقد انخفض عدد القضايا المسجلة ليبلغ 325 فقط ؛
- إنجاز دراسة إحصائية حول الملفات المحالة على محاكم الاستئناف بغرض التأكد من تنفيذ الملفات التي بت فيها المجلس الأعلى.

وتجدر الإشارة إلى أنه مما قد يخشى منه على فعالية هذه المحاكم أن تتأثر بحالة المناخ القانوني والإداري، ولاسيما : الصعوبات المرتبطة بالمحامين والخبراء القضائيين وبتدخل الضابطة القضائية بالموازاة مع تطور المخالفات الجنائية في القضايا التجارية (الشيك بدون رصيد، المسؤولية الجنائية لمؤسسي الشركات ومسيريها ومدققي حساباتها، الملكية الصناعية المنافسة إلخ).

وهكذا، جاء إصلاح الإدارة والقضاء على رأس الانشغالات الرسمية في التصريح الحكومي الذي أدلت به حكومة التناوب أمام البرلمان. وتتمثل الأولويات القصوى بالنسبة للحكومة في إعادة إحياء الضمير المهني وتطوير القوانين، التي ينبغي أن تساير التغييرات المتسارعة للمناخ السوسيوثقافي. ولقد حدد هذا التصريح للحكومة الأهداف التالية :

- الرفع من قدرات إدارة العدل ؛
- تحسين العلاقة بين الإدراة المركزية ومؤسسات القضاء ؛
- الزيادة من التفتيش القضائي ؛
- تحسين التغطية المجالية، اعتمادا على خريطة جديدة ؛
- إعطاء أهمية أكبر لتكوين القضاة ومساعدي القضاء ؛
- تسهيل القيام بالطعن أمام القضاء ؛
- اعتماد نظام قضاة التنفيذ في القضايا المدنية والجنائية.

وانطلاقا من ذلك، اعتبرت وزارة العدل أن نتائج المجهودات المبذولة تعد ايجابية، وأثارت نقطتين تظهران حصول بعض التحسن، على ما يبدو، منذ بدء العمل بالإصلاح :

- أما الأولى فتتعلق بالأحكام التي تم تنفيذها بين سنتي 1999 و2001. ذلك أن 714 حكما من أصل 1167 حكما نفذت فعلا، أي بنسبة 81. لا داعي للتذكير بأنه على إثر حملة للتعبئة قصد تصفية الملفات متأخرة التنفيذ، عرفت سنة 2003 تنفيذ 71000 ملف من مجموع 129000 ملف، التي تم جردها ؛
- وأما الثانية فترتبط بالمحاكم التجارية التي سجلت نتائج مشجعة، ذلك أن 35263 قضية من أصل القضايا المسجلة خلال ستة أشهر الأولى لسنة 2002 فقط، والبالغ عددها 37174 قضية، تم البث فيها، أي بنسبة 94,85.

وعلى مستوى الواقع، فيتعين على النظام القضائي بالمغرب أن يواجه تحديات عديدة : الاستجابة لتطلعات مجتمع ينخرط، بالتدريج، في الممارسة، يستأنس الديمقراطية وكذا التكيف مع الحاجيات المتنامية للاقتصاد وللمبادلات التجارية.

والحال أن العديد من الفاعلين ما يزالون يبدون تحفظات بشأن بعض جوانب الإصلاح. وفي هذا السياق يبين الجدل الذي أثاره التصويت على قانون الشركات المساهمة عدم رضى عدد مهم من رجال الأعمال. ويُعتبر هذا القانون - الذي قدم في ثوب ليبرالي، لكونه يتعلق باحترام القانون وبتخفيف العبء الذي يثقل كاهل المقاولة، في نظر الكثيرين، وعلى العكس من ذلك - تأكيدا جديدا على غلبة السياسة، بينما يعتبره آخرون إعادة تنظيم لامتيازات دور التحكيم الذي تلعبه الدولة.

وتعطي محكمة العدل الخاصة أيضا هذا الانطباع بسيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية ؛ ذلك أن هذه المحكمة، التي أنشأت لمحاربة الفساد، تتصرف بوصفها "محكمة استثنائية تسهم في استمرار سيادة اللامحاسبة، وتحرم المتقاضين من حقهم في محاكمة عادلة ومنصفة"[27]. فبعد 40 سنة من الوجود لم ترفع أمام هذه المحكمة سوى 400 قضية، أي بمعدل أقل من قضية واحدة في الشهر، مع أن الفضائح التي تناولتها الصحافة وحدها وملفات البحث هي أكبر بكثير من هذا الرقم. والأدهى من ذلك، أن المتابعات تتم في الغالب ضد موظفين عاديين، كما هو الشأن بالنسبة لفضائح المطاعم المدرسية، والصندوق الوطني للقرض الفلاحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والقرض العقاري والسياحي.

إذا كان إصلاح القضاء شكل في وقت سابق مطلبا سياسيا، لما كانت الأحزاب السياسية وفاعلو المجتمع المدني والحقوقيون ينتقدون جميعا خضوع القاضي للسلطة السياسية، فأن الفاعلين الاقتصاديين يجعلون منها، منذ مدة، أولوية في بحثهم عن تحسين مناخ الاستثمار. ولا داعي للتذكير، في هذا السياق، بالمبادرة المعروفة بحملة التطهير التي جرت سنة 1996، والتي أبانت عن مدى الارتباط بين الأمن القانوني والحياد الإداري والسير العادي للاقتصاد.

وإذا كان المشرع قد ظل، منذ استقلال المغرب، يحاول إرساء إطار مناسب لازدهار الأعمال، فإن النتائج تبقى متباينة، خصوصا وأن بعض القطاعات قاومت التغيير وما تزال، (إصلاح القانون العقاري، قانون الشغل). وبذلك، فإن التقدم الحاصل يعتبر أقل بكثير مما يتطلبه الوضع، ولا سيما من وجهة نظر رجال الأعمال، الذين يعتبرون أن الإطار المعتمد في وقت يقبل فيه المغرب على تطبيق اتفاقات التبادل الحر أو الشراكة مع الاتحاد الأوربي ودول والولايات المتحدة والأردن وتركيا ومصر وتونس، لا يتناسب مع الاستراتيجة التي تروم تحويل البلاد إلى مستقبل للاستثمارات الأجنبية، كما يسود تخوف من أن يكون ثمن كل تأخير غاليا، لأن المنافسين متعددون وهم دوما عازمون على التحرك بسرعة أكبر (تونس، الأردن، تركيا).

ب- التحديات التي تواجه النظام القضائي : محاربة الفساد

إن الفساد هو واحد من أكثر مظاهر سوء الحكامة انتشارا. وهو يتخذ أشكالا مختلفة قد تكون مكشوفة أو خفية، من قبيل : المحسوبية أو المحاباة أو الرشوة. وبحرمان المواطنين من حقهم في نفس المعاملة، ينفي الفساد مبدأ التعامل بالمثل، الذي يعتبر قيمة شاملة ودعامة أساسية لحسن الحكامة.

ولا يبدو أن الفساد الذي يعشش في قلب النظام المغربي قد تراجع، رغم الجهود التي تبذل منذ ثلاثين سنة للحد منه[28].

[27] معهد البحر الأبيض المتوسط لفائدة FEMISE "نبذة عن المغرب"، يوليوز 2004، ص. 189.
[28] أبو درار عبد السلام، "محاربة الرشوة في المغرب"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.

أ. الرشوة في الذاكرة الجماعية

يبدو أن الرشوة مترسخة وعادية في الذاكرة الجماعية، وقد يعزى ذلك إلى التأخير في تكوين فكر مواطن يحترم المصلحة العامة. ويمكن التذكير، في هذا الإطار، بالتنديد الصريح الذي وجهه ملك المغرب غداة أزمة الصخيرات (1971) لأوساط السلطة والإدارة. وقد تفشت هذه الظاهرة حاليا لتتخذ أبعادا خطيرة وأشكالا أخطبوطية.

الرشوة داخل جسم القضاء

رجل القضاء	النسبة المئوية (٪)
تماما فوق كل ارتشاء	٪ 6,5
فوق كل ارتشاء بنسبة كبيرة	٪ 18,5
مرتشي شيئا ما	٪ 36,1
مرتشي بشكل كبير	٪ 36,1
مرتشي تماما	٪ 2,8
المجموع	**٪ 100**

المصدر: أبحاث الرأي حول الحكامة لدى 111 خبيرا، يونيو 2003 مسحوب من المركز الافريقي للتكوين وللبحث الاداري للتنمية cfrad/omap/cea تقييم نظام الحكامة بالمغرب (التقرير الوطني)- 2004 الصفحة 140

والواقع أن الناس الذين يشتكون من الرشوة لا يشجبونها صراحة، لدرجة أن اللهجة المحلية تصور المرتشين على أنهم سأذكياء"، يتصرفون بشكل أفضل من الآخرين، لأنهم من ذوي الحنكة، في مقابل من يرفضون الرشوة الذين ينظر إليهم على أنهم سذج لا يفهمون شيئا.

ومع ذلك، لا ينبغي استنتاج أن المجتمع المغربي يعاني من مرض عضال، فهناك العديد من الناس داخل المجتمع المغربي يعرفون بضميرهم الحي وهم غالبا ممن يلتزمون بالتعاليم الدينية، بشكل يجعلهم يزهدون في هذه الأموال. ومن ثم، يتعين البحث عن سبب سالتساهل" مع مثل هذه الآفة في مرحلة ما قبل الاستعمار ثم خلال الاستعمار وبعده.

بلاغ ترانسبارنسي المغرب حول مؤشر تصور الفساد سنة 2004 لـ ترانسبارنسي الدولية

تنشر نتائج مؤشر رصد الفساد على المستوى الدولي بلندن في 20 أكتوبر من كل سنة. ويعتمد في قياس الفساد على الاستطلاعات، التي تعكس تصور أوساط رجال الأعمال والجامعيين ومحللي أخطار الدول. وقد عرفت سنة 2004 تصنيف 146 بلدا اعتمادا على 18 تحقيقا أنجزته 12 هيأة مستقلة. ولا يشمل التقرير إلا الدول التي شكلت موضوع ثلاث تحقيقات على الأقل.

وتأتي على رأس القائمة الدول الأكثر شفافية وهي فنلندا-9 نقط- متبوعة بنيو زيلاندا والدانمارك. وفي مقابل ذلك فإن الدولتين التي تعانيان أكثر من غيرهما من الفساد هما بنغلاديش وهايتي (1,5 نقطة).

وقد تراجع المغرب، الذي كان موضوع 7 تحقيقات مختلفة، هذه السنة أيضا في الترتيب. إذ انتقل من الرتبة 70 إلى الرتبة 77 (ليحل في نفس المرتبة مع دول البنين ومصر ومالي). ويظهر هذا التراجع بشكل أكثر وضوحا خلال السنوات الخمس الأخيرة، حيث تراجع المغرب من المركز 45 إلى المركز 77. وما يثير مزيدا من القلق هو أن نقطة المغرب التي لم تكن مرضية سنة 1999 وهي 4,1 تراجعت إلى 3,2 سنة 2004. وبذلك فإن المغرب يعرف انتشار ظاهرة الفساد التي تتجه نحو مزيد من التفاقم مع مرور الوقت، وهو ما لا يخفى على أحد من الفاعلين الوطنيين والدوليين.

وانطلاقا من هذا الاستنتاج، الذي يؤكد نتائج تحقيقات وطنية أخرى، تشدد ترانسبارنسي المغرب مرة أخرى على خطورة تطور الفساد وما له من كبير تأثير على المواطنين وعلى المناخ الاقتصادي والاجتماعي وعلى تقدم البلاد بشكل عام. وتجدد ترانسبارنسي المغرب دعوتها الملحة للقوى العمومية وكل الفاعلين المعنيين للانخراط الفوري في تحضير وتطبيق استراتيجية وطنية لمحاربة الفساد.

ويمكن أن يشكل البيان المؤلف من 15 إجراء لمحاربة الفساد، الذي اقترحته ترانسبارنسي المغرب، قاعدة لحوار يرمي إلى إعطاء الانطلاقة لحركية وتعبئة وطنية ضد ظاهرة الفساد. وهذا يستوجب تعزيز ثقافة المسؤولية وضرورة التبليغ وتحقيق قطيعة مع انتشار ظاهرة الإفلات من العقاب. أو بعبارة أخرى تطبيق القانون. ومن شأن هذه الدينامية أن تبعث، في اقرب الآجال، على إصلاحات قانونية ومؤسساتية وتربوية وتوعوية.

ومن جهة أخرى، فإن الحكومة مطالبة بتمديد انخراط المغرب في معاهدة الأمم المتحدة لمحاربة الفساد بنشرها في الجريدة الرسمية واعتماد تدابير تروم ضمان تطبيقها.

الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة. ترانسبارنسي المغرب، الدار البيضاء، بتاريخ 20 أكتوبر 2004.

2 أسباب الفساد

رغم أن هذه الممارسات " الموروثة" تبقى مرتبطة في بعض الأحيان بالنوايا، إلا أنها تتقلص شيئا فشيئا تحت تأثير قواعد اللعبة : الخضوع للضريبة، فصل أملاك الدولة عن الأملاك الشخصية للمسؤولين الإداريين، مراقبة استعمال الموارد العمومية إلخ.

ومع ذلك فإن لعنة الفساد ما تزال تلاحق البلاد ولا يبدو أنها بدأت تتراجع. ذلك أنها تعطي الانطباع بأنها تتحول تماشيا مع درجة تطور المجتمع، الذي يعرف نمو المؤهلات التقنية والحداثية داخل الوظيفة العمومية، وتمديد التمثيلية الشعبية عن طريق الاقتراع. وهل يخلو كل استحقاق انتخابي من نصيبه من شراء أصوات الناخبين، رغم أن تكريس نظام التمثيلية يشكل، ولو بعد حين، إحدى وسائل القضاء على المحسوبية التقليدية ؟

صحيح أننا ما نزال نفتقر لمعلومات دقيقة بشأن التأثير الحقيقي للفساد على الاقتصاد والمجتمع. فالمعلومات النادرة المنشورة على أعمدة الصحف تتناول فقط الطرق غير المشروعة التي تشكل تربة خصبة للفساد، كما تسلط الضوء على مدى تفشي هذه الآفة المخزية، التي تنتشر بسبب موافقة البعض وعدم اكتراث البعض الآخر، ونظرا لوجود نشاط مزدهر في الخفاء (التدليس، الاتجار في المخدرات، الاتجار في الوثائق المزورة، التهريب، التزوير، السيارات المهربة إلخ).

3 نتائج الفساد

تظهر الآثار العكسية لهذه الاختلالات حاليا ليس فقط على مستوى تطور القطاعات الاقتصادية، مثل البناء وخدمات التغذية المعروفة بكونها تشكل مرتعا تقليديا لتبييض الأموال، بل إنها تتجاوزها لتتمظهر أيضا من خلال نتائج سوسيولوجية خطيرة، بسبب مسها بقيم من قبيل الجدية في العمل والضمير المهني، إلخ.

ولا يبدو أن للمحاكمات والعقوبات، التي تختلف صرامتها، تأثير دائم على ممارسات الفساد، مادامت القوانين التي تُسن ضده لا تتسم بالاستمرارية، بل إنها تبدو بمثابة أجوبة ظرفية ناتجة عن حملات قصيرة لا تكاد تطلع عليها شمس يوم جديد.

ملف لم يعد من الطابوهات: ملف المخدرات

يشكل المغرب حاليا إحدى المصادر الرئيسية التي تزود السوق الأوربية بالقنب الهندي والحشيش. فمنطقة شمال المغرب، التي تتركز فيها زراعة القنب الهندي، تمتد على مساحة 20000 كيلومتر مربع تقريبا... وإذا كانت المعلومات، المتوافرة إلى هذا الحين، تشير إلى توجه نحو زيادة المساحة المزروعة منذ الثمانينيات، فإن التقديرات بشأن المساحات المخصصة لزراعة القنب الهندي وإنتاج الحشيش بالمغرب ظلت موضوعا للنقاش والتناقض. ولذلك قررت الحكومة المغربية وضع حد لهذا الوضع فوقعت مع منظمة الأمم المتحدة لمحاربة المخدرات والجريمة، خلال شهر فبراير 2003، اتفاقا لإجراء تحقيق حول الإنتاج غير الشرعي للمخدرات (القنب الهندي) وحول الجريمة المنظمة

منظمة الأمم المتحدة لمحاربة المخدرات والجريمة، المغرب، تحقيق حول القنب الهندي، يونيو 2004

4 الإجراءات المتخذة لمحاربة الفساد

قام المغرب، بطريقة عرفت مواكبة كافية لوسائل الإعلام، بإطلاق العديد من الحملات لمحاربة الفساد :

1965.1964 : عندما تم، في سياق أزمة سياسية بين الحكومة والمعارضة، الإعلان عن إنشاء لجان برلمانية للتحقيق (للمطالبة بمحاسبة وزراء سابقين)، مع إنشاء محكمة العدل الخاصة (القانون رقم 64,4) المكلفة بالنظر في جرائم الاختلاس والارتشاء واستغلال النفوذ التي يقترفها الموظفون.

1972.1971 : مع إعلان الملك عن حملة شرسة لمحاربة الفساد وإصلاح إدارة القضاء، تم في إطارها توقيف العديد من الشخصيات، من بينهم وزراء سابقون وكتاب عامون للعمالات وموظفون سامون، مثلوا أمام محكمة العدل الخاصة.

1996 مع الحملة المعروفة بحملة التطهير، التي بدأت بمحاربة التهريب وفساد مصالح الجمارك، لتشمل بعد ذلك التملص الضريبي واختلاس موارد الجماعات وترويج المخدرات والنشاط الصيدلي. وستثير هذه الحملة، التي قام بها وزير الداخلية وساندها وزير العدل، احتجاجات تناولتها لها الصحافة بإسهاب. كما أدانت المنظمة المغربية لحقوق الإنسان واتحاد هيآت المحامين بالمغرب ومجموعة من المثقفين الطريقة المتسرعة والطابع العنيف للتوقيفات وقلة الأدلة.... وقد تم العفو عن جميع الموقوفين تقريبا.

ومنذ سنة 1999، تم تسجيل التزام جماعي، من جانب الفاعلين داخل الحكومة وأرباب العمل والجمعيات والصحافة، للحد من الفساد الايجابي أو السلبي ومن استغلال الأملاك الجماعية والتستر على ذلك. ومع إدخال قواعد جديدة للشفافية، مستوحاة من ممارسات قانونية ومؤسساتية، برهنت على نجاعتها في دول أخرى، يبدأ المغرب ابتكارات مهمة ولكنه لا يواكبها دائما بالتفعيل على مستوى التشريع وقواعد المعاملة، التي تخضع لها الإدارات العمومية، وخصوصا عن طريق تحضير ميثاق لحسن التدبير واعتماد شفافية مداخيل أعوان الدولة وتدبير الطلبات العمومية ومنح عقود الامتياز والاحتكار والاستغلال وجميع أنواع الرخص الإدارية الأخرى وتحسين أخلاقيات التدبير والأعمال والاعتراف بجمعيات محاربة الفساد وبدور الصحافة (رغم أن وسائل الإعلام الأخرى تظل بعيدة عن هذا النقاش) ونشر المعلومات المتعلقة بالأعمال واستطلاعات الرأي المتعلقة بالفساد.

وإلى جانب ذلك، تم القيام بمبادرات محمودة في ميدان التوعية، وإن كان الأمر يتعلق بورش يتطلب المثابرة، لأنه لا يرتبط فقط بالإصلاحات وحملات التوعية التي تقوم بها السلطات، ولكنه رهين أيضا بوعي المواطنين، الذي لا يتأتى إلا بعد مدة طويلة. ومن هنا تنبع ضرورة الاستمرار في المجهودات المبذولة، في إطار إستراتيجية شاملة ومخطط عمل متناسق، على المدى القريب والمتوسط والبعيد، بغية توطين هذا المطلب المواطن وضمان استمرارية النتائج المحصلة بعد الإصلاحات التي تم اعتمادها.

الممارسات الانتخابية : تخليق طال انتظاره

تشكل المسلسلات الانتخابية حركية أساسية في الدمقرطة ومؤشرا وازنا في الحكامة الديمقراطية والتنمية البشرية. وإذا كان ترسيخ الديموقراطية يمر، في المقام الأول، عبر تنظيم انتخابات تسمح بالتعبير عن إرادة الشعب، بشكل حر وصريح، فإن ما يعرفه المجتمع المغربي من تقلبات دائمة أدى إلى الترجمة المتدرجة لمثل هذه التغييرات على مستوى المؤسسات.

ولفهم تطور العمليات الانتخابية بالمغرب، بشكل أفضل، يجدر الأخذ بعين الاعتبار بعض المعطيات الأساسية، من قبيل دور الملكية وقوة تداخل الحركة الوطنية مع الأحزاب السياسية، وتنامي الحركة الإسلامية داخل المجتمع، وارتفاع نسبة تناسل الأحزاب والبحث المضني عن شرعية للأحزاب المعروفة بأحزاب اليمين أو الوسط، والتقسيم البطيء لليسار وظهور الحركة الأمازيغية[29].

بنم المسار، الذي تمكن حتى الآن من تجاوز العديد من العقبات، عما يواجهه المغرب من صعوبات لتنظيم انتخابات نزيهة وديموقراطية. ذلك أن هذه الانتخابات ظلت، منذ زمن طويل، تشكل لحظات ارتفاع الضغط بسبب تدخل الإدا ا رة ومختلف عمليات التزوير، التي لا تكاد تخفى على أحد، بفعل اقتسام السلطة وتأويل مفهوم التمثيلية، التي تفهم أكثر على أنها مسطرة لتعيين النخبة أكثر من كونها صورة حقيقية للمجتمع السياسي.. وبفعل تميزها بالانتفاضات وما تتعرض له من طعن بسبب مناورات الإدارة ؛ فإنها تعطي الانطباع، في كل مرة، بأن المغرب وكأنه يشهد الانتخابات بمناسبة كل استحقاق، لأول مرة.

وهكذا، ورغم تنظيم عدة انتخابات منذ عهد الحماية، يظهر المغرب، في كل مرة، في مرحلة انتقال مؤسساتي (حملات انتخابية بئيسة، جو من الحذر بين الفاعلين، مشاركة في تراجع مستمر، إلخ.)، رغم أن المغرب ليس هو البلد الوحيد الذي يعيش عدم ارتياح المواطنين للانتخابات. وباستثناء فترات حالة الاستثناء أو النظام الانتقالي، عرفت المجالس التشريعية، غير ما مرة، تمديد فترتها بتأجيل موعد الاستحقاقات الانتخابيات، الذي حدد في السابق.

ويجدر التركيز، في هذا السياق، على التواريخ الثلاث التي عرفت تحولات سياسية يحفظها التاريخ، بالنسبة للحملات الانتخابية :

في سنة 1963 : حملة ساخنة، لأن الأمر يتعلق بأول امتحان للتمثيلية الشعبية في البرلمان
1977 : عندما كانت قضية الصحراء تثير اهتمام وإجماع الأحزاب الوطنية
2002 : تمثل أول انتخابات في عهد الملك محمد السادس مما جعل الآمال تعقد عليها .

[29] برنوصي نادية، "تطور المسار الانتخابي بالمغرب"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.

وباستثناء هذه الانتخابات الثلاث، فإن الانتخابات الأخرى نظمت عبر حملات بئيسة تمت فيها المباحثات بين وزير العدل ورؤساء الأحزاب السياسية، بشكل حد من مصداقية الاقتراع، يضاف إلى ذلك انعدام أي تأثير يذكر على الوضع الاجتماعي، مع نهج توافقية مفضوحة.

ويعود تاريخ أول رغبة صريحة لضمان شفافية الانتخابات إلى الخطاب الملكي الموجه للأمة بتاريخ 20 غشت 1996. وتلاه بعد عام إنشاء اللجنة الوطنية المكلفة بتتبع العمليات الانتخابية. تحديث اللوائح الانتخابية وإعداد بطاقات جديدة للناخب واعتماد صناديق شفافة وتوقيع "ميثاق للشرف" بين الأحزاب والإدارة، في شخص وزير الداخلية ؛ كل ذلك يصب في التزام الفاعلين المعنيين باحترام أخلاقيات معينة وباحترام القوانين المنظمة للاقتراع. وقد مكن إطلاق هذه الدينامية من وضع أسس ثقافة الإجماع السياسي.

إن المصادقة بالإجماع على النصوص التشريعية والتنظيمية تعد منعطفا له قيمته السياسية ؛ مدونة الانتخابات (القانون 997 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 83-97-1)، القانون المتعلق بتنظيم الجهات بالمغرب، القانونين التنظيميين المتعلقين بتنظيم مجلس النواب والمستشارين، توقيع ميثاق الشرف بين أرباب العمل والنقابات، باستثناء الاتحاد المغربي للشغل وبين الإدارة ؛ كلها إجراءات أسهمت في إزالة التوتر من الحياة السياسية وإتاحة جو من الاسترخاء بين مختلف الفاعلين.

نظمت العملية الانتخابية، التي تلت ذلك مباشرة، بتاريخ 13 يونيو 1997. وهي تتعلق بتكوين المجالس البلدية. تنافس 197 102 مرشحا يمثلون 13 حزبا سياسيا على 253 24 مقعدا من المستشارين الجماعيين بالوسط الحضري والقروي. ولاشك أن هذا الموعد الانتخابي، وما ترتب عنه من نتائج، شكل فرصة لاختيار حسن النوايا التي أبديت في التصريحات المشتركة رغم أن رؤساء المجالس لا يتم انتخابهم بالاقتراع المباشر، مما جعل عملية انتخابهم موضوع مشادات بين الفرق المختلفة.

ولقد تميزت هذه الانتخابات بحادثين كبيرين هما ؛ الاستعمال المنهج للرشوة والعجز عن تنفيذ القواعد القانونية، من جانب القوى العمومية والمرشحين. وبذلك، أضحت مقتضيات مدونة الانتخابات عديمة التأثير، خصوصا فيما يتعلق بالتدليس. أما الإدارة التي كانت، إلى ذلك الحين، تُنتقد من أجل التزوير فقد أصبحت هذه المرة محط انتقاد بسبب حيادها السلبي. ولم تمنع الصناديق الزجاجية التي تم جلبها من ظهور ممارسات أخرى للغش.

وقد تأكد مثل هذا الميول خلال انتخابات 14 نونبر 1997، التي همت تعيين أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع الاسمي المباشر في دور واحد، التي عرفت لجوا مكثفا للرشوة وخرقا للقوانين وبعض الإفراط في العنف، كما اتسمت بنسبة مشاركة ضعيفة للغاية ؛ فمن أصل عدد المسجلين البالغ عددهم 631 790 12، لم يتوجه إلى صناديق الاقتراع سوى 996 456 7 ووضع منهم 366 085 1 في الصناديق بطائق ملغاة.

وإذا كان من السهل دائما مؤاخذة الإدارة على ممارسة التزوير، فيبدو حاليا أن المرشحين أنفسهم والأحزاب السياسية هم من يخرق قانون اللعبة. وإذا كان من الصعب تحديد نصيب هذا الطرف أو ذاك من المسؤولية، فإنه بدأ يتضح شيئا فشيئا أن الظاهرة انتقلت من حضن الإدارة إلى حضن الفاعلين السياسيين أنفسهم.

وبذلك، فإن القوى العمومية، التي طالبت بإلحاح بتخليق الانتخابات واستغرقت انتظاراتها وتساؤلاتها بعض الوقت قبل أن تتم الاستجابة لها، تتحمل حاليا نصيبها من المسؤولية في إشكالية أزمة التمثيلية بالمغرب. وإذا كان ترسيخ مبادئ الديمقراطية يبدو ضروريا لتحقيق الانسجام بين السياق السياسي والتغييرات التي يعرفها الجسد الاجتماعي، فإن تراجع بعض القيم التقليدية وضعف رجال السلطة والإيديولوجيات يجعل من التغيير حاجة ملحة.

إن أزمة التمثيلية وتعدد الأحزاب السياسية المرتبطة بالانشقاقات المتكررة والتباعد الذي تعرفه الساحة السياسية يجعل تكوين فريق حكومي ليس صعبا فحسب، كما كان عليه الحال سنة 1997، بل يفسر أيضا دخول النظام السياسي في مسلسل انعدام التناسق.

وإذا كان مسلسل تحسين الانتخابات قد عرف تعاقب لحظات من الشك والأمل والرضى، فإن المغرب قد حاول رفع التحدي الذي يفرضه تكييف ممارسة السلطة مع مستلزمات حكامة سياسية ومؤسساتية جيدة. فمن خلال الإصلاحات المتخذة، تستشف أحيانا الرغبة في إعادة الصهر التدريجي لطرق النخبوية، لتتخذ شكل قيم جديدة ومسؤولة تراعي القابلية والكفاءة والقدرة على التسيير الأفضل، بعيدا عن كل محاباة أو رشوة أو انتهازية أو خمول[30].

هناك عنصران أساسيان يدعمان توجه القوى العمومية للوصول إلى أهداف الشفافية والديمقراطية ومصداقية المؤسسات، ألا وهما إعادة الثقة للهيئة الناخبة وتقدير الوزن الحقيقي للتشكيلات السياسية المتنافسة: تخفيض سن الانتخاب إلى 18 سنة، الذي أعلن عنه جلالة الملك قبيل انتخابات شتنبر 2002، استجابة لمطلب قديم للأحزاب الناشئة من الحركة الوطنية وإدخال ترشيح النساء.

مصداقية نظام التعددية

رغم تواجد ما يناهز ثلاثين حزبا سياسيا في المغرب يشمل عدة مشارب : الوطنية (حزب الاستقلال)، الوسط (التجمع الوطني للأحرار)، الديمقراطية الاجتماعية (الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية)، اللبرالية(الاتحاد الدستوري)، الاشتراكية (حزب التقدم والاشتراكية)، وسط-اليسار(جبهة القوي الديمقراطية)، الماركسية اللينينية(حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي، اليسار الاشتراكي الموحد)، الخصوصية البدوية والخصوصية الأمازيغية "خصوصا الأطلس المتوسط"(الحركة الشعبية، الحركة الوطنية الشعبية)، البدوية(الحزب الوطني الديمقراطي)، الإسلامية(حزب العدالة والتنمية) الايكولوجيا (حزب البيئة الديمقراطي). وقد أعطت المسألة الرامية إلى تجريب مصداقية التعددية، خلال استطلاع للرأي حول الحكامة (نونبر 2005) النتائج التالية :53,7 من الأجوبة اعتبرت النظام السياسي الحالي تنافسيا في مقابل 18,1 ممن يعتقدون أن الأمر ليس كذلك. أما النسبة المهمة لعبارة "لا أدرى" 21,4 التي يضاف إليها رفض الإدلاء بأي جواب، المصنف في خانة "بدون رأي" فتبين انعدام أية تعبئة سياسة بالنسبة لما يقارب ثلث الساكنة المستجوبة.

CFRAD/OMAP/CEA تقييم نظام الحكامة بالمغرب

استطلاعات للرأي حول الحكامة بالبيوت، نونبر 2003 صفحات 63-61

[30] Sedjari Ali, «Figure moderne de l'élite marocaine ou la conscience d'être utile», Elites, gouvernance et gestion du changement, Rabat : L'Harmattan – Gret, 2002, pp. 87-111

ومع المصادقة على القانون التنظيمي الذي ينص ضمنيا على حصة للنساء داخل مجلس النواب، يحسن المغرب من تمثيلية النساء، مستجيبا، في نفس الآن، لمطلب نسائي قديم ناضلت من أجله الأوساط الجمعوية طويلا. ولا داعي هنا للتذكير بأنه قبل مثل هذه المبادرة، ومع انتخاب امرأتين في مجلس النواب، كان المغرب يحتل الرتبة 118 عالميا من حيث مستوى مشاركة المرأة في عالم التشريع: 10 من المرشحين سنة 1994. أما سنة 2002 فإن المعدل العالمي للمشاركة النسائية في السياسة هو14,3 و38,8 بالنسبة لدول أوربا الشمالية و4 بالنسبة للدول العربية.

وإذا كان أعضاء الطبقة السياسية على وعي بأن عدد النساء في المسؤوليات العمومية يظل مجحفا، فإن العوائق التي تمنع مشاركتهن في تسيير الدولة تبقى صعبة التجاوز. وبذلك، كان على المشرع اللجوء إلى براعته لإخراج هذا القانون إلى الوجود وتفادي رقابة المجلس الدستوري. ولا يتعرض القانون التنظيمي الذي يرمي إلى إزالة "الحواجز السوسيوثقافية : إلا إلى لائحة وطنية اتفقت جميع الأحزاب السياسية على تخصيصها للنساء وحدهن. وبفضل مضاعفة عدد الترشيحات 12 مرة وعدد المنتخبات إلى 17,5، باعتماد مبدآ الميز الإيجابي انتخبت في مجلس النواب 35 امرأة فتحسن ترتيب المغرب في هذا المجال، مقارنة بالمعدل العالمي (المرتبة 69).

استعادة التضامن عن طريق الشراكة

لا يشكل التضامن ميزة تتسم بها الديمقراطية فحسب، بل هو الذي يضمن استمرارها ويقوي صرح المبادرة المواطنة. وهو يتجسد في الشراكة والتنسيق في المجال الذي يمثل بوثقة لانصهار السياسات العمومية، التي تشمل سياسات الوزارات والجهات والأقاليم والجماعات، والسياسات التشاركية التي تجمع المنظمات الاجتماعية المهنية والنقابات والقطاع الخاص.

يستمد التضامن قوته في المغرب من نسيج اجتماعي وثقافي تميزه علاقات القرابة التي ما تزال متينة بشكل يسهل إقامة العديد من أنواع الشراكة (للتعبئة، للمساعدة، للتأطير). وبجانب الأعمال التقليدية للدعم التي تقوم بها الجمعيات والطوائف والجماعات، وتغطي عدة مجالات مثل الفلاحة (التويزة والتدة وإغرم على سبيل المثال) والتي يرجع تاريخها إلى ما قبل عهد الحماية، هناك أعمال أخرى تقوم بها الدولة وتتخذ أشكال ورشات تغطي قطاعات اقتصادية وسوسيو ثقافية.

وتروم هذه الشراكات التي تقودها الحكومة الحفاظ على الحماس والتعبئة المرتبطين بالاستقلالية، وإلى بعث روح التضامن عند حدوث كوارث طبيعية (ضحايا الزيوت المغشوشة خلال نهاية الخمسينيات، زلزال أكادير سنة 1960 وزلزال الحسيمة سنة 2003. وتتنوع عمليات الشراكة هذه لتتخذ أشكال حملات وطنية تعبئ المواطنين لأسباب مختلفة[31].

وهكذا، فإن الأعمال التي شملت منذ سنة 1957 مد يد المساعدة للطبقات المعوزة من الشعب تعتمد على تقسيم ترابي وإداري في طور البناء، تمكنت فيه الأقاليم التي تمثل هيئات أساسية للامركزية وتتمتع بوضع الجماعات المحلية من نشر المشاريع التنموية في مختلف جهات المملكة.

لقد تمكنت العديد من المشاريع التي أنجزت بعد الحماية من تعبئة عدد كبير من السكان، لتترك بصماتها بارزة في التاريخ مثل طريق الوحدة، رمز إعادة توحيد شمال وجنوب المملكة. بينما لم تحقق أخرى كانت محدودة في الزمن، إلا نجاحا نسبيا مثل عملية الحرث وحملات محاربة الأمية. أما بعض المشاريع الأخرى فلم تحقق إلا نتائج متوسطة، رغم أنها استوجبت تدخلا كبيرا من الدولة، مثل الشراكة التي تمت من أجل الإنجاز التشاركي لعدادات تهم مياه الفلاحة. وإذا كان المغرب قد حقق هدف سقي المليون هكتار سنة 1998، فإن المبادرة التي تهم تثمينا أفضل للاستغلال والاستثمار الفلاحي ظلت مفصولة، ولم تشكل موضوع أي تشاور.

31 حرزني عبد الله، "تكور الشراكة وطرق توجيه وتسيير أعمال التنمية البشرية بالمغرب"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.

وبجدر التذكير بالسياق الذي سبق هذه الشراكة "المؤطَرة"، التي كانت تعاني من غياب إجراء تشاركي وآليات للحوار والمعلومات والتشاور. وقد كان هذا النوع من الشراكة، الذي اتُخذ في أوج حالة الاستثناء بين الدولة والفلاحين، بهدف تسريع وتيرة استثمار فلاحي يعتمد بشكل خاص على إجراءات وعلاقات "تعاقدية"، قد اتخذ طابعا إجباريا.

ورغم مناخ سياسي متسم بالخصوصية والاحتقان، فقد انطلقت أشكال جديدة من الشراكة تعتمد على نواة اقتصاد اجتماعي، مثل التعاونيات التي دعمها إنشاء مكتب التنمية والتعاون سنة 1962، وذلك على غرار أعمال التنمية القروية المندمجة التي تمت في إطار اللامركزية وعدم التركيز.

ومع ذلك، يظل تأثير البرامج ذات الطابع التطوعي، التي قامت بها الحكومة، حبيس المناطق المعنية، دون مشاركة حقيقية للساكنة المحلية. فقد كان من السائد أن تقنيي الوزارات المعنية هم وحدهم الذين يجددون المشاريع وما يجب القيام به من أعمال. ولم تعر هذه المقاربة إلا اهتماما قليلا للمساحات البورية، والأراضي الرعوية الفلاحية وفلاحة الأحراج الرعوية، التي كانت تعرف ضغطا كبيرا على الموارد الطبيعية وضعفا ديموغرافيا. ولم تستفد هذه الأراضي خلال السبعينيات إلا من عدد قليل من مشاريع التنمية المندمجة، التي لم تتم إلا بتوصيات من الهيئات الدولية.

وبالموازاة مع وضع برنامج التقويم الهيكلي بإيعاز من الهيئات المالية الدولية، فقد عرف تمويل الدولة للمشاريع الاجتماعية تراجعا رهيبا. فأدى العجز الناتج عن ذلك وما ترتب عنه من انعكاسات في السنوات الموالية ـ تذكر به المظاهرات التي عرفتها المدن سنتي 1982 و1991ـ بشكل مباشر إلى ظهور سياق يشجع على الالتزام التشاركي وإلى منعطف في تاريخ العلاقات بين السلطات العمومية والقطاع الجمعوي.

وعلى النقيض من ذلك وفي سياق العجز الاجتماعي الشديد، عرف المغرب تدخل فاعلين اجتماعيين جدد في التنمية. والأكيد أن العديد من الجمعيات، ذات الطابع الجهوي، رأت النور بمبادرة من السلطات العليا في الدولة، منذ الثمانينيات. غير أن دورها في الوساطة ظل حبيس التنمية السوسيواجتماعية وتأطير النخب الجهوية المقربة من الدوائر الحكومية. وفي مقابل ذلك انفتحت أبواب الشراكة أمام انخراط أوسع لنسيج جمعوي يُشدد عليه الخناق شيئا فشيئا، غير أنه يعمل ويلتزم، بشكل خاص، في مجالات التنمية الاجتماعية والأنشطة المدرة للدخل والمحافظة على البيئة.

كما ظهرت بالتزامن مع هذه الدينامية امتيازات ذات طابع مطلبي تهم حماية المستهلك والبيئة وحقوق المرأة والهوية الأمازيغية والإسلامية، رغم أن التعبير عنها ظل محدودا ولم يتعزز إلا بعد التسعينات.

كما ظهرت بالتزامن مع هذه الدينامية امتيازات ذات طابع مطلبي تهم حماية المستهلك والبيئة وحقوق المرأة والهوية الأمازيغية والإسلامية، رغم أن التعبير عنها ظل محدودا ولم يتعزز إلا بعد التسعينات.

وعرفت هذه السنوات أيضا اهتماما متزايدا بالقطاع الخاص، مع وضع الإطار المشجع للاستثمار في البنيات التحتية وإطلاق مسلسل خجول لعصرنة الإدارة وتطبيق إجراءات مصاحبة ذات طابع تشريعي وتنظيمي وضمان أمن أكبر للاستثمارات وانطلاق نوع من التنافسية بين المقاولات.

برنامج التزويد الجماعي للساكنة القروية بالماء الصالح للشرب

يهدف برنامج التزويد الجماعي للساكنة القروية بالماء الصالح للشرب، الذي اعتمدته الحكومة سنة 1995، إلى الإسهام في تحسين ظروف عيش سكان القرى بجعل الماء الصالح للشرب في متناولهم. وهو يقضي بتزويد مجموع الساكنة القروية بالماء الصالح للشرب في أفق سنة 2008. ويعتمد تمويل هذا المشروع على الخزينة العمومية وعلى مساهمة الجماعات المحلية 15 والساكنة المعنية المنظمة في جمعيات 5. ومن المفروض أن يعتمد هذا النوع من التنظيم على شكل من المشاركة الجماعية، خصوصا وأن الإتفاقيات تنص على أن مصاريف استغلال وصيانة معدات جلب المياه تقع على عاتق جمعيات المستفيدين، رغم أن هذه المعدات تعتبر ملكية للجماعات المحلية.
وتستمر مجهودات القوى العمومية لتطبيق هذا البرنامج عبر مختلف أقاليم المملكة.
وقد تُرجمت هذه الجهود سنة 2003 بإنجاز عمليات إيصال الماء الصالح للشرب إلى ساكنة قوامها 20000 نسمة، تتوزع على 248 منطقة قروية. وتشمل هذه العملية 70 بئرا، و167 ثقبا و13 عملية لتهيئ المنابع وبناء مطفيتين و111 جسرا مائيا ومعدات تخزين وتوزيع الماء وتزويد 122 جسرا مائيا بمعدات الضخ.
ويناهز معدل الوصول إلى الماء الصالح للشرب في نهاية سنة 2004 ما يناهز 60 ٪ بفضل الجهود المبذولة منذ سنة 1995.

أ. البحث عن المزيد من القرب

يظهر السياق المشجع على التنمية التشاركية عندما تتنبه القوى العمومية إلى العجز الاجتماعي ومصلحة البلاد في تجاوزه. حيث تبرم شراكات متعددة الأشكال تفضي إلى تغيير حقيقي في العلاقة بين القوى العمومية والعالم الجمعوي، الذي ظل، إلى وقت قريب، محل ريبة بل ورفض أحيانا.

وتندرج إستراتيجية التنمية الاجتماعية، التي أعدتها الجهات الرسمية منذ التسعينيات، في إطار مجهود يرمي إلى اعتماد معايير حددتها الهيئات الدولية، من قبيل التنمية البشرية والتنمية المستديمة ومحاربة الفقر ومقاربة مسألة المرأة، وحقوق الطفل والحكامة الجيدة. وهي استراتيجية تروم تحقيق الأهداف التالية :

- تعميم استفادة الساكنة المعوزة من الخدمات الاجتماعية الأساسية : الماء الصالح الشرب والتطهير والصحة الأساسية والتمدرس والسكن الاجتماعي ؛
- زيادة فرص الشغل والدخل ودعم آليات الإدماج في سوق الشغل ؛
- دعم برامج المساعدة والحماية الاجتماعية والتدبير الجيد لشبكات الأمن الاجتماعي.

ومن ناحية أخرى، تستثمر عدد من الجمعيات في مجال التنمية، ولاسيما في إنجاز البنيات التحتية الأساسية (الماء، الكهرباء، الطرق) والأنشطة المدرة للدخل (الصناديق الجماعية والقروض الصغيرة) والمحافظة على البيئة، مما سيساعد على البناء االتدريجي لشبكات تجمع بين العديد من البنيات وبالتكاملية التي تسهل الوساطة بين الإدارة والمزودين بالمال، من جهة، وبين الإدارة والجمعيات ذات الطابع الوطني أو المحلي، من جهة أخرى.

وبدافع النجاح الذي تحققته العديد من الجمعيات، بدأت القوى العمومية تخصص لها مكانة أكبر في عمليات التنمية، إلى درجة أن الإدارة والمؤسسات العمومية بدأت تطلب تدخلها المباشر في إنجاز بعض المشاريع.

كما أن العديد من المبادرات اتخذت قصد دعم الجمعيات، كما حدث في شهر يوليوز 2003 عندما أقدمت الحكومة على توقيع اتفاقيات مع أكثر من 200 جمعية تعمل في المجال الاجتماعي. وبذلك تم تحديد مفهوم إطار قانوني يسمح بسياسة جديدة للشراكة، بفضل دورية الوزير الأول (رقم 7/2003) التي حسنت الإطار القانوني وسهلت المساطر وعززت اللامركزية وعدم التمركز. ويرمي هذا القانون إلى جعل الشراكة مع الجمعيات أداة مفضلة، تمكن من تجسيد سياسة القرب، التي تهدف إلى محاربة الفقر وتحسين ظروف عيش المواطنين، الذين يعانون من الفاقة.

وبالإضافة إلى ذلك، أعطت السلطات العمومية تحت رئاسة الوزير الأول، هذه السنة انطلاقة برنامج لتقريب التجهيزات الاجتماعية يضم 236 مشروعا، ويهدف إلى الاستجابة لحاجيات الساكنة في المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات الصحية الأساسية مثل الماء الصالح للشرب والإنارة العمومية والتطهير وفضاءات الترويح عن النفس.

وبشراكة مع الجمعيات العاملة في أوساط الساكنة المعوزة والطبقات الاجتماعية ذات الاحتياجات الخاصة، مثل النساء والأطفال والمعاقين، بدأت الحكومة سنة 2003 في إنجاز 673 مشروعا يهدف من بين أشياء أخرى إلى بناء الطرق ومحاربة الفقر في الوسط الحضري وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل.

ويمكن تسجيل ثلاث ملاحظات في ضوء ما ينجر من برامج شراكة :

- تتركز سياسة القرب التي تبحث عنها الحكومة أساسا، حول القطاعات الاجتماعية والتربوية، وتبقى دائما رهينة منطق سالمشاريع المنتظمة"، ذات الآثار التي تبدو محدودة ؛
- ما تزال الأنشطة التي تبادر بها الجمعيات غير مضمونة المستقبل، وترتبط بشكل كبير بالتمويل الذي تتلقاه هذه الأخيرة من الإدارة والمنظمات غير الحكومية والدول المانحة. وكل هؤلاء لا يلتزمون إلا لمدة محدودة دون ضمان لأية استمرارية ؛
- رغم النجاعة والفعالية والتكلفة المعقولة للمشاريع التي تقيمها الجمعيات، ما يزال الدعم اللازم لعمل هذه الجمعيات ضعيفا. وهو ما يفسر ما يؤاخذ عنها دائما من قلة الكفاءة ؛
- أعلنت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عن تعبئة وطنية لمحاربة فقر مترسخ. وهي تأتي بتصور عميق وطويل الأمد، يجعل من الأهداف المرسومة جوابا شاملا للمشاكل الاجتماعية المرتبطة بالفاقة. ويتعلق الأمر بعملية تحدد

وتضم أعمال ترمي إلى تحسين ظروف العيش، وموجهة لفضاءات محددة، مع تركيز خاص على الإنصاف والعدالة الاجتماعية. وهي تقوم على تشخيص وتراكم المعلومات حول التطور الاجتماعي للعديد من المناطق، باعتماد معطيات إحصائية وخرائطية (الإحصاء العام للسكان الذي تم سنة 2004، خريطة الفقر في كل جماعة، الإحصاء العام للفلاحة الذي أجري سنة 1998، التحقيقات حول مستوى عيش الأسر 1998-1999 إلخ.).

مقتطف من الخطاب الملكي المؤسس للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية

"وتندرج هذه المبادرة ضمن رؤية شمولية، تشكل قوام مشروعنا المجتمعي، المرتكز على مبادئ الديمقراطية السياسية، والفعالية الاقتصادية، والتماسك الاجتماعي، والعمل والاجتهاد، وتمكين كل مواطن من الاستثمار الأمثل لمؤهلاته وقدراته...

فهي في المقام الأول، تستند على المعطيات الموضوعية للإشكالية الاجتماعية في المغرب. تلكم المعطيات التي تتجلى في كون فئات ومناطق عريضة تعيش ظروفا صعبة، بل وتعاني من حالات فقر وتهميش، تتنافى مع ما نريده من كرامة موفورة لمواطنينا.

فالعديد من الأحياء الحضرية الصفيحية أو المحيطة بالمدن، وكذا الكثير من الجماعات، التي يوجد معظمها بالوسط القروي، تفتقر إلى أبسط المرافق والخدمات والتجهيزات الاجتماعية الضرورية. وتعتبر مرتعاً خصبا لاستفحال معضلات الأمية والبطالة والإقصاء، أو الانقطاع عن التمدرس، وضعف فرص الشغل، والأنشطة المدرة للدخل...

وتأسيسا على هذه المقومات والمرجعيات والتجارب، فإن المبادرة التي نطلقها اليوم، ينبغي أن ترتكز على المواطنة الفاعلة والصادقة. وأن تعتمد سياسة خلاقة، تجمع بين الطموح والواقعية والفعالية، مجسدة في برامج عملية مضبوطة ومندمجة."

ب . التطور المتفاوت للإطار المعياري

يكتسي البعد المعياري أهمية كبيرة نظرا للدور المتعدد الذي قد يلعبه في تكوين رأسمال مؤسساتي وتعزيز المسلسل الديمقراطي واحترام حقوق الإنسان والحريات. وهو حاسم في تشجيع المبادرة الاقتصادية والنمو، اللذين من شأنهما الإسهام في تقليص الفقر وخلق فرص الشغل وتحسين ظروف عيش السكان.

وحرصا منه على تطوير إطار معياري، انسجاما مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي عرفها المغرب منذ عهد الحماية، اعتمد المشرع نصوصا وقوانين هامة، تشكل اليوم تراكما قانونيا ضخما تكون في البداية من القوانين الرئيسية لـ 12غشت 1913 والقوانين الخاصة بالالتزامات والعقود والتجارة والمسطرة المدنية وتسجيل العقارات. وكانت هذه القوانين الرئيسية بمثابة نقطة انطلاق لإصدارات تشريعية هائلة، تقنن كافة قطاعات الحياة

الاقتصادية والاجتماعية تدريجيا : بيع ورهن للأصل التجاري (4191)، السجل التجاري المركزي (1921)، الشركات المساهمة (2291)، الشركات محدودة المسؤولية (1926)، تنظيم الشغل وأداء الأجور (1926)، تعويضات حوادث الشغل (1927)، الحد الأدنى لأجور العمال والمستخدمين (1936)، مدة العمل (1936)، العطل السنوية المؤدى عنها (1946)، نموذج النظام الأساسي المحدد للعلاقات بين الأجراء والمشغلين (1948)، إلخ.

وعلى الرغم من أن بعض النصوص كانت صالحة حتى لفترة ما بعد الاستعمار، فإن المشرع المغربي بدأ منذ الاستقلال في إجراء إصلاحات رئيسية تهدف إلى تجاوز التبعية السياسية وتخطي المساس بسيادة البلاد وإلغاء كافة النصوص التمييزية التي وضعتها الحماية. ولقد مكن تأسيس المحكمة العليا في 1957 من إسهام الفقه القضائي في تحديث القانون وتطويره تدريجيا. انطلقت الحركة الإصلاحية رسميا في التسعينيات[32] وشملت ميادين متنوعة، وهي : الأبناك (1993)، ميثاق الاستثمارات (5991)، القانون التجاري، الشركات (1996 و1997)، المحاكم التجارية (1997)، مجموعات المصالح الاقتصادية (1999)، الملكية الصناعية، حقوق المؤلف (2000)، الأسعار والمنافسة (2002)، سوق البورصة (2001)، المراكز الجهوية للاستثمار (2002)، ميثاق المقاولات الصغرى والمتوسطة، قانون الشغل (2003).

خمسون سنة بعد الاستقلال، ورغم التطور المتفاوت الناتج في غالب الأحيان عن مقاومات التغيير (إصلاح القانون الأساسي العقاري، قانون الشغل)، ارتفعت وتيرة الإصلاحات التي تخص عدة ميادين، في محاولة للاستجابة لتوقعات الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المنخرطين في عملية تحديث النسيج الإنتاجي، والذي فرضه انفتاح المغرب (اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، واتفاقيات التبادل الحر مع الولايات المتحدة ثم مع تركيا ومصر والأردن وتونس). غير أن فعالية هذه الإصلاحات تظل رهينة بحتمية أكبر تتحكم في التنمية البشرية والمبادرة الاقتصادية بالخصوص ويتعلق الأمر بالتطبيق الفعال للضوابط والقوانين المعتمدة.

ج. محاربة الفقر: معركة متأخرة ؟

تجدر الإشارة إلى أنه إلى غاية التسعينيات، ظلت صياغة إستراتيجية عامة لمحاربة الفقر ضمنية، لفترة معينة، وبدأت تفرض نفسها، في ظل وضعية اجتماعية في تدهور. ولإعطاء رؤية واضحة لهذه الإستراتيجية، وضعت السلطات العمومية أداة قانونية لتسهيل تطبيق مجموعة من البرامج، تقودها الجماعات المحلية، بشكل مباشر أو بشراكة مع الجمعيات وتعبئة موارد أكبر.

وللتذكير، لم يدخل مصطلح الفقر إلى جانب التهميش لغة النقاشات حول التنمية البشرية إلا في السنوات الثماني الأخيرة. وقد غدا اليوم جزء من القانون الوضعي، بالرغم من أن المشرع يميل إلى استعمال مصطلحات أخرى أقل سلبية في صياغتها، مثل مفاهيم : سالسكان في وضعية حرجة" و"السكان ذوي الدخل المنخفض" و"السكان في

[32] الباشا فريد، "الإطار القضائي والتنمية البشرية بالمغرب"، مساهمة في تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب، 2005.

وضعية اقتصادية صعبة" و"السكان الذين يواجهون صعوبات في الاندماج في الحياة العملية" (انظر القانون 97/18 المتعلق بالقروض الصغرى والقانون 12-99 بمثابة تأسيس لوكالة التنمية الاجتماعية).

وهذا يبين تطورا تسعى من خلاله أداة محاربة الفقر إلى إدماج السكان، من خلال ممارسة الأنشطة الاقتصادية والمساعدة على تطوير توافق وشراكة خاصة مع المهنيين والجمعيات. ومن بين الآليات المشجعة لإدماج السكان في وضعية صعبة، فإن إحداث مؤسسات القروض الصغرى (قانون 97/18 حول القروض الصغرى) مكن من ترسيخ قانون للجمعيات لتمويل مشاريع صغرى.

ويجب القول إنه في ظل التأثيرات المعاكسة لإعادة الهيكلة الاقتصادية، مثل : ارتفاع البطالة والفقر، فقد تم وضع سياسة اجتماعية "إقليمية" وُصفت "بالتقريبية" لفائدة "السكان في وضعية حرجة". ويلتزم المغرب، الذي يتبنى أهداف القمة العالمية للتنمية الاجتماعية (انظر إطار المبادرة 20 -20) بسد العجز فيما يخص التعليم الأساسي ومحو الأمية والتغطية الصحية الأساسية ومحاربة الفقر والفوارق الاجتماعية.

وتستدعي هذه الأحكام القانونية مشاركة أكبر للسكان المحليين وإشراك فاعلين جدد (جمعيات، مانحين، جماعات محلية) وتحث على التضامن على مستوى الجماعات أو الأحياء. وتعكس تغييرا في طريقة النظر إلى التنمية، وتنجز بنجاح أكبر الأعمال الاجتماعية لفائدة الفقراء، مما بدا كمكسب ديمقراطي.

مبادرة 20 -20

التقرير الوطني عن وضعية الخدمات الاجتماعية، مقتبس من دراسات حول مبادرة بنود-يونيسيف 20 -20 في المغرب.
تبين نتائج التقرير أن العبء المالي لمجموع الأعمال التي تقوم بها الوزارات المعنية (تعليم، صحة، ماء صالح للشرب وصرف صحي) في مجال الخدمات الأساسية في هذه الميادين لن تحسب في تقديرات ميزانية الدولة المخصصة لهاته الخدمات، والتي بلغت في 1999-2000 حوالي 17 من مجموع النفقات العامة. ويبين التقويم الشامل رقما يفوق الهدف المحدد من قبل القمة الاجتماعية. هل هذا يعني أن المغرب يتوافر على الإمكانات المالية لتمويل أكثر من 20 التي تم تحديدها في كوبنهاغ وأنه ليس بحاجة إلى المساعدة الدولية في هذه المجالات ؟
هذا غير صحيح.
تبذل الدولة المغربية اليوم جهودا جبارة لتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، في إطار محاربة الفقر وتقليص الفوارق القائمة، خاصة بين الوسط الحضري والوسط القروي. ويعود ذلك إلى ثلاثة عناصر، أولا حجم العجز الاجتماعي المتراكم لعقود، والذي تسعى الدولة لاستيعابه في أسرع وقت ممكن؛ ومن ناحية أخرى وعي المواطنين الذين بدؤوا ينتظمون بشكل أكبر، وخاصة على مستوى المجتمع المدني للعمل في تلك الميادين، وأخيرا إرادة الدولة المعبر عنها على أعلى المستويات من قبل جلالة الملك محمد السادس والحكومة لتقليص العجز بشكل كبير ومستديم. وبتعبير آخر، المبالغ المالية المخصصة للقطاعات الاجتماعية ارتفعت من 18 مليار درهم سنة 1992 إلى 34,8 مليار درهم سنة 2002.

المصدر: الوزير الأول "مبادرات 20/20 ÷ التقرير الوطني حول وضعية الخدمات الاجتماعية"
- الرباط : نُشر بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2002.

ومع ذلك تبقى الإنجازات المحققة لمكافحة الفقر والإقصاء الاجتماعي محدودة بسبب عدم توسيع الحماية الاجتماعية والتأمين الصحي بالإضافة إلى توطيد التضامن لفائدة السكان في وضعية حرجة.

د. علاقات العمل : إرادة التحديث لا تنفي ثقل الأعباء

رغم أن القوانين الخاصة بالشغل ظلت تنظم لعقود علاقات العمل الفردية والجماعية وكذلك شروط العمل (الاتفاقية الجماعية (7591)، الخدمات الصحية الخاصة بالشغل (1957)، الضمان الاجتماعي (1959)، المجلس الأعلى للقوانين الجماعية وتمثيل الموظفين في الشركة (ظهير 29 أكتوبر 1962)، فلازالت هناك ثغرات تضر بالحقوق وبالحماية المخصصة للعمال.

وينتج عن ذلك قصور في حماية الحقوق الأساسية للعمال. والإشارة هنا للتمييز ضد المرأة العاملة والطفل وبعض أنواع العمال. وللتذكير فإن المغرب قد صادق على المعاهدة 111 الخاصة بالتمييز، ولفترة طويلة ظل عمل المرأة المتزوجة رهينا بموافقة زوجها (المادة 726 من ظهير الالتزامات والعقود الذي لم يلغ إلا سنة 1995). ومن ناحية أخرى، ظل راتبها أقل من راتب الرجل إلى أن ألغي هذا التمييز بموجب ظهير 16 مايو 1945.

ولم تسهم أزمة التشغيل وتطور القطاع غير النظامي وضعف المراقبة وطبيعة العقوبات المفروضة على المخالفين في وضع حد لهذه التجاوزات. فرغم وجود نصوص تنظم عمل الأطفال (1926) وتحدد سن تشغيلهم في 12 سنة (1947) وتقر بإجبارية التمدرس منذ الاستقلال (من7 إلى 14 سنة) ومنذ 2000 (من 6 إلى 15 سنة) فما زال عمل الأطفال يتخذ أشكال مروعة ؛ ذلك أنه سواء تعلق الأمر بساعات العمل أو العمل ليلا أو الأجرة أو حماية الأخلاقيات والصحة، فإن الأطفال يظلون في وضعية حرجة للغاية.

وأمام الوضعية الصعبة للمأجورين، بات من الضروري توفير جو من الثقة، يشجع الحوار والإصلاح ؛ ذلك أن اختلال العلاقات الاجتماعية داخل الشركة والوظيفة العمومية، وعدم وضوح حقوق وواجبات المشغلين والعمال وغياب تأمين طبي واجتماعي تعد من بين أهم المشاكل التي تواجه السلطات العمومية وشركائها الاقتصاديين والاجتماعيين. ويتطلب تخطي ذلك تأسيس نموذج اجتماعي حديث، من شأنه أن يوفر رؤية أفضل للفاعلين الاقتصاديين ومزيدا من العدالة والتضامن.

إن استعادة جو الثقة في العلاقات بين الحكومة وأرباب العمل والنقابات هي قضية أخرى أساسية بالنسبة للحكومة. ولعل تشجيع الحوار الاجتماعي والتوقيع على إعلان مشترك في فاتح غشت 1996، مثلا بداية مسلسل جديد يتجاوز النماذج التقليدية للحوار التي تطبعها الريبة ومحاولات حل النزاعات الجماعية بشكل استعجالي، في غياب إطار منظم. وسيسهم الانخراط التدريجي للشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين تدرج في الحوار والتشاور حول المبادئ التي وضعها الاتفاق الأول، والذي ردده ودعمه اتفاقا 23 أبريل 2000 و21 أبريل 2003.

وهكذا تم، تطبيقا لالتزامات اتفاق 30 أبريل 2003 بين الحكومة والكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب وممثلي المركزيات النقابيات الكبرى والاتحاد المغربي للشغل والكونفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام لعمال المغرب، اتخاذ الإجراءات التقنينية والتنظيمية، وتتمثل أساسا فيما يلي :

- تعزيز قوانين التأمين الصحي الإجباري، بنشر القانون المتعلق بالوكالة الوطنية للتأمين الصحي في الجريدة الرسمية ؛
- الالتزام بإصلاح نظام الضمان الاجتماعي الذي تم تتميمه سنة 2003 ؛
- تأسيس تقاعد نسبي ابتداء من 55 سنة، وتمديد فترة التعويض عن عطلة الولادة من 12 إلى 14 أسبوعا ؛
- تحضير برنامج عمل لترقية الصندوق الوطني لمؤسسات الحماية الاجتماعية والتعاضديات، وذلك في إطار تسيير التأمين الصحي الإجباري.

وفيما يخص التشغيل والعلاقات المهنية، فإن اعتماد البرلمان لقانون الشغل بعد سنوات من المفاوضات الصعبة، يوفر للمغرب قواعد قانونية وأخلاقية في مجال قانون الشغل ويحدد الأدوات الضرورية لتحديث النموذج الاجتماعي للبلاد. ويهدف إلى ترسيخ علاقات الشغل بين المشغلين والأجراء وتشجيع التنافسية بين المقاولات الوطنية.

ومن شأن هذه الأداة القانونية أن تسهم، بشكل ملحوظ، في تحسين محيط المقاولة وشروط العمل والعلاقات بين الشركاء الاجتماعيين، وذلك من خلال العمليات التالية :

- تقليص ساعات العمل السنوية (2496 عوض 2700) في القطاع الفلاحي ؛
- تقليص عدد ساعات العمل الأسبوعية (44 عوض 48)، بدون تخفيض الأجور، وذلك في قطاع الصناع والخدمات ؛
- إمكانية توزيع مقابل قيمة مدة العمل السنوي على السنة ؛
- إمكانية تقليص عدد ساعات العمل بالنسبة للشركة، في وضعية ظروف صعبة ؛
- تعزيز حماية قانون الشغل ؛
- تقنين الطرد التعسفي (تقييم التعويضات وتعزيز حقوق الدفاع) ؛
- ترسيخ قانون الأجراء الخاص بالتكوين المستمر وبرامج محو الأمية ؛
- تأسيس هيئات جديدة لتمثيل العمال (لجنة الشركة، القسم النقابي) ؛
- تثمين المفاوضات الجماعية.

ويتضح التزام المشرع المغربي من أجل تشجيع دولة القانون في ميدان الأعمال كذلك عبر سلسلة الإصلاحات المتعلقة بالمحيط القانوني والمؤسساتي للشركة، وضمان الشفافية في المعاملات التجارية وتسهيل إجراءات الاستثمار وتبسيط المساطر، بالإضافة إلى وضع هيئات مسؤولة عن ضبط السوق.

تعزيز دولة القانون الاقتصادي

أ. مدونة التجارة لسنة 1996 : تجديدات مهمة

تهم هذه التجديدات تمديد المجال التجاري وتوضيحه بشكل أفضل. بالإضافة إلى المساواة بين المرأة والرجل في مزاولة التجارة، والتغييرات التي تهم مختلف السياقات المنظمة لالتزامات التجار فيما يخص التقييد في السجل التجاري وتقييد المحاسبة، وتعريف الأصل التجاري والعمليات المرتبطة به، والعقود البنكية (عقد إيداع أموال لفتح اعتماد، أو حساب جارٍ، أو خصم، أو إيجار طويل المدة، أو رهن سندات، أو كراء تدبير أصل تجاري.). ولكي يوفر المشرّع الظروف المثلى للمبادرة الاقتصادية، التي تستمد كنهها من تكريس الدستور لحرية خلق المقاولة، اعتمد، في حالة الفشل، مساطر ملائمة للوقاية من صعوبات المقاولة ومعالجتها. إن مدونة التجارة لسنة 1996 نجحت في وضع منظور جديد لمعالجة هذه الصعوبات.

ب. قانون البورصة : الإصلاح من أجل انفتاح الاقتصاد الوطني

لقد مر تشريع سوق البورصة بالمغرب من ثلاث مراحل كبرى: إنشاء سوق البورصة سنة 1929، ثم إصلاحات 1993 و2004)ظهير 21 أبريل 2004) المتعلقة بسوق البورصة وقانونها، والأخلاقيات، وبورصة القيم، ومؤسسات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة. وهو يكرس القانون الذي يعد أهم عامل جذب للاستثمار الوطني والدولي: ضمان أمن الصفقات، حماية الادخار المستَثمَر في البورصة، المساواة أمام الإعلام، إلخ.

ج. حقوق المؤلف : تنظيم حديث يواكب المعايير الدولية

بالإضافة إلى المصادقة على اتفاقيات دولية مهمة في مجال حقوق المؤلف والحقوق المرتبطة (الاتفاقية الدولية حول حقوق المؤلف المراجعة بباريس، والبروتكولات الملحقة بها بمقتضى ظهير 17 دجنبر 1976، إلخ.)، وقع المغرب على اتفاقيات المنظمة الدولية للتجارة حول الملكية الفكرية، ليرتقي بذلك بتشريعه إلى المعايير التي تتبناها الدول المصنعة.

ولمواكبة هذه الالتزامات، بدأ المشرِّع في عصرنة الإطار القانوني والمؤسساتي، المتعلق بحماية الملكية، الفكرية بتبنيه للقانون رقم 2000.02 المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المرتبطة، الذي ينظم حماية المؤلفات الأدبية، والحقوق المرتبطة والبرامج المعلوماتية.

غير أن هذه الإصلاحات القانونية لن تكون ناجعة إذا لم تواكبها خطط فعالة لمحاربة التقليد المعلوماتي. وفي هذا السياق، يتحتم مواصلة محاربة القرصنة وتطور السوق غير النظامية سواء على مستوى التحسيس أو على مستوى تعليق تداول السلع المستنسخة وزجر التقليد والقرصنة.

د. التقدم في القانون البنكي

إن تطور القانون البنكي المغربي، المراجع بين 1967 و1985، وضع حدا للاحتكار والتخصصات، وتجلى في تحرير التحكم في صرف العملات، ووضع سوق عملات بين الأبناك، وعولمة الأبناك المغربية، واتخاذ تدابير سياسات نقدية حرة. وقد جاء القانون البنكي لسنة 1993 مضيفا وموضحا القواعد التي تسهل توحيد تنسيق النشاط البنكي، وإزالة قيود الأنشطة البنكية، وتبني مبدأ التشاور بين السلطات النقدية والتجمع المهني للأبناك بالمغرب، وحماية الزبائن، وتكريس مسؤولية مهنيي الأبناك، وتقنين تحكم بنك المغرب ومراقبة مزاولة النشاط البنكي.

كما أن القانون التجاري لسنة 1996 يكمل القانون البنكي المغربي، ولا سيما فيما يخص قانون الكمبيالات وبعض أشكال الرهن والعقود، والمقتضيات المتعلقة بالمقاولات، التي تعترضها صعوبات. والهدف هو تحديث التشريع الوطني بتوسيع نطاق المراقبة الحذرة على الشركات، التي تقدم خدمات بنكية، مع توفير أفضل معالجة للمؤسسات المصرفية المعسرة، وتعزيز التعاون بين بنك المغرب ومؤسسات المراقبة.

هـ. حرية الأسعار والمنافسة: تقنين آليات السوق بشكل أكثر نجاعة

يُعدّ القانون 99/6 المنظم للأسعار والمنافسة، الذي دخل حيز التنفيذ في يوليوز 2000، حلقة مهمة من حلقات سلسلة تحديث قانون الاقتصاد المغربي، التي تسعى إلى تحقيق هدفين: تنظيم المنافسة الحرة وتحسين رفاء المستهلكين. ولذلك تخضع الممارسات غير التنافسية، وعمليات التركز الاقتصادي، التي من شأنها أن تسيء للمنافسة، وخاصة بخلق أو تعزيز وضعية مهيمنة للزجر، بمقتضى قوانين جنائية خاصة. وينص القانون على إنشاء مجلس للمنافسة. كما يكرس أيضا مفهوم "مصلحة المستهلك" ويخول الحق، خاصة للجمعيات ذات النفع العام، لتنصب نفسها طرفا مدنيا وتحصل على جبر الضرر، الذي قد يلحق بالمستهلكين، وذلك بناء على دعوى مدنية مستقلة.

و. إحداث المحاكم الإدارية وتعزيز دولة القانون

إن إحداث المحاكم الإدارية (الخطاب الملكي بتاريخ 8 ماي 1990، وبداية عملها في عدة جهات يُعدّ حدثا بارزا ميز مرحلة جديدة من مراحل تطور القانون الإداري المغربي، ليعزز بذلك عدم تركز القضاء الإداري ويسهل استفادة المواطنين من الدوائر القضائية.

مبدئيا، تسهل المحاكم الإدارية مراقبة أقرب للسلطة التقديرية المخولة للإدارة، وتطور مراقبة الشطط في استعمال السلطة، وتراقب الجدوى فعليا في حال نزع الملكية وتحمي حقوق الخاضعين للإدارة (قانون الملكية، حرية المقاولة، إلخ.).

قضية حقوق الإنسان

ظهر تعبير "حقوق الإنسان" بالمغرب سنة 1972، في وقت كان فيه صدى إشكالية المحتجزين السياسيين يتردد داخل البلاد وخارجها ؛ فقد كانت تتردد الإضرابات عن الطعام في السجون من أجل الحق في ظروف اعتقال عادية، وكانت هذه الإضرابات تجد لها امتدادا في الشارع، من خلال تعبئة وتظاهرات دعم سجناء الرأي وأسرهم.

ولا شك أن القانون رقم 01.03 الصادر بتاريخ 23 يوليوز 2002 الذي ينص على إجبارية تعليل القرارات الإدارية الفردية السلبية الصادرة عن إدارات الدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية، والأفراد المكلفين بتدبير خدمة عمومية، يضفي بعض الشفافية على مزاولة السلطة الإدارية. ولعل إحداث ديوان المظالم بمبادرة ملكية (ظهير 9 دجنبر 2001) هو أفضل تعزيز لهذا الإجراء ؛ إذ يفتح المجال أمام استقبال شكايات وتظلمات المواطنين بعد استنفاذ جميع الوسائل القانونية.

وتندرج كل هذه الخطوات المهمة في إطار المفهوم الجديد للسلطة الذي بادر بإرسائه صاحب الجلالة الملك محمد السادس في مستهل حكمه.

المفهوم الجديد للسلطة

"وما لبثنا أن دعونا إلى مفهوم جديد للسلطة تكون فيه هذه في خدمة المواطن، قريبة من همومه وحاجاته، في علاقة لا تطبعها الرغبة أو الرهبة ولكن الاحترام المتبادل والتكامل بين الحاكمين والمحكومين. فليست العلاقة بينهم علاقة تنافر وتصادم، ولكن علاقة انسجام وتكامل. وكل تجاوز أو شطط من قبل الأفراد أو الجماعات أو الإدارة يحكمه القانون وفق القواعد الجاري بها العمل."

مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس، رسالة سامية بمناسبة الذكرى الواحدة والخمسين لصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 10 دجنبر 1999.

ولقد كان المغرب قد خرج لتوه من حالة استثنائية سادت منذ مارس 1965، وتميزت بالتوقيفات غير القانونية، والاختفاءات، وخرق حقوق الإنسان، نتيجة معاملة قهرية للحركات الاجتماعية، والاحتجاج، وتظاهرات الشارع والإضرابات، وحركات الرأي.

وقد استطاعت أعمال توعية قام بها الضحايا أنفسهم على المستوى الوطني والدولي واتخذت أشكال مختلفة : إضرابات عن الطعام، رسائل مفتوحة، اتخاذ الأحزاب المعارضة وجرائدها مواقف مؤيدة. وفي ارتباط بذلك، انبثقت مرجعية كونية لقضية حقوق الإنسان تدعمها تدخلات منظمات أجنبية مثل منظمة العفو الدولية، ونادي بينPenclub ، ومرصد حقوق الإنسان Human Rights Watch، وغيرها. وقد كان لهذه الأعمال أثر كبير في تطور إشكالية حقوق الإنسان بالمغرب، وفي أداء الفاعلين المغاربة سواء منهم الأحزاب السياسية أو البرلمان، أو المنظمات الشعبية.

وقد كانت الاعتقالات السياسية هي المنفذ الذي تفجرت من خلاله إشكالية حقوق الإنسان في ساحة النضال من أجل الحريات العامة بالمغرب، وإن كانت هناك حالات أخرى من حالات المساس بحرية الرأي، والتجمع، والحق في الإضراب، والتجول، والأمن، وقانون الشغل، وحرمة الحياة الخاصة، والتي تعكس جوانب مهمة من سنوات النزاع السياسي التي عاشها المغرب.

ولا جدال في أن هذه الاعتقالات هي التي كلفت المغرب تراجعا واضحا في تقدير نظامه القضائي[33] وتشويه صورته الخارجية، في وقت كانت السلطات العمومية تعتبر فيه، وحتى سنوات 1980 [34] أن انتهاكات حقوق الإنسان من شؤونها الداخلية ولا تقبل أي تدخل فيها من قبل الهيئات الدولية. ولا داعي للتذكير بالردود العصبية التي تلت نشر تقارير منظمة العفو الدولية وتقارير أخرى.

ومع إعادة النظر في المؤسسات، التي كانت موجودة آنذاك، بدأ بعض التقارب مع المعارضة (الميثاق الجماعي سنة 1976، الانتخابات المحلية والتشريعية، تعديلات الدستور، إلخ.)، ووُضِعت أسس حوار بين الملكية وأحزاب المعارضة نتيجة لذلك. وتستفيد هذه الأسس من الإجماع الوطني حول قضية الصحراء، التي هيأت مساحات للتوافق والتفاهم بين الفاعلين في الحياة السياسية المغربية، ودفعت السلطات العمومية لتغيير تعاملها مع مسألة حقوق الإنسان.

وإذا كانت حصيلة سنوات القمع ما تزال إلى يومنا هذا متناثرة وجزئية، فإن معالجة مسألة حقوق الإنسان كانت تتم بشكل عادي في سياق النضال السياسي ومصطلحاته[35]. ولعل البعد الذي اتخذته المسألة، المتمثل في تبني الخطاب الرسمي وخطاب الأحزاب السياسية لها يفسر تكريسها على المستوى المؤسساتي وتصديرها للدستور، والمصادقة على الاتفاقيات الدولية.

وموازاة مع هذا التطور، ما لبثت مسألة الحريات العامة والديموراطية تحتل مكانة متميزة في جدول أعمال الفاعلين السياسيين، لتطرح، بكل بساطة، مشكل تراكم إرث الماضي، الذي تهيمن عليه محاكمات بداية وأواسط سنوات 1970، والانحرافات التي واكبتها: التعذيب، الاختفاءات، النفي، إلخ.

وفي مطلع سنوات 1990، جاءت هذه المبادرات التي تندرج في سياق حقوق الإنسان، بعد تبني مجموعة من الإجراءات والإصلاحات، التي تميل إلى موازنة السلطات وتعزيز دولة القانون. وقد كان إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان سنة 1990 فاتحة سياسية للشروع في تغييرات مهمة في هذا المجال. ويمكن قول نفس الشيء بالنسبة لمراجعة الدستور سنتي 1992 و1996، التي نصت على معايير جديدة في مجال سيادة القانون، وتطوير وسائل مراقبة البرلمان للسياسة الحكومية والمتعلقة باستقلالية الوزير الأول. ثم تلتها تسوية عدد من النزاعات الماضية، وقرارات لصالح تطوير حقوق الإنسان، مثل اللجنة المكلفة بالتحقيق داخل السجون.

[33] مركز التوثيق والإعلام والتكوين في حقوق الإنسان، لجنة حقوق الإنسان، "تحديد الانتهاكات الصارخة والجماعية لحقوق الإنسان، مسألة الانفلات من العقاب" 2000، ص.6.

[34] الميثاق الدولي المتعلق بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، الذي صادق عليه المغرب طبقا للظهير رقم 1.47.4 الصادر بتاريخ 1979/3/27، المنشور في النشرة الرسمية رقم 3525 بتاريخ 25 ماي 1980.

[35] ناجي جمال الدين، "حقوق الإنسان في الصحافة المغربية (1989-1994)، الرباط : وزارة حقوق الإنسان، مركز التوثيق والإعلام والتكوين في حقوق الإنسان، يونيو 2004، ص.33.

وقد ارتبط هذا التطور، عموما، بأحداث بارزة: إضرابات ذات صبغة سياسية، تزعمتها القوى السياسية التقليدية المعارضة، مظاهرات فاجأت القوات المنظمة نفسها، على غرار تلك التي شهدتها الرباط ضد حرب الخليج الأولى، إضرابات تفرض على مختلف الفاعلين الالتزام بتبني جدول مفاوضات.

ويجدر التذكير بالدور الذي لعبته الهيئات المنظَّمة بالمجتمع المدني المغربي، خاصة منها المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، وبدور الصحافة المكتوبة التي لا تنفك تنشر التطور الحاصل في ثقافة حقوق الإنسان والتعامل الذي تحظى به، مساندة بذلك ومكملة لنضال المنظمات الإنسانية. لقد كان لهذه الحركية الفضل في إعادة تبني موضوع حقوق الإنسان من قبل الفاعلين المنحدرين من المجتمع المدني، الذين تميزوا دائما ببعض الاستقلالية عن الاعتبارات السياسية، وبتنظيم ما فتئت تكبر فعاليته من خلال التنسيق بين المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان بالمغرب.

النهوض بحقوق الإنسان

تجسيدا لإرادتنا الملكية الراسخة، في تحقيق المزيد من المكاسب، للنهوض بحقوق الإنسان، ثقافة وممارسة، ها نحن اليوم، بتنصيب لجنة الإنصاف والمصالحة، نضع اللبنة الأخيرة للطي النهائي لملف شائك، ضمن مسار انطلق منذ بداية التسعينات، والذي شكل ترسيخه أول ما اتخذناه من قرارات، غداة اعتلائنا العرش ".

زوإننا لنعتبر هذا الإنجاز تتويجا لمسار نموذجي وفريد من نوعه، حققناه جميعا، في ثبات وثقة بالنفس، وجرأة وتعقل في القرار، وتشبث بالديمقراطية، من لدن شعب لا يتهرب من ماضيه، ولا يظل سجين سلبياته، عاملا على تحويله، إلى مصدر قوة وديناميةلبناء مجتمع ديمقراطي وحداثي، يمارس فيه كل المواطنين حقوقهم وينهضون بواجباتهم بكل مسؤولية وحرية والتزام".

مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة تنصيب هيأة الإنصاف والمصالحة : 7 يناير 2004

إن التقدم المطرد في استرجاع حقوق الإنسان يواصل مساره بفضل الإجراءات التي اتخذها صاحب الجلالة، بهدف تسوية حالات الاختفاء القسري والنفي لأسباب سياسية ولإعادة الاعتبار للضحايا. وتؤكد هذه الإجراءات إحداث صاحب الجلالة في دجنبر 2003 لجنة "هيئة الإنصاف والمصالحة" المكلفة لمدة محددة بإجراء تقويم عام لانتهاكات حقوق الإنسان السابقة، وتسوية حالات الاختفاءات القسرية والاعتقالات غير المبررة، ومتابعة التحري في حالات المختفين الذين لم يعرف مصيرهم. وقد تلقت هذه الهيئة 5127 طلب تعويض وأصدرت إلى غاية فبراير 2003 أكثر من 4000 قرار نهائي. وقد كانت وراء الإفراج عن 450 معتقلا سياسيا وأسهمت في عودة المنفيين.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك صعوبات تهم ظروف الاعتقال في السجون المغربية التي تدق ناقوس الخطر. فالمرصد المغربي للسجون يكشف عن مجموعة من المشاكل المرتبطة، بصفة خاصة، بطاقة السجون الاستيعابية التي لا تتجاوز 39000 سجين، في حين أن مجموع السجناء يبلغ 55000، دون احتساب المعتقلين العرضيين. وهذا العدد مرشح للارتفاع إلى 80000[36].

[36] عن سامي رشيد، ماروك هيبدو، يونيو 2001.

الدروس المستخلصة من 50 سنة بعد الاستقلال

يختلف المغرب حاليا، وهو يعيش عصر العولمة، اختلافا كبيرا عما كان عليه قبل 50 سنة. وهكذا، يتميز نصف القرن الذي يفصله عن استقلاله بمواصلة بناء دولة مستقلة ومنفتحة. وإذا لم يكن المغرب قد شرع في العصرنة إلا خلال النصف الأول من القرن العشرين، فهذا لا ينفي أنه قد شهد تحولات مهمة خلال فترة زمنية قصيرة نسبيا. وتشمل هذه التحولات، قبل كل شيء، مجتمعا مغربيا خرج من نظام أبوي ليفسح المجال أمام مجتمع مدني ما فتئ يفرض نفسه، مشاركا في إشاعة مواطنة كامنة، ومعترفا بحقوق الإنسان، ومبديا اهتماما حقيقيا بوضعية المرأة.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك مؤشرات أخرى تدل على حدوث طفرات يمكن أن نلمسها اليوم من خلال انتشار المجال الحضري، وبروز فضاءات تنتظم في شكل أقطاب جهوية، وتزايد دور القطاع غير النظامي، والمناطق الحدودية، التي تشهد ثورة الهجرة، والفوارق الاجتماعية المهمة، المتسمة بازدياد الانعزال الفردي وأحيانا الإقصاء، فضلا عن حركات إسلامية نضالية صاعدة.

إن هذا الزخم، الذي يتخذ شكل انتقال يحمل في طياته تساؤلات وآمال، دون أن يخلو في نفس الوقت من الأخطار، يرمز إلى تملك وإدماج مطرد لمعايير الانفتاح. وإذا كان في الظاهر، ينمي تطلعات جديدة وحاجات تتوافق مع العصرنة، فهو قد يؤدي، كما تدل على ذلك العديد من أشكال "الانطواء"، إلى ممارسات الرفض، على غرار التشدد الإسلامي في ضواحي المدن.

ومن بين التحولات التي شهدها نصف القرن الماضي، ذلك التطور الذي عرفته الدولة، من بنية جنينية إلى دولة تمتلك شبكة إدارية تغطي مجموع التراب الوطني. وقد استلزم هذا التطور، غداة الاستقلال، تطويرا مهما للقطاع العمومي، وتوسيعا للبنيات الإدارية، وتعددا لهيئات تسيير الموارد وتنفيذ المشاريع. وقد شمل هذا الاتجاه نحو التمركز الفترة القصيرة من عمر حكومة عبد الله ابراهيم (1958ـ1960)، وهي الفترة التي كانت فيها رهانات التحكم في السلطة كبيرة، مع إرادة جلية لتحويل المجتمع انطلاقا من القمة (التخطيط، الإصلاح الزراعي، التصنيع، إلخ.).

وقد واكب تركيز القرارات، للتحكم في دواليب الدولة، لجوء إلى رجال ثقة من أجل سد الخصاص الذي خلفه رحيل أطر الاستعمار المحنكة، فقد تحول عمل الدولة والمؤسسات بشكل كبير بتطور نظام تراثي منسوج حول شبكات المحسوبية، والعلاقات العائلية، أو الحزبية، بعيدا عن شروط الكفاءة أو الخبرة المهنية، التي من المفروض أن تيسر الوصول إلى وظيفة ذات مسؤولية أو منصب من مناصب اتخاذ القرار.

وهكذا احتكرت وزارة الداخلية، لعقود عديدة، تعيين المسؤولين، حيث كانت هي "المصفاة" التي تمر منها القرارات في دهاليز تعيين الرجال الوازنين في الإدارة وتسيير الشأن العمومي بالمغرب.

إن قراءة في تطور المؤسسات بالمغرب يحث على التمعن في مسارات اتخاذ القرار وكذا في إشكالية الحكامة (إدارة الحكم)، التي تقضي كما ورد ذكره آنفا، بوضع قنوات اتصال بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية والفاعلين الاجتماعيين، بحيث يسهل التفاوض بشأن التغيرات، والنهوض بالاتفاقيات، وتفادي المسالك المسدودة والنزاعات، ويسهل تطبيق القرارات.

إن قراءة من هذا القبيل من شأنها أن تسمح باستخلاص الدروس من الماضي والحاضر، كما أن تحليلها يسمح بالتمييز بين أربع حقب :

أ. حقبة انتقالية : تميزت الحقبة 1960ـ1974 بتطور على منوالين : الأول وازن، يرتبط بتعزيز السلطة في قبضة القصر وإلى توسيع عدد أجهزة الدولة توسيعا كبيرا. والثاني ظرفي، ينطوي على توترات ونزاعات، تتمثل أكثرها جلاء في أحداث الدار البيضاء خلال مارس 1965، ومحاولتي الانقلاب في يوليوز 1971 وغشت 1972، ومنع نقابة طلبة الاتحاد الوطني لطلبة المغرب سنة 1973، ثم بداية المحاكمات السياسية سنة 1973 (التي تلت الأحداث التي أطلقت شرارتها مجموعات مسلحة في الجنوب والشرق في 3 مارس 1973).

وخلال هذه الفترة، كان مسار اتخاذ القرار حكرا على "الآلة" المخزنية، تلك البنية التقليدية التي لا تدع مجالا للتشاور والمشاركة.

وهكذا، لم يكن لاستراتيجيات التنمية المنتهجة أية آثار مفيدة على رجال البلاد ونسائها وأطفالها ؛ في حين لم تكن السياسات العامة، في غياب أي تقييم، مبنية على تنمية بشرية ذات طابع دائم. ومن بين هذه الاستراتيجيات هناك السياسة العمومية تجاه العالم القروي التي تميزت باستعمال الاحتياطات العقارية، من أجل الحفاظ على مَحاسيب مدينة لنظام المخزن، يقومون بتأطير السكان الفلاحين.

وقد كان لهذا التمركز العقاري عواقب عديدة على التوازن الاجتماعي بالمغرب المستقل (زيادة عدد الأجراء العموميين، ارتفاع عدد الفلاحين بدون أراضي، الهجرة القروية، إلخ.). وقد بلغ هذا التمركز مدى خطيرا خاصة في المناطق المسقية، حيث استفادت أقل من 10 من الأراضي الزراعية النافعة بالبلاد، التي توجد في حوزة الملاكين الكبار في الغالب، من سياسة السدود، التي عبأت موارد مادية وبشرية ومادية ضخمة، في حين أن تسعة أعشار الأراضي (من الزراعة البور حيث يتكدس 80 من السكان القرويين) ظلت رازحة تحت وطأة التخلف. وكذلك الأمر بالنسبة لإجراءات إعفاء المداخيل الزراعية من جميع الضرائب إلى غاية 2020. وهو الإعفاء الذي تقرر في مارس 1984 بعد الإضرابات الحضرية، والتي استفاد منها، في غالب الأحيان، كبار الملاكين.

وفي نفس المنحى، تطرح الإعانات التي تمنحها السلطات العمومية مشكلة عميقة، لا يمكن معالجتها بسهولة، في بلد تتفاقم فيه الفوارق الاجتماعية وتتسع فيه رقعة الفقر ؛ فالإعانات الممنوحة بهدف تشجيع الإنتاج الفلاحي، رغم

أنها تثقل كاهل الميزانية، تذهب إلى المزارع التي تتمتع بعدة مزايا والمركزة أساسا في المناطق المسقية، بينما تقتصر هذه الإعانات بالنسبر لمزارع البور على بعض المضاربات مثل الحبوب. فهل يتعين التذكير بأن مدونة الاستثمار الفلاحي كانت تشجع، بصفة خاصة، منتجي الزراعات المضاربة (الصناعية والموجهة نحو التصدير) ؟ وبالإضافة إلى ذلك، جاء القرض الفلاحي ليذر الغبار في العيون، عن طريق بعض "القروض البسيطة" لأغلب الفلاحين، بينما كان في الواقع أداة لتمويل مساحات ومضاربات مختارة تحددها سياسة فلاحية انتقائية.

وتقدم حالة استغلال الفوسفاط مثالا آخر على تسيير قطبي، أسهم في تفاقم الفوارق الاجتماعية والمجالية، حيث إن المناطق الغنية والتي من المفروض أن تستفيد من خيرات التسويق والتي كانت تتمتع غداة الاستعمار بجاذبية كبرى، تحتقن احتقانا بأعداد السكان، التي تزود منذ زمن بعيد أفواج المهاجرين السريين إلى أوروبا الجنوبية (إيطاليا وإسبانيا).

ب ـ بدأت أولى محاولات إعادة هيكلة الحقل السياسي خلال الفترة الممتدة من 1975 إلى 1983، من جهة، بالمغربة التي استفادت منها العائلات الكبرى العميلة للسلطة، وقد كانت تشغل مناصب في المالية ومتوغلة في الأوساط الاقتصادية والتجارية، ومن جهة أخرى، كانت هناك عمليات إعادة توزيع الأراضي المسترجعة، والموجهة خصوصا لزبائن القصر. وإذا كان عدد كبير من الملاحظين يرى في هذه فترة فسح المجال للمشاركة السياسية للأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية (التعبئة من أجل استرجاع الصحراء)، وفترة بحث عن السلم الاجتماعي، (في وقت كانت مبيعات الفوسفاط تدر أرباحا متزايدة)، فهي تبقى فترة ترمز إلى انغلاق البلاد، التي كانت تخضع لمنطق تمركزي. وبذلك، أغفلت السلطات العمومية تزويد البلاد بمؤسسات وقواعد تقنن المصالح، وتعطي مشروعية للقرارات، بشكل معقلن وتضمن جودة نظام الحكامة ونجاعته.

ج ـ حقبة 1983ـ1999 : وتميزت بوضع مخطط التقويم الهيكلي، ثم استنتاج ضعف الأداء السياسي والاقتصادي، الذي يرجى منه تدليل الصعوبات التي يعبر عنها تزايد ضغط الطلب والحركات الاجتماعية، التي تهز المدن.

كما تميزت بأزمة العالم القروي، الذي ظل يرزح تحت عبء مخلفات الإهمال (الفقر والهجرة المكثفة التي ستفرغه من ساكنته الشابة والمتعلمة). وتنضاف إلى ذلك أزمة المدن، التي شهدت بروز فاعل اجتماعي جديد، ألا وهو شباب الحواضر الذي يتلقى تمدرسا ناقصا، ويواجه أفقا مهنيا ضيقا وبدائل غير مرضية، ليجد نفسه حائرا بين الأمل والطريق المسدود.

والأكيد اليوم، أن الإصلاحات التي قام بها المغرب منذ مطلع سنوات 1990 جاءت في ظرف يعترف فيه جميع الفاعلين السياسيين بخطورة المشاكل الاجتماعية، التي تنم عنها المؤشرات الضعيفة في قطاع الصحة والسكن والتشغيل والتعليم، والتدبير، وكذا الاستعجال الذي يقتضيه تسوية العجز المتراكم.

إن هذا الواقع يطرح عدة أسئلة على أصحاب القرار بشأن أنماط التدبير ووتيرة تنفيذ المشاريع، قصد الاستجابة للاحتياجات الأساسية للسكان وضمان الحقوق الضرورية للتأمين العقاري، ومحاربة الإقصاء وتفادي النزاعات بالمدن[37].

تطوير الحكامة : التزام وعمل جماعي

إن تطوير الحكامة ليس أمرا مستحيلا. فهناك أمران ضروريان لتحقيق هذا الهدف : التزام صريح، يتبعه عمل جماعي. وإذا كانت الشعوب والحكومات والفاعلون الأوائل في الحكامة ـ تعملون معا يدا في يد في هذا المسار، فإن الجميع في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سيتسفيد بلا شك وبشكل متساو وأسرع من ثمار التنمية، ومن خدمات عمومية أجود ومن مستقبل واعد بمزايا التنمية الإنسانية. ويشمل ذلك بالطبع الرفاه المادي وخيارات وفرص أوسع، تساعد السكان على تسجيد إمكاناتهم، وضمان مساواة في التعامل، وحرية الاختيار وأخيرا المشاركة الكاملة في مسار يحكم فيه الشعب نفسه بنفسه.

مقتطف من تقرير "نحو حكامة أفضل بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا:تحسين الشمولية والمسؤولية"، واشنطن: البنك الدولي، 2003،ص.22.23

هـ ـ تنامي الوعي لدى السلطات العمومية بضرورة وضع استراتيجية تنمية اجتماعية تدعمها مشاركة القوات السياسية والفاعلين في المجتمع المدني، التي ما انفكت تفرض نفسها. وقد بدأ بالفعل عمل القرب مع السكان وتطور خلال الفترة 1999ـ2005. وبالموازاة مع هذا الوعي، يستوحي المغرب شيئا فشيئا من مبادئ الحكامة التواصلية وضرورة تبني رؤية مشتركة على المدى البعيد، تعتمد على انخراط الأشخاص المعنيين، من أجل إنجاح التنمية البشرية.

وهكذا، فإن النقاش العام يتميز بالبحث عن مقاربات كفيلة بالاستجابة للطلبات الأكثر إلحاحا للسكان، وترصد الإشارات الدالة على الحاجيات والمشاكل، وتحكيم المصالح الموجودة، وإيجاد وتطبيق الحلول. هل يجب التذكير بنتائج ورشات العمل التي نظمت في مارس 2003 في سياق البرنامج ـ إطار الحكامة وتعزيز المؤسسات[38] ؟ إذ يبدو أن السطلات العمومية تريد أن تتخذ من الحكامة محركا جديدا، بعدما استخلصت العبر من دروس الانتقالات، والقطيعة والتردد التي سادت منذ استقلال البلاد.

غير أن إعادة تشكيل مجموع العلاقات القائمة بين الدولة والمواطنين يستلزم، قبل أي شيء آخر، إعادة هيكلة مسار اتخاذ القرار، الذي من المفروض أن يلعب فيه المواطن الدور الأساسي في القضايا المرتبطة بالحكامة ؛ فإذا كان مسار اتخاذ القرار ما يزال موضع تساؤلات، خاصة حول الهيئات التشريعية، والأحزاب السياسية والنقابات والإدراة العليا، فإنه يثير مصداقية وموثوقية الإجراءات التي تتخذها السلطات العمومية.

[37] بنجلون د.، برادة ع.، إيدلموجود م.، "الأمن السكني والحكامة الحضرية بالمغرب"، دراسة الغسكان، شتنبر 2004.

[38] برنامج التعاون قسم التوقعات الاقتصادية والتخطيط ـــ برنامج الأمم المتحدة للتنمية، النصوص الناتجة عن الورشة التقنية حول البرنامج الوطني للحكامة، 6 مارس 2003.

وعليه، فإن بناء دولة عصرية، فعالة ومقننة، مهمة تتطلب إعادة النظر في أدوار الدولة وفي مهامها التنظيمية، ومهام تنشيط التنمية والتسيير الاقتصادي، كما تستلزم مراجعة سياسة الجهوية والإعلان المكثف عن القرارات المتخذة والاستراتيجيات المقررة.

ولذلك، بات من المستعجل القيام بما يلزم لتعبيد الطريق أمام التنمية البشرية وإزاحة أبرز الحواجز التي تعترضها خاصة في مجال التربية والتعليم واقتصاد المعرفة، والإصلاح الإداري، ومحاربة الرشوة والفساد، والالتزام الصريح بإدماج المرأة في المجالات الاقتصادية والسياسية، وسن قضاء أكثر عدلا، مع التحلي بحزم أكبر في تطبيق النصوص والقوانين.

أ. إصلاح الإدارة

لقد تمت مشاريع إصلاح الإدارة المغربية، في غالب الأحيان، بشكل منعزل، ودون إشراك الأطراف المعنية. ومنذ الاستقلال، ومحاربة التمركز الإداري لا تعطي إلا نتائج باهتة (قلة التعاون بين الأقسام، الامتناع عن نشر المعلومة، تداخل الاختصاصات، بطء الخدمات، قلة الجودة، مهام مبهمة، تعقد المساطر إلخ.).

إن انفتاح المغرب على محيطه الإقليمي والعالمي يقتضي منه، لا محالة، أن تكون لديه إدارة حديثة مبتكرة، ومواطنة وفعالة. وإذا ما تم تقاسم الاختصاصات عن طريق اللامركزية فلكي تكون الدولة قريبة من المواطن والمقاولة، وتقدم خدمات عمومية جيدة مستعينة بشبكات وروابط معلوماتية. وحرصا على الوضوح والشفافية، يتحتم عليها أن تقلص من سلطتها التقديرية، وتسهل المساطر وتحدد آجال الجواب عن الطلبات، وأن تنهض بدور المفتشيات العامة للوزارات، وأن تعزز إمكاناتها من التكنولوجيا الحديثة، اقتصادا في التكاليف، وأن تنشر حصيلة عملها دوريا، وأن تجري تحقيقات حول مدى رضى المواطنين.

ب. من أجل المزيد من الشفافية في الشؤون العمومية

يبدو أن الرشوة لم تتراجع رغم الجهود المبذولة منذ حوالي ثلاثة عقود. بل إنها تبدو وقد استقرت واستفحلت أكثر مما كانت عليه. وإذا لم تكن هناك بيانات مضبوطة عن مدى توغلها الحقيقي في الاقتصاد والمجتمع، فإن تلك المعطيات النادرة التي توردها الصحافة عن بؤر الرشوة تشير إلى أي حد هي مستفحلة وغادرة، إذ تنتشر بسبب قبول البعض وإذعان البعض الآخر، وبسبب وجود قطاع غير نظامي متطور (الغش، وتهريب المخدرات، تداول الأوراق المزورة، وتهريب السلع، والتزييف، إلخ.). وعلى غرار عدد آخر من البلدان، فإن اقتصادا موازيا يترصد المغرب ليكون في نفس الوقت مصدر تراكم وعامل توتر ومصدر تهديد للدولة والمجتمع.

هل يجب التذكير بأن ثقافة وتجارة الحشيش أضحتا مصادر ثروات وازنة وتفرضان ديناميكية وأشكال سلوك تزدهر خارج القانون ؟

أضف إلى ذلك تطور الأنشطة غير النظامية بما فيها تلك غير الشرعية. فمع العولمة، يجد اقتصاد المافيا مرتعا ويعرف تزايدا يتخذ جميع أشكال الاتجار والتهريب أو تبييض الأموال. وبذلك لابد كذلك من تحليل التوترات والنزاعات التي يرتع فيها الاقتصاد الوصولي وأحيانا الإجرامي، الذي يخرب البلاد والمواطَنة.

إن الوقاية من مثل هذه الأخطار وهذه العدوى، التي قد تنهش جسد المجتمعات هي المحدد الأساسي للمصير الاقتصادي. غير أن الوقاية تفترض وضع خطط استشرافية تكرس الشفافية وتضمن تعبئة الرأي العام والكفات المتوازنة، والتآزر المواطِن، إلخ.

إنه عمل طويل وشاق، لأنه يعتمد على الإصلاحات وحملات التوعية التي تنظمها السلطات بقدر ما يرتكز على وعي المواطنين أنفسهم، وعي يتطلب وقتا طويلا لينضج. ومن هنا كان لابد من تبني استراتيجية شاملة وخطة عمل متسقة، في الأجل القريب والمتوسط والبعيد من أجل تكوين مواطن حريص غير متساهل، وضمان استدامة النتائج المحصلة.

ج. اعتبار قضية المرأة، ضرورة من ضروريات التنمية البشرية

تبنى المغرب في يناير 2004 النص الجديد لمدونة الأسرة بمبادرة شخصية من جلالة الملك. إن هذه الخطوة تعد، بدون أدنى شك، خطوة أكيدة إلى الأمام، خاصة من منظور مبدإ المساواة بين الرجل والمرأة، من حيث المسؤولية الأسرية. إن هذه المدونة تفتح آفاق اندماج أفضل للنساء التي طالما هُضِمت حقوقهن، وإن كانت مسألة المرأة ما تزال تتصدر التنمية البشرية بالمغرب. ذلك أن وضعية المرأة تظل غير مرضية كما يدل على ذلك ضعف استفادتها من الخدمات العمومية، ومشاركتها وانخراطها الباهتين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ووضعيتها المزرية في العالم القروي، حيث تبدو من سمنبوذات" التقدم المتحقق.

وبالإضافة إلى ذلك، حصل تقدم أكيد آخر يتمثل في المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجديدة للأسرة والإصلاح المضمن في مدونة الجنسية (الذي يسمح للمرأة بنقل جنسيتها إلى طفلها المولود من زواج بأجنبي)، ولكنه تقدم لا يسوي، بأي حال من الأحوال، قضية المساواة. وعليه، لابد من صياغة آليات دعم، في مقدمتها :

- اعتماد منهجية فعالة لمعالجة قضية المرأة، واعتبارها مرجعا دائما وأخذها في الاعتبار عند وضع ميزانية الدولة ؛
- تصميم مساطر وأدوات ودلائل معيارية لإدماج مسألة المرأة في جميع السياسات ؛
- وضع آليات تقويم تأخذ بعين الاعتبار الدفاع عن هدف المساواة بين الرجال والنساء في الدوائر العمومية والإعلام عنه ؛

- ومن أجل نشر ثقافة المساواة في المجتمع، يتعين إعادة كتابة الصفحات النسائية الناقصة من التاريخ وتسجيل أسماء أماكن عمومية بأسماء مؤنثة.

د ـ إصلاح القضاء من أجل تثمين رأس المال المؤسساتي

بعد نصف قرن من الممارسة، يرزح القضاء، المرتبط ارتباطا شديدا بالسلطة السياسية والخاضع لمختلف الضغوط، تحت عواقب تكييف تفسد عمله. إن أداءه وعمل بنياته تعاني من تخلف كبير بالمقارنة مع التطور الاجتماعي والسياسي والاقتصادي الذي تشهده البلاد.

إن الإصلاح الذي يهدف إلى تخليق القضاء والرقي بكفاءته وأدائه، لجعله كفيلا باسترجاع الثقة والشفافية في العلاقة بين القضاء والمتقاضين، تأخر في الحصول فعليا. ولذلك يتعين الشروع في إجراء عمل تقويم القضاء وإعادة الاعتبار له وتخليقه، لكي يكون مستقلا وشفافا وفعالا وموثوقا به، ويقدم خدمة تستجيب للمعايير الدولية. (انظر الإطار عن نجاح الإصلاح في المجلس الأعلى).

هـ ـ إطار معياري عصري في غالب الأحيان ولكن مستعصي على التطبيق

إن البعد المعياري أساسي. فهو قد يضطلع بدور كبير في تكوين رأس المال المؤسساتي وتعزيز المسار الديموقراطي واحترام الحقوق والحريات بالمغرب. وهو أيضا محدد في تشجيع المبادرة الاقتصادية والتنمية وفي تحسين رفاه السكان. ولكن يلاحظ مع الأسف وجود نشاز بين الإطار المعياري الموضوع في غالب الأحيان بهدف تقليد البلدان المتقدمة، وتطبيقه عمليا. فهناك عدة نصوص مصادق عليها ما تزال تنتظر التطبيق (تأخر مراسيم التطبيق، ضعف المتابعة والتويم).

آفاق الحكامة

يشهد المغرب، بلد التعدديات المتنوعة، حركة تغيير تمليها عوامل داخلية وخارجية. وتشمل هذه الحركة اليوم الأنماط الديموغرافية والثقافية والتنظيمية. ومن بين أبرز المؤشرات التي تؤكد هذا التوجه هناك : نسبة الشباب الواسعة بين السكان، التواصل السمعي والبصري، والتمدرس والاختلاط، وعمل المرأة، وتوطد الصلة بأوروبا. وهي عوامل سوف تعزز لا محالة مسارات انفتاح المجتمع. إن الظرفية الجديدة للتواصل تمكن المواطنين والفاعلين من المشاركة في النقاشات الدائرة حول الاختلالات السياسية والإدراية، بشكل متزايد أكثر من السابق. وهي بذلك دليل على أن البلاد تقبل بتشخيص الصعوبات والمشاكل لتضع حدا لعهد "العام زين". وبالإضافة إلى ذلك، أصبح المغرب يبدي اهتماما متزايدا بالتنمية البشرية، كما تشهد على ذلك المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي أطلقها مؤخرا جلالة الملك (الخطاب الملكي، 18 يونيو 2005).

وهناك بالفعل تساؤلات طرحت وما تزال تطرح خلال فترة الانتقال هذه. وهي تساؤلات تهم التماسك الاجتماعي والترابي، المتأثر بإعادة صياغة دور الدولة وبتدبير الموارد الطبيعية الرازحة تحت عبء ضغط متواصل تدبيرا مستديما.

فكيف السبيل لإعداد المغرب لمواجهة هذه التحديات ؟ وكيف السبيل لتحسين شروط العيش والشغل لصالح سكان القرى، الذين يعيش جزء كبير منهم تحت عتبة الفقر، ولصالح سكان يعيشون في أحياء غير مجهزة على هوامش المدن، حيث يتكبدون الإقصاء والتكدس والاختلاط في مساكن هشة ومتزعزعة ؟ وكيف السبيل للحد من تدهور ظروف العيش في هذه الأماكن التي باتت نوعا من مخازن المتفجرات على أبواب المدن ؟ هذه بعض التحديات الأساسية التي يتوجب مواجهتها خلال العقد المقبل.

وأما من ناحية المجالات الترابية، فإن ملامح الشكل الجديد قد بدأت تتوضح حول أقطاب الدار البيضاء ـ القنيطرة، وطنجةتطوان، ومراكش، وفاس مع تباينات مجالية متزايدة : فهذه الملامح المكانية تبرز أبعادا مختلفة من المجال المغربي ؛ مجال يتعين على سياسة الجهوية المقبلة أن تشجعه (البعد الأطلسي هو دائما المفضل؛ البعد الصحرواي البارز جزئيا، البعد المتوسطي الجاري مخاضه). وتبقى بذلك الجبال والأقاليم الصحراوية بالجنوب الشرقي مهملة، بينما لا يهتم بها مشروع التقطيع الحالي إلا جزئيا. وهذا ما يحتم ضرورة الاستعجال، وبشكل تشاركي، في وضع مخططات وبرامج تنمية مندمجة، ومنبثقة من هذه المناطق نفسها ومناسبة لها.

وبمبادرة من جلالة الملك، أنشئت وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بأقاليم الشمال، ثم بالأقاليم الجنوبية، ومؤخرا وكالة الجهة الشرقية. وهي وكالات تجسد الأمل في تذليل الصعوبات الخاصة التي تواجهها مناطق متعطشة للاندماج، وفي تحسين ظروف عيش السكان المحليين. وهي مبادرات تبشر بتغير في سبل معالجة مشاكل

التنمية بالمناطق المعنية. ولكي تتمكن هذه الوكالات من التطور في بيئة مناسبة لتصميم البرامج والمشاريع وتنفيذها، وتتجاوز النظرة الضيقة الحالية التي تفرضها السلطات المحلية، دون اعتبار للاحتياجات الحقيقية التي يعبر عنها السكان المعنيون، والتي تُحدد مسبقا في إطار نظام مضبوط للتخطيط الاستراتيجي ونظرة متسقة مع المكان.

إن ذلك يعني أخذ ثلاث أبعاد أساسية في الاعتبار في التهيئة الترابية، وهي : الحفاظ على البيئة، وتقليص الفوارق الاجتماعية ومشاركة المواطنين من أجل تحقيق هدف التنمية المستديمة، بوصفها الضمانة الوحيدة لحياة أفضل للأجيال الآتية.

وبناء على التوجهات القوية والخيارات الاستراتيجية المتبناة، يمكن استشراف معالم تطور المغرب خلال العقدين القادمين من خلال أحد المسارين التاليين :

- الأول ينبئ باندماج المغرب، بشكل سريع، في الاقتصاد العالمي، وهو اندماج قد يصبح فعليا بتقوية وتنويع المسالك التجارية والمالية بل وحتى بواسطة الأنشطة غير الرسمية والمشروعة، ولكن ضمن مشروع يتوخى الحداثة، دون أن يعير أي اهتمام للواقع الاجتماعي.

إن تطورا بهذا الشكل، وإن كان ضمن مشروع يراعي التحولات العالمية الجارية، لا تكون فيه الإصلاحات التحررية "مستوعبة" من قبل الفاعلين المعنيين، أو لا تحظى بتأييد السكان. وعليه، قد يتضاعف الطلب ومعه الحركات الاجتماعية، والمظاهرات. وستكون المدن التي تعد المجال الأمثل لتبلور وتداول قيم الأمس واليوم، هي الفضاء الذي سوف تظهر فيه آثار التحولات الجارية ومداها وحدودها. وفي هذه الحالة، ستظل الاختلالات قائمة ولن تفيد معها الحلول المطبقة، وستليها وعود كبيرة وهمية، وإصلاحات خجولة هنا وهناك لا تمت للحاجات بصلة.

- أما المسار الثاني فيستشرف تعزيز بذور تحول مع تفتح المواطنة واللعبة الديموقراطية ؛ تعزيز تدعمه الأجيال الجديدة والاندماج الجهوي. وهذا المسار يستشرف مغربا تنافسيا، مبدعا ومنتجا لاقتصاد يستمد قوته من الداخل والخارج بفضل تحسين جاذبية رؤوس الأموال الخارجية، والمغاربة المقيمون بالخارج، الذين ينسجون علاقات مثمرة مع المقاولات الصغرى والمتوسطة، خالقين بذلك الثروات وفرص التشغيل. إن سيناريو من هذا القبيل، يستلزم بالتأكيد، دعما خارجيا، خاصة من الاتحاد الأوروبي، والممولين الخارجيين، من حيث التجارة والمالية، ولكنه يستلزم كذلك التزاما من طرف الفاعلين بالقطاع الخاص الوطني ومن الجالية المغربية المقيمة بالخارج. ذلك أن الاقتصاد المنتج والتنافسي يتطلب تعبئة الكفاءات بالإضافة إلى توفير شروط بروز مقاولين محليين. وهذا يفترض التزاما صريحا من دولة مسهّلة، وفعالية من الإطار المؤسساتي ومناخا تسوده الثقة. إن هذه الشروط تسهل عدالة سليمة وعادلة، وتساعد على نقص الفقر ورفع مشاركة الفاعلين في المجتمع المدني.

إن الإصلاحات التي شرع فيها المغرب منذ سنوات 1990 تستوقفنا بخاصيتها. فهي تعكس، في غالب الأحيان، إن لم نقل حصريا وفي جميع الأحيان، الإرادة المكلية. طبعا لا مجال للشك في أن المعارضة استطاعت أن تضطلع بدور "الدافع" لاتخاذ القرار)مذكرة الكتلة المقدمة في 19 يونيو1992[39]) غير أن الملك كان دائما يسبقها بوضع إصلاحات جريئة وأحيانا مفاجئة: تعيين أربع نساء وزيرات في حكومة "التقنوقراطيين" سنة 1996، طرح المدونة الجديدة للأسرة سنة 2003، بعد فشل خطة إدماج المرأة في التنمية سنة 2000، وهي الخطة التي كانت قد بادرت بها حكومة التناوب، وإحداث هيئة الإنصاف والمصالحة خلال نفس السنة (3002)، وأخيرا مبادرة التنمية البشرية سنة 2005.

فإذا كانت إعادة تشكيل معالم المؤسسات قد بدأت بالفعل منذ مراجعة الدستور سنة 1992، حيث سمح بصعود أطر جديدة، فإن المسار الديموقراطي ما يزال متعثرا وخجولا، الأمر الذي يعكس نوعا من إرادة النظام السياسي المغربي في التحكم في أي تغيير.

ورغم ما تحقق من تقدم، فإن عدم القطيعة مع ممارسات تحلل المسؤوليات، وعدم كفاية التقويم والزجر يجعلان آليات اتخاذ القرار والتحكيم والتنسيق آليات ناقصة وغير مجدية. ومع ذلك، هناك إمكانيات حقيقية موجودة بالفعل لا تستدعي غير الدعم والتعزيز :

- فعلى مستوى تشريع وتنظيم اللامركزية (ظهير 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، ميثاق الجماعي لسنة 1976، إصلاح الجهة 1997، إصلاح الميثاق الجماعي في 2002، حقق المغرب تقدما نسبيا، ولكن الإمكانيات التي تبشر بها هذه الإصلاحات تظل أحيانا متأخرة في التطبيق الكامل، المؤدي إلى تحسن ظاهر في الحكامة، ولا سيما على الصعيد المحلي. والحال أن ما يتعين القيام به يتمثل في تعزيز الجماعات المحلية على مستوى المؤسسات (تخطيط المالية المحلية وتدبيرها)، وإضفاء طابع المهنية على العلاقات بين إدارة الدولة والجماعات المحلية، التي يعبر عنها حاليا بمفهوم "الوصاية" المحددة والمقيدة بدل أشكال الدعم ؛

- ضرورة أخذ معطى جديد في السياسة المحلية بعين الاعتبار، وهو تحول التوازن الحضري/القروي الذي كان يقوم عليه الصرح الانتخابي طيلة السنوات الأربعين الماضية. فإعادة التشكيل الترابي الجارية تشجع تغيرا لصالح المجالات المحلية التي ترى نفسها في علاقة أكثر انفتاحا ومباشرة مع العالم الخارجي (الشراكات، التوأمة،...). فتسهيلا لبروز فئة من المواطنين قادرة على اتخاذ موقع في ظل هذه التحولات والتحكم فيها، لابد من المشاركة والعمل على سفك عزلة" السلطة المحلية والنهوض بها (تكريس المسؤولية، المتابعة، التقويم، الشفافية، الزجر) ؛

- السعي إلى فسح مجال أكبر أمام المغاربة المقيمين بالخارج. فهؤلاء متعلقون ببلدهم ولكنهم للأسف لا يجدون التشجيع الكافي للاستثمار في مجالات منتجة، ويتراجعون أمام العوائق المرتبطة بالمساطر والبيروقراطية والرشوة، ليتجهوا نحو قطاعات الريع والمضاربة (التجزئات، العقار، البناء، ...).

[39] لخصت أحزاب الكتلة (الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية، المنظمة الديموقراطية والشعبية، حزب التقدم والاشتراكية) اقتراحاتها في مذكرة قدمتها للملك تهم تعزيز السلطة والمؤسسات الدستورية، وتعزيز دولة القانون وبناء مغرب حديث ومزدهر.

ورغم التقدم الملموس في مجال اللامركزية، الذي يعترف به عدة فاعلين سياسيين بالمغرب ويثمنونه، فإن ذلك لا ينفي استمرار النواقص والضغوط المرتبطة بنظام الحكامة ؛ فهي (النواقص والضغوط) تعطل أداء الإدارة والجماعات المحلية وعملها. ويمكن تحديد مكامن العجز التي ينبغي استدراكها كما يلي :

- يجب أولا البدء بتحديث الإدارة وملاءمتها لمهام التنمية، مع إيلاء أهمية كبيرة لإعادة توزيع الأطر والتكوين، وتحسين مستوى تعلم مستخدمي الجماعات واللاتمركز المالي (إذا كانت المستويات الترابية تملك الكفاءات اللازمة للتصميم والتنفيذ) وتعزيز قدرات المؤسسات والكفاءات المحلية. إن تحديث العمل السياسي والعمومي، مع ضمان سيادة الأفكار الريادية والتصدي لكل أشكال الريع الانتهازي، الأمر الذي يتطلب أيضا مزيدا من الشفافية والترشيد في الخطاب والسلوك السياسيين ؛

- لا مناص كذلك من توضيح دور هيئات ومؤسسات الحكامة وحقوقها والتزاماتها ؛ فهي تلعب دور "الكفة الموازنة للحكم" بصفة عامة : البرلمان والأحزاب السياسية والنقابات والمنظمات غير الحكومية والصحافة. وهذا من شأنه أن يضع بالتدريج حدا للمسكوت عنه واللبس والتبذير والرقابة الذاتية واللامتثالية السائدة، ومن شأنه كذلك أن يسهم في تذليل عدة عقبات، لإن التوضيح يسهل الطلاقة والتقدم الحقيقي في المجال السياسي.

إن المغرب يجتاز حاليا مرحلة انتقالية من نموه وهذا ما يجعل عدة أسئلة مرتبطة بنمط الحكامة تشغله وتحفزه.

ولاشك أن مسار تطوير رؤية قيادته ستجد بسهولة صدى طيبا ومصداقية، شريطة أن يشاطرها مجموع الفاعلين الجمعويين بالمجتمع. فهذا من شأنه أن يسهم في بناء بيئة مناسبة لتعبئة القوات الحية بالبلاد، وفي تعميق الديموقراطية، وسيادة القانون والدفاع عن حقوق الإنسان.

إن الدولة المغربية تحاول أن تذكي لدى السكان انخراطا أكبر في المؤسسات التي لا يكادون يعترفون بها ؛ فمن المفروض أن عمل هذه المؤسسات يجب أن يواكب واجبات القيادة (متابعة الأعمال وتقويمها) ودرجة كبيرة من رضى المواطنين (النجاعة)، وذلك لكي تأخذ بمسار الانتقال إلى النجاح الذي يجب أن يقود بدوره إلى توسيع النخبة بشكل تدريجي.

مراجع

برنامج الأمم المتحدة للتنمية
تقارير دولية وإقليمية ووطنية، ووثائق أخرى حول مختلف المواضيع المتطرق إليها.

البنك الدولي
تقرير حول قضايا الإسكان واللاتمركز والتراث الثقافي، أبريل 2003

Driouchi A.,
Introduction au développement humain au Maroc, Document de travail, janvier 2004

El Aoufi N.,
« La réforme économique : stratégies, acteurs, institutions, acteurs. »,
Un Maroc en transition- Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

Institut de la Méditerranée pour le Femise,
Profil pays : Maroc, IMF, juillet 2004

Laroui A.,
Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912), Paris : Maspero, 1980

Kenbib Mohamed,
« Note sur Cinquante ans d'indépendance du Maroc », Contribution au HDR 50, 2005

Kharoufi M.,
« Crisis of Urban Governance".- in Patricia McCarney (Ed.) Cities and Governance, Toronto : Centre for Urban and Community Studies, 1996

Kharoufi M.
"Governance of Urban Society in North Africa", in Governing Africa's Cities. Ouvrage édité par Mark Swilling. Johannesburg : Witwatersrand University Press, 2001

Kharoufi M. (éditeur),
Gouvernance et sociétés civiles : les mutations urbaines au Maghreb., Casablanca : Afrique-Orient, 2000

Kharoufi M.
« De la terre aux réseaux de clientèle : éléments pour une géographie de la propriété foncière au Maroc », Bulletin du CEDEJ-CNRS : Paris, Le Caire, n° 26, 2ème semestre, 1989

Naciri M.,
«Territoires: contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle», Un Maroc en transition - Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

Roussillon A. (éditeur),
Un Maroc en transition- Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

Tozy M.,
«Réformes politiques et transition démocratique ».- Un Maroc en transition, Maghreb-Machrek, numéro spécial, n° 164, avril-juin 1999

Zniber M.,
«Petite production marchande et formes d'intégration au capital dans une formation sociale dépendante, le cas de l'agriculture au Maroc », thèse de doctorat d'Etat en Sciences Economiques, Université Paris X Nanterre, juin 1986.

ردمك
9954-405-15-1

إيداع قانوني
2005/2605