

الصلحات المؤسسية في المغرب :

مسارات التغيير وحدودها

إسماعيل حمودي
محمد كريم بوخصاص
نادية الباعون
سفيان جرضان

إبراهيم اسعدي
عبد الرفيع زعنون
فرانثيسكو ماتشي
عبد الله أموش
لمياء أزدوح

عبد اللطيف الشنتوف
فرانثيسكو كولین
عبد الرحمان علال
سامي المودني

تحرير :
محمد مصباح
رشيد أوراڤ

1
المجلد

**الاصلاحات المؤسسية في المغرب :
مسارات التغيير وحدودها**

الصلوات المؤسسية في المغرب :

مسارات التغيير وحدودها

إسماعيل حمودي
محمد كريم بوخصاص
نادية الباعون
سفيان جرضان

إبراهيم اسعدي
عبد الرفيع زعنون
فرانشيسكو ماتشي
عبد الله أموش
لمياء أزدوح

عبد اللطيف الشنتوف
فرانشيسكو كولین
عبد الرحمان علال
سامي المودني

تحرير :
محمد مصباح
رشيد أوراڤ



إصدار المعهد المغربي لتحليل السياسات
تحرير: مصباح، محمد. أورا، رشيد.
الإصلاحات المؤسساتية في المغرب : مسارات التغيير وحدودها
الإيداع القانوني : 2025MO6373
الرقم الدولي المعياري للكتاب : 978-9920-9022-2-9 (ISBN)

العنوان بالإنجليزية
Institutional Reforms in Morocco :
Pathways of Change and Their Limits
by Multiple Authors
Edited by Mohammed Masbah and Rachid Aourraz

الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن وجهات نظر مؤلفيها ولا تعكس بالضرورة رأي المعهد المغربي لتحليل السياسات

الناشر
المعهد المغربي لتحليل السياسات
MOROCCAN INSTITUTE FOR POLICY ANALYSIS
٥٠٤١٥٨ ٥٤٧٠٤٥٤ | ٨٠٤٨٠٤ | ١٠٠٠+٥٦



رقم 7، العمارة رقم 5، شارع فجيح، حي حسان
الرباط - المغرب

هاتف: 00212537262602

البريد الإلكتروني: contact@mipa.institute

الموقع الإلكتروني: www.mipa.institute

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمعهد المغربي لتحليل السياسات

الطبعة الأولى

الرباط، فبراير 2026

الفهرس :

9 لماذا سلسلة «دفاثر السياسات العمومية»؟

11 المساهمون في الكتاب

17 حدود الإصلاحات المؤسساتية؟
محمد مصباح، رشيد أوزار

المحور الأول : السلطة التنفيذية وإعادة تشكيل مراكز القرار

21 جلسات العمل : الحضور التنفيذي للملك
عبد الرحمان علل

49 تدبير جهوي برأسين : تحولات العلاقة بين الولاة ورؤساء الجهات بعد 2011
عبد الرفيع زعنون

65 الدولة والجهات : تعاقد ترابي من دون ضمانات؟
لمياء أزدوج

المحور الثاني : العدالة، الأمن، والمؤسسة العسكرية

81 مسار الإصلاح القضائي بالمغرب بعد دستور 2011
عبد اللطيف الشنتوف

91 التخليق الذاتي للقضاء
عبد اللطيف الشنتوف

إعادة التفكير في إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية دروس مستخلصة
من الجزائر والمغرب وتونس وليبيا
إبراهيم اسعيدي

127 تطور القوات الجوية العسكرية المغربية
فرانشيسكو ماتشي

143 العودة إلى الخدمة العسكرية : الدواعي والتحديات
إسماعيل حمودي

المحور الثالث : الحکامة، الإدارة العمومية

- 153 متاهة المرتفق في دواليب الإدارة العمومية
عبد الرفيع زعنون
- 169 تجربة الحكومة المفتوحة بالمغرب : السياق والأهداف والحصيلة
عبد اللطيف الشنتوف
- 181 المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب : إصلاح أم تفكيك منهجي؟
عبد الرفيع زعنون

المحور الرابع : الديمقراطية التشاركية والمجتمع

- 201 الديمقراطية (اللا) تشاركية ؟ حدود العرائض المؤسسية في المغرب
فرانشيسكو كولین
- 213 هل ستضمن الديمقراطية التشاركية السلم الاجتماعي على المدى البعيد؟
نادية الباعون
- 231 المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي : التاريخ يكرر نفسه
سفيان جرضان

المحور الخامس : الإعلام، حرية التعبير، وضبط المجال العمومي

- 241 هل دخل التنظيم الذاتي للصحافة إلى النفق المسدود؟
محمد كريم بوخصاص
- 261 هل يعد دعم الصحافة الورقية الحزبية بالمغرب ريعا إعلاميا؟
عبد الله أموش
- 271 الإعلام العمومي : تعددية "شكلية" تستنزف موارد الدولة
عبد الله أموش
- 283 حرية الصحافة : الإجراءات التقنية لا تكفي
سامي المودني
- 293 باحثات وباحثو المعهد
- 297 الفريق الإداري للمعهد

لماذا سلسلة «دفاتر السياسات العمومية»؟

أطلق المعهد المغربي لتحليل السياسات سلسلة «دفاتر السياسات العمومية» كمبادرة بحثية ومعرفية سعيًا منه لإثراء النقاش العمومي وتقديم بدائل وحلول واقعية لبعض الإشكالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تعرفها البلاد. ويسعى المعهد وهو مؤسسة بحثية مستقلة تعنى بدراسة وتحليل السياسات العمومية، إلى تقديم تحليلات رصينة ومعقدة لقضايا السياسة العمومية من منظور نقدي، يأخذ بعين الاعتبار التراكمات الإيجابية التي تحققت، ويقدم مقترحات للإصلاح والتغيير وتعزيز قيم الديمقراطية والحرية وتمتين دينامية التنمية وفق مقاربة إدماجية ومستدامة.

ويعمل المعهد، من خلال هذه السلسلة على نشر مجموعة من الأبحاث والدراسات وأوراق السياسات التي يحررها ويؤلفها باحثون وخبراء متخصصون في مجالات الإصلاحات المؤسسية والتنمية الاقتصادية والسياسة الخارجية والسياسات الدينية والحركات الاجتماعية وتدبير الأزمات وغيرها من المجالات التي تثير اهتمام الباحثين وصناع القرار والرأي العام. ويسعى إلى ترجمة الإشكالات والقضايا المطروحة على الساحة الوطنية إلى معرفة تحليلية وبحوث معمقة لردم الهوة بين أهداف السياسات والواقع الذي يعيشه المواطن وتحسين شروط الحكامة والشفافية وتعزيز قيم الحريات والديمقراطية. ويأتي إطلاق هذه السلسلة من إيمان القائمين على إدارة المعهد بضرورة تجديد آليات تحليل السياسات العمومية في السياق المغربي، وتحقيق تراكم علمي ومعرفي ووضعه رهن إشارة المهتمين، وبغية النهوض بقطاع تحليل السياسات وتجديده وفتح المجال للباحثين الشباب للمساهمة البحثية والاقتراحية، وتقديم بدائل وأفكار مبدعة لصناع السياسات في البلاد.

وتسعى هذه السلسلة إلى اعتماد مقاربة متعددة التخصصات، والانفتاح على جهود الباحثين والأكاديميين والممارسين ذوي الخبرة المهنية في القطاعين العام والخاص والصحفيين وفاعلي المجتمع المدني، من أجل تقديم تحليلات متقاطعة للقضايا الراهنة التي تهم المواطن. وتشكل هذه السلسلة منصة للنقاش والتفاعل النقدي حول السياسات العمومية المتبعة، مع السعي إلى تقديم توصيات ومقترحات عملية قابلة للتنفيذ في المستقبل.

المساهمون في الكتاب

| إبراهيم السعيد

عميد الدراسات العليا والبحث العلمي، وأستاذ الدبلوماسية والدراسات الدفاعية بأكاديمية جوعان بن جاسم للدراسات الدفاعية. حاصل على درجة الدكتوراه في العلاقات الدولية من جامعة كيبك في مونتريال، وعلى درجة الماجستير في العلاقات الدولية من جامعة لافال بكندا، إضافة إلى ماجستير الدراسات المعمّقة في الدراسات الاستراتيجية والسياسة الدفاعية من باريس.

شغل مناصب أكاديمية وبجئية في عدد من الجامعات ومراكز الأبحاث الدولية، من بينها جامعة قطر، وجامعتا لافال وأوتاوا، وكلية الدفاع التابعة لحلف شمال الأطلسي (الناتو). ألّف ستة كتب، ونشر أكثر من خمسين مقالاً علمياً محكّماً في مجالات السياسة الدفاعية والاستراتيجية العسكرية والأمن القومي، كما شارك في تأسيس برامج دراسات عليا متخصصة في شؤون الدفاع. ويقدم استشارات متخصصة في تطوير مناهج التعليم العسكري، وإعداد وصياغة السياسات الدفاعية، والاستراتيجيات العسكرية، وسياسات الأمن القومي.

| عبد اللطيف الشنتوف

عضو المجلس الأعلى للسلطة القضائية. حاصل على شهادة الدكتوراه من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكّدال- الرباط، ودبلوم الدراسات العليا المعمّقة من مؤسسة دار الحديث الحسنية بالرباط، وشهادة التخرج من المعهد العالي للقضاء بالرباط وشهادات تكوينية في الإدارة والتواصل وحقوق الإنسان.

أستاذ بالمعهد العالي للقضاء بالرباط وأستاذ زائر بكلية الحقوق بالرباط وسلا - سابقاً، وأستاذ زائر بمدرسة الحقوق بالجامعة الدولية بالرباط. وشارك في عدة مؤتمرات ولقاءات وندوات وشارك في عضوية لجان علمية لإنجاز مهام مواضيع مرتبطة باستقلال القضاء، وأخلاقياته داخل المغرب وخارجه، كما أطر عدة لقاءات وتكوينات مع منظمات وطنية ودولية وأصدر مؤلفات ومقالات قانونية في مجال تخصصه وفي القضاء الدستوري وأسهم في إنجاز دراسات قانونية. كما ترأس جمعية مهنية للقضاة لولايتين

2015-2021 (نادي قضاة المغرب) وكانت له مساهمات متعلقة بالنشاط الجمعوي القضائي وشارك بهذه الصفة في عدة لقاءات واجتماعات مع مؤسسات رسمية ومنظمات للمجتمع المدني ومن ذلك عضويته في لجنة الإشراف للحكومة المنفتحة (الولاية 2018-2021) بوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة.

إسماعيل حمودي

حصل على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية والقانون العام، تخصص الدراسات الأمنية من جامعة محمد الخامس بالرباط في موضوع: «السياسة الأمنية بالمغرب: دراسة في المحددات والفاعلين والقضايا». يشتغل حالياً أستاذا باحثاً في شعبة القانون العام والعلوم السياسية بجامعة سيدي محمد عبد الله بفاس. تركز اهتماماته البحثية على التقاطعات بين الأمن وحقوق الإنسان، وعلى قضايا الأمن والإرهاب والجماعات المسلحة في إفريقيا، والسياسة الدولية للمغرب. كما يشارك بانتظام في تقديم تحليلات سياسية للأحداث في المغرب وإفريقيا والشرق الأوسط، مستنداً إلى خلفية الأكاديمية والتزامه الحقوقي بقضايا العدالة والحرية والمساواة.

عبد الرحمان علل

حصل على شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والقانونية، من جامعة محمد الأول بوجدة (2019)، وعلى ماستر في صياغة النصوص القانونية والعمل البرلماني، من جامعة محمد الخامس - سلا (2013). أستاذ زائر، ومؤطر لوحدة تكوينية ذات صلة بالتشريع والعمل البرلماني، وحقوق الإنسان، والسياسات العمومية، في العديد من الجامعات ومراكز البحث والمنظمات غير الحكومية، ومشرف ومحكم بحوث، ومشارك في العديد من البحوث الميدانية وورشات العمل داخل المغرب وخارجه.

محمد كريم بوخصاص

أستاذ الصحافة والإعلام بجامعة مولاي إسماعيل بمكناس، حاصل على شهادة الدكتوراه في علوم الإعلام والتواصل من جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس. وقبل التحاقه بالجامعة، عمل صحافياً مهنيًا لمدة 15 عامًا في عدة مؤسسات إعلامية، آخرها

أسبوعية «الأيام». أنتج، خلال مسيرته المهنية، عددا من التحقيقات الاستقصائية التي حازت جوائز وطنية ودولية، منها: «الجائزة الوطنية الكبرى للصحافة» مرتين (2018 و2022)، و«جائزة الاتحاد الأوروبي لإعلام المهجرة» (2019)، و«الجائزة الوطنية للصحافيين الشباب» (2018)، و«جائزة بروميثيوس لأفضل تحقيق حول المالية العمومية» (2020)، كما رُشِّح مرتين في القائمة القصيرة لجوائز دبي للصحافة العربية (2017-2019).

| عبد الرفيع زعنون

باحث في القانون الإداري والسياسات العمومية، وأستاذ زائر بالكلية متعددة التخصصات بالعرائش، باحث مشارك بالمعهد المغربي لتحليل السياسات. منسق فريق البحث في القانون العام بمركز اسبارطيل لخدمة القانون وحسن الأداء القضائي بتطوان. مهتم بقضايا الإصلاح المؤسساتي والإداري وتقييم برامج الحماية الاجتماعية والسياسات العمومية والترباية. حاصل على عدة جوائز حول أعمال بحثية بالمغرب والمنطقة العربية.

| فرانثيسكو كولين

حصل على الدكتوراه في المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية (ISS)، وهو زميل زائر في المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية (ISS-EUR)، ركز بحث الدكتوراه الذي أجراه فرانثيسكو على مشاركة المواطنين في الحكم المحلي في المغرب، كما تعاون في مشاريع مختلفة حول المشاركة السياسية والمساءلة الاجتماعية واللامركزية وتأثير التكنولوجيا على الحكم المحلي. وهو أيضاً محاضر في برنامج العلاقات الدولية في الكلية الأمريكية للبحر الأبيض المتوسط (إيكس أون بروفانس).

| فرانثيسكو ماتشي

حصل على درجة البكالوريوس في العلاقات الدولية ويعد درجة الماجستير المشتركة في برنامج إيراسموس موندوس في الأمن والدراسات الإستراتيجية في جامعة جلاسكو وجامعة ترينتو وجامعة تشارلز في براغ. وهو باحث في مجموعة عمل الأمن والدفاع التابعة لمجمع الفكر الأوروبي للطلاب (EST).

| عبد الله اموش

صحافي، وباحث في سلك الدكتوراه، تخصص: «الصحافة والإعلام الحديث»، بجامعة ابن طفيل بالقنيطرة. نشرت له العديد من الدراسات والأوراق البحثية في عدد من المراكز البحثية، منها: «دراسة ميدانية حول الصحافة الحزبية بالمغرب»، و«الإعلام العمومي: تعددية "شكلية" تستنزف موارد الدولة»، و«ميلاد الصحافة المغربية وانبثاق الفكرة الدستورية»، و«قضايا الصحافة في أجندة النواب البرلمانيين»، و«لماذا تدفع الحكومة أجور الصحافة الخاصة؟»... وصدرت له إسهامات في تقارير لمؤسسات بحثية، من قبيل: «تقرير الحالة الدينية بالمغرب»، و«تقرير واقع السياسات الشبابية في المغرب».

| سامي المودني

صحافي ورئيس تحرير بقناة ميدي 1 تيفي الإخبارية. أنجز عددا من التحقيقات المكتوبة والتلفزيونية وأشرف على إخراج وإعداد عدد من الأفلام الوثائقية. حصل على عدد من الجوائز في الصحافة الاستقصائية من أبرزها جائزة دبي للصحافة العربية سنة 2014. باحث في مجالات حرية الصحافة وأخلاقياتها، وتحليل الخطاب الإعلامي، والتواصل السياسي، وهو الرئيس المؤسس للمنتدى المغربي للصحافيين الشباب وعضو المكتب التنفيذي للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان منذ سنة 2018.

| سفيان جبرضان

باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية، حاصل على الدكتوراه من جامعة محمد الخامس بالرباط في موضوع «التأثير والتأثير المضاد: الاستقطاب السياسي للأفراد داخل المجال الحزبي بالمغرب». شارك الباحث في العديد من الندوات والدورات التكوينية داخل المغرب وخارجه، ونشرت له بعض الدراسات المحكمة، من بينها: «تفسير الأنظمة السياسية العربية في ضوء ظاهرة الشعبوية»، و«مفارقات الحركات الإسلامية بالمغرب: الممكن والملتزم في الخطاب الديني والسلوك السياسي». كما سبق له أن اشتغل مع عدة مراكز البحثية.

| نادية الباعون

باحثة حول موضوع الحركات الاجتماعية بالمغرب، متخصصة في الاحتجاج الاجتماعي. أنجزت عدة أبحاث حول حركة المعطلين حاملي الشهادات العليا، حصلت على دكتوراه من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية التابعة لجامعة محمد الخامس أكادال بمدينة الرباط.

| لمياء أزدوح

باحثة في السياسات العمومية والحكمة الترابية، تهتم بقضايا الهوية المتقدمة والعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية. شاركت في عدد من الأعمال البحثية واللقاءات الأكاديمية ذات الصلة بالإصلاحات المؤسساتية، ومتخصصة في تقييم السياسات العمومية.

حدود الإصلاحات المؤسساتية؟

محمد مصباح، رشيد أوراڤ

انخرط المغرب في سلسلة من الإصلاحات المؤسساتية بعد اعتماد دستور 2011، والذي جاء في سياق عربي مضطرب ومفتوح على تحديات كبيرة، كما عرف هذا السياق بروز أسئلة الإصلاحات المؤسساتية في النقاشات العمومية حول السياسات العمومية، ليس باعتبارها مدخلا سياسيا واقتصادا للتدبير العمومي فقط، ولكن كمدخل لإصلاح الدولة وترميم العقد الاجتماعي وتجديد الشرعية والوفاء بوعود الانتقال الديمقراطي التي طال زمان المطالبة بها. وبعد اعتماد دستور 2011 خلال هذه المرحلة، دخل المغرب مرحلة مهمة تميزت بإصلاحات ذات طبيعة مؤسساتية؛ عبر سن عدد مهم من التشريعات والقوانين التنظيمية، والتي أعادت ترتيب القواعد بين السلط، ووسعت مجالات نص عليها الدستور الجديد لأول مرة مثل قضايا الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وأهمية تقييم السياسات العمومية، وتعزيز أدوار المؤسسات الدستورية وهيئات الحكامة.

غير أن مرور أكثر من عقد على هذا الإصلاح الدستوري الأهم في تاريخ البلاد خلال هذا القرن، بين أن الإصلاحات المؤسساتية لا يمكن أن تختزل في النصوص، ولا تتحقق بمجرد إعادة تجديد وتحيين التشريعات والأطر القانونية، بل عبر تغيير الثقافة المؤسساتية والممارسات الفعلية، ومن خلال تحسين التفاعل اليومي بين الفاعلين والمؤسسات والمجتمع، وفي ضوء تحديد ميزان قوة كل جهة ومدى قدرتها على إنجاح إصلاح ما أو عرقلته، وعبر الرهانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهات القوية والنافذة ومدى جديتها في تبني روح الإصلاحات.

ولمواكبة وتقييم آثار هذه الدينامية المؤسساتية، قام المعهد المغربي لتحليل السياسات منذ انطلاقه سنة 2018 بمواكبة الإصلاحات المؤسساتية في البلاد، باعتباره مؤسسة بحثية تسعى لإنتاج معرفة علمية رصينة وتقديم تقييم معمق للسياسات العمومية. وقد راكم خلال هذه السنوات تحليلات لباحثين وخبراء من خلفيات أكاديمية وبحثية ومجالات خبرة مهنية متنوعة، لكنها تصب جميعها في مواكبة المنجز السياسي وتقييمه من منظور نقدي، ويعتبر هذا الكتاب ثمرة عمل سعى إلى تقديم تحليلات

ورصد نتائج وتحديات الإصلاحات المؤسساتية التي عرفتها البلاد خلال السنوات الماضية.

ويأتي هذا العمل الجماعي، الذي يعد الجزء الأول من سلسلة «دفاتر السياسات العمومية» والذي يعد ثمرة مناقشات علمية وأكاديمية متداخلة التخصصات، شارك فيها باحثون وخبراء من خلفيات معرفية مختلفة. ويعتبر محررو الكتاب أن الإصلاح المؤسساتي في المغرب لا يمكن فهمه إلا من خلال مقارنة شمولية تجمع بين التحليل الدستوري والتشريعي (النص)، وتقييم السياسات العمومية (الممارسة)، مع التركيز على حجم التوتر القائم بين النص والممارسة، وبين المعلن والفعل، وبين الإصلاح كخيار استراتيجي والإصلاح كإدارة مرحلية للأزمات لقياس أثر الإصلاحات المؤسساتية في الدينامية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد.

ويخصص الكتاب الأول من سلسلة «دفاتر السياسات العمومية» حيزاً مهماً لتحليل الإصلاحات المؤسساتية في مجالات القضاء والقطاع الأمني والمجال العسكري والديمقراطية التشاركية والصحافة والمقاولات العمومية. ويعالج رهانات هذه الإصلاحات كما يقيم آثارها ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرسومة لها. وتجاوزت مختلف الدراسات في هذا الكتاب المستوى التحليلي إلى مستوى تفكيك مكونات القطاعات التي اشتغلت عليها، ودراسة التفاعل بين الفاعلين داخل هذه القطاعات ومدى تأثيرهم في مآلات الإصلاح. وتعد هذه المنهجية القيمة المضافة الأساسية لهذا العمل، والتي تبتعد عن المنهجية الوصفية، وتراهن على الفهم المركب للإصلاح بوصفه عملية مفتوحة وغير خطية ومحكومة بتوازنات دقيقة.

ويوجه هذا العمل إلى جمهور الباحثين والطلبة، وصناع القرار، وفاعلي المجتمع المدني، والإعلاميين، وكل المهتمين بقضايا الإصلاحات المؤسساتية والسياسات العمومية. كما يشكل مرجعاً لكل من يسعى إلى فهم التحولات الجارية في المغرب، بعيداً عن القراءات الاختزالية أو الوصفية. ويندرج في سياق رصد المعهد المغربي لتحليل السياسات العمومية لهذه التحولات من منظور بحثي نقدي وعلمي جاد.

المحور الأول :

السلطة التنفيذية وإعادة تشكيل مراكز القرار

جلسات العمل : الحضور التنفيذي للملك

عبد الرحمان علل

مقدمة

تتسم الممارسة الدستورية في المغرب بطابع تقليدي لا يخفى، فالنسق الدستوري بتجلياته السياسية، يميل نحو المزاجية بين الوثيقة والعرف، وبين السلطان والفرقان، وبين الحداثة والتراث، لا يقطع مع هذا ولا يفرط في تلك، بل يوفر لكل منها الأسباب الكفيلة بأن تجعلها تسبح في عمق النص الدستوري وعلى ضفافه.

في المغرب تنسل الأعراف الدستورية وتطل برأسها من بين ثنايا الوثيقة المكتوبة وفراغاتهما، التي عادةً ما تكون مليئة بالبياضات ومناطق العتمة والظل، لتؤسس لممارسات سياسية عقيدتها الدستور الضمني لا الصريح.

لقد خط دستور 2011 الحدود الفاصلة بين مهام رئيس الدولة واختصاصات رئيس السلطة التنفيذية، وميز بين السياسة العامة للدولة، التي تعود فيها الولاية للملك، وبين السياسات العمومية التي يختص بها رئيس الحكومة، وأصبح المجلس الوزاري ومجلس الحكومة فضاءان للتداول حول جملة من النصوص والقضايا، لكن إلى جانب ذلك، أفرزت الممارسة أحد الأعراف الناشئة على ضفاف دستور 2011، إنها جلسات العمل التي يرأسها الملك بين الفينة والأخرى، بوتيرة تنخفض حيناً وتتصاعد أحياناً أخرى، حيث تواتر خلال السنوات الأخيرة، الميل المكثف إلى اعتماد صيغة جلسات العمل، كشكل من أشكال التواصل بين الملك وباقي السلط والمؤسسات الدستورية، ورسم السياسات، وتنبية المسؤولين واستفسارهم، واتخاذ القرارات الملزمة للسلطات العامة.

تعبّر جلسات العمل في العمق عن الحضور المكثف للملك بصفته رأساً للسلطة التنفيذية المزدوجة، فجلسات العمل تشكل بهذا المعنى، فرصة للوقوف عند تفاصيل المعالم الكبرى للسياسة العامة للدولة في بعدها الاستراتيجي، المرتبط بقطاعات ومحاور مهيكلّة للاقتصاد الوطني وإنتاج الثروة، وتشكل مناسبة لبحث قضايا آنية ومستجدة،

بما يعكس الحضور المطلق للدولة في تفاصيل القرار العمومي، ويؤشر بالملاموس على أنها الماسك الأوحـد بزمام القضايا والملفات الكبرى للمملكة.

تبحث هذه الورقة في الخصائص العامة التي تميّز جلسات العمل، من خلال استعراض وتيرة انعقادها المتصاعدة، وطبيعة الحضور فيها، خصوصاً غياب رئيس الحكومة في بعض الأحيان وحضور مستشاري الملك، ثم القضايا المطروحة على جدول أعمالها، والرهانات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للمسائل المتداول بشأنها في جلساتها المعلنة، كما أن هذه الجلسات تثير ملاحظات جمّة بخصوص علاقتها بالسياسات العمومية والزمن الحكومي.

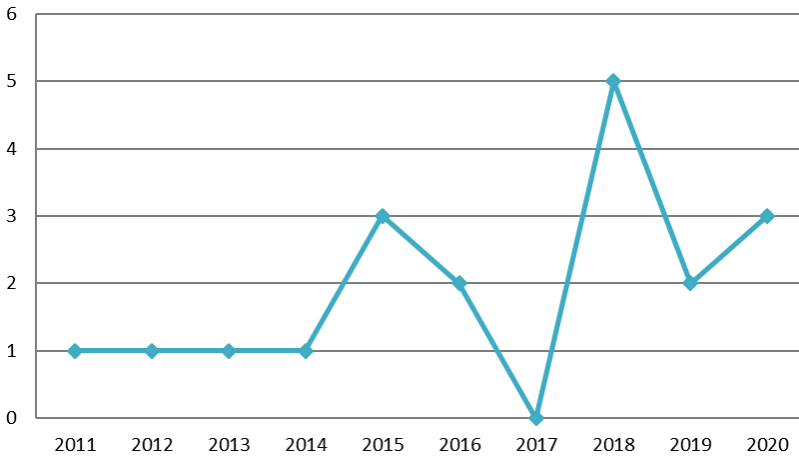
وتيرة انعقاد تصاعديّة

انطلقت وتيرة انعقاد جلسات العمل بشكل بطيء خلال السنوات الأربع الأولى (2011-2014)، حيث ترأس الملك أول جلسة عمل أسابيع قليلة (22 شتنبر 2011) بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ^[1]، وذلك بمعدل جلسة عمل واحدة خلال سنوات: 2011، 2012، 2013، 2014، وهي جلسات العمل التي تناولت مجالات وقضايا مختلفة؛ إذ خصصت جلستا العمل الأولى والرابعة لقطاع الطاقات المتجددة، أما جلسة العمل الثانية فكانت ذات طابع أني، ارتبطت «بالسلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة»، فيما بحثت الجلسة الثالثة إشكالية الهجرة، بفعل انتقال المغرب من بلد عبور للمهاجرين وطالبي اللجوء، إلى بلد استقرار، الأمر الذي كان من مخرجاته إعداد الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء.

تميّزت السنوات الأولى ببطء واستقرار على مستوى وتيرة انعقاد جلسات العمل، غير أنه ابتداءً من سنة 2015 ستشهد هذه التوتيرة تصاعداً واضحاً، وهو ما يبيّنه المنحني (الشكل رقم 1)، حيث يتّضح أن سنة 2015 عرفت انعقاد ثلاث جلسات عمل: خصصت الجلستان السادسة والسابعة لقطاع الطاقة، فيما خصصت الجلسة الخامسة «لتقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة مع المصنع «بي إس أ بوجو - سيتروين»». أما السنة الموالية (2016)، فشهدت انعقاد جلستي عمل (الثامنة والتاسعة) خصصتا للقطاع الطاقى دائماً، بما فيه مشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب، الذي يحظى بطابع استراتيجي نظراً لارتباطه الوثيق بقضية الصحراء.

وبذلك تكون سنتا 2015 و2016 قد عرفتا انعقاد ما مجموعه خمس جلسات عمل، وهو العدد الذي يفوق ما انعقد من جلسات خلال الأربع سنوات الأولى، مع حضور لافت لموضوع الطاقة في جدول الأعمال، فمن أصل تسع جلسات خلال ست سنوات الأولى، خصص للقطاع الطاقى ست جلسات عمل، وهو ما يعكس الأهمية البالغة التي يحظى بها الموضوع في الأجندة الملكية.

الشكل 1: متغيّر عدد الجلسات تبعا لمؤشر السنوات (شتبر - 2011 مارس 2020)



بالعودة دائماً إلى المنحنى المبين في الشكل رقم (1)، يبدو لافتاً عدم انعقاد أي جلسة عمل سنة 2017، رغم أنها تميزت باستقرار على مستوى وتيرة انعقاد المجالس الوزارية التي يرأسها الملك[2]، الذي عرفت أحد اجتماعاته في السنة المذكورة، تقديم عرض حول «مشروع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في أفق 2030»، من طرف وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة[3].

بعد انقطاع لمدة سنة، عادت جلسات العمل إلى الانعقاد بوتيرة متصاعدة، إذ عرفت سنة 2018 أكبر عددٍ من الجلسات خلال الفترة المدروسة (شتبر - 2011 مارس 2020)، بمحاضرة خمس جلسات، خصصت لموضوعين أساسيين: ثلاث جلسات عمل لمتابعة بحث وتنزيل موضوع الطاقات المتجددة؛ فيما الموضوع الثاني، الذي أصبح محاور جلسات عمل ملكية، فيتعلق بمسألة التكوين المهني، من خلال بروز توجهٍ لدى الدولة يروم البحث عن حلول لمشكلة تشغيل الشباب عبر بوابة التكوين المهني.

خلال سنة 2019، عادت وتيرة انعقاد جلسات العمل إلى الانخفاض بترأس الملك جلستي عمل فقط، الأولى جاءت استكمالاً لدراسة موضوع التكوين المهني، فيما خصصت الثانية لموضوع بات مطروحا على التدبير الاستراتيجي للدولة، ويتعلق الأمر بالجابواب عن إشكالية العطش وندرة المياه[4]، حيث خصصت جلسة العمل المنعقدة بتاريخ 18 أبريل 2019 لإشكالية الماء[5]، وهو الموضوع نفسه الذي استهلته به جلسات العمل مطلع سنة 2020، من خلال تخصيص جلسة عمل بتاريخ 7 يناير 2020 لموضوع البرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، أما جلستي العمل المتبقيتين فقد خصصتا لموضوع فيروس كورونا المستجد.

طبيعة الحضور في جلسات العمل

تعرف جلسات العمل التي يترأسها الملك، حضور عددٍ من المسؤولين من مختلف الرتب والدرجات، بدءاً من رئيس الحكومة[6]، مروراً بالوزراء[7]، وصولاً إلى رئيس مؤسسة عمومية أو كاتب عام[8] في قطاع وزاري، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة القضايا والمسائل المطروحة على جدول أعمال جلسات العمل. يهتم هذا المحور ببحث حضور رئيس الحكومة ومستشاري الملك.

حضور وغياب رئيس الحكومة

يقوم دستور 2011 على تقابلات عديدة، من بينها: المجلس الوزاري ومجلس الحكومة، مجال القانون ومجال التنظيم، الملك أمير المؤمنين والملك رئيس الدولة، التصويت حق وواجب، التعيين في المجلس الوزاري والتعيين في مجلس الحكومة، مشاريع القوانين ومقترحات القوانين؛ ومن بين الثنائيات الأخرى النازمة للوثيقة الدستورية، نجد التخصيص تارة على السياسة العامة وتارة أخرى على السياسات العمومية، وهو حالة في العمق على توزيع الاختصاصات بين الملك ورئيس الحكومة بصفتهم رأساً السلطة التنفيذية. لئن كان الدستور الصريح قد رسم الحدود الفاصلة بين اختصاصات الملك واختصاصات رئيس الحكومة، فإن جلسات العمل، باعتبارها أحد أبرز تجليات الدستور الضمني، قد عززت الحضور التنفيذي للملك، ومنحته الولاية العامة على إعداد وتبني وتنزيل وتقييم عددٍ من الخطط والبرامج والاستراتيجيات المندرجة في باب السياسة العامة للدولة، من منطلق أن التمييز بين السياسة العامة والسياسات العمومية هو في العمق تفكيكٌ لعلاقة الملك برئيس الحكومة.

تسمح القراءة التركيبية للوثيقة الدستورية بالوقوف عند طبيعة «القضايا والنصوص» [9] التي يتداول بشأنها كل من المجلس الوزاري ومجلس الحكومة، حيث تتضح الطبيعة التحضيرية لاجتماعات مجلس الحكومة في علاقته باجتماعات المجلس الوزاري، ويبدو ذلك واضحاً من خلال الصيغ الموظفة في متن الفصل 92 من الدستور: «قبل عرضها على المجلس الوزاري»، «دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور»، «المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور».

الجدول 1: النصوص والقضايا [10] التي يتداول بشأنها كل من المجلس الوزاري ومجلس الحكومة

القضايا والنصوص التي يتداول بشأنها المجلس الوزاري	القضايا والنصوص التي يتداول بشأنها مجلس الحكومة
التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة؛	السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
مشاريع مراجعة الدستور؛	السياسات العمومية؛
مشاريع القوانين التنظيمية؛	السياسات القطاعية؛
التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛	مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور؛
مشاريع القوانين - الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور؛	مراسيم القوانين؛
التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية.	تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.

من جهة أخرى، تعرّف السياسة العامة بأنها ذلك «التصور السياسي العام الذي يتم تنزيله عبر قرارات حكومية لمواجهة الإكراهات التدييرية أو معالجة المشاكل الاجتماعية» [11]، أما السياسات العمومية فتحيل على «مجموع الإجراءات والتدابير الاستراتيجية ذات البعد التدييري والتنموي» [12]، الأمر الذي يُستنتج منه شمولية السياسة العامة للدولة، وأن السياسات العمومية [13] ما هي إلا فرعٌ من فروعها، بحكم

أن السياسة العامة للدولة تظل عابرةً للزمن الحكومي المحدد في خمس سنوات. يفهم من التقسيم الوارد في الفصلين 49 و92 من الدستور، أن الملك يمارس اختصاصاته بصفته رئيساً للدولة [14]، وهو مؤتمن على تدبير الزمن الاستراتيجي للدولة، فيما يختص رئيس الحكومة بتأمين السير العادي للمرافق الدولية، بما يتطلبه الأمر من إصدار القرارات، بموجب ممارسته للسلطة التنظيمية كما نصّت عليها الفقرة الأولى من الفصل 90، والحرص على ضمان تنفيذ القانون، وحسن تنزيل البرنامج الحكومي [15].

من أصل تسع عشرة جلسة عمل، غاب رئيس الحكومة مرتين، حيث لم يحضر الوزير الأول [16] عباس الفاسي [17] جلسة العمل الأولى الخاصة بتقديم سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية، المنعقدة بتاريخ 22 شتنبر 2011، فيما لم يحضر رئيس الحكومة عبد الإله بنكيران [18] جلسة العمل الثانية حول السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة، المنعقدة بتاريخ 9 غشت 2012، الأمر الذي جعل البعض يرى أن القرارات المتخذة في جلسة العمل المذكورة تنعكس مباشرة على «ازدواجية رئاسة السلطة التنفيذية. وهو ما يترتب عنه: ازدواجية مصدر التعليمات (بين الملك ورئيس الحكومة) وإمكانية صدور تعليمات متعارضة ومتناقضة. علما بأن المسؤولية القانونية والسياسية يتحملها رئيس الحكومة» [19].

حضور المستشارين: ظل الملك

يحيط برئيس الدولة عددٌ من المستشارين، جزءٌ منهم اشتغل إلى جانب والده الملك الراحل الحسن الثاني، وجزء آخر تقاسم معه مقاعد الدراسة في المدرسة المولوية، فيما جزء ثالث التحق مستشارا بالديوان الملكي خلال فترات مختلفة. ويقدم مستشارو الملك للجالس على العرش الخبرة والاستشارة حول عددٍ من الملفات، تبعا لتخصصهم وقربهم من الملك، كما تواتر بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، مواظبتهم على حضور أشغال المجلس الوزاري.

تشكل مشاركة مستشاري الملك في جلسات العمل، أحد خصائصها المميزة، فبخصوص جلسة العمل الأولى المتعلقة بتقديم سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية، بتاريخ 22 شتنبر 2011، فقد حضرها زليخة نصري [20]، بصفتها مستشارة للملك، والتي حضرت أيضا جلسة العمل حول خطط الطاقة الشمسية المغربي

«نور»، بتاريخ 17 مارس 2014، وهي جلسة العمل التي عرفت حضور ياسر الزناكي [21] لأول مرة بصفته مستشارا ملكيا. فيما غاب مستشارو الملك عن حضور جلسة العمل المخصصة للسلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة، بتاريخ 9 غشت 2012، وأيضا جلسة العمل المخصصة للبرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي - 2020-2027، بتاريخ 7 يناير 2020، ثم جلسة العمل المخصصة لتتبع تدبير انتشار وباء فيروس كورونا، بتاريخ 17 مارس 2020. أما بخصوص باقي الجلسات فقد كان يحضرها كل من فؤاد عالي الهمة [22] أو ياسر الزناكي أو هما معا، فيما جلسة العمل المخصصة لإشكالية الهجرة، فقد حضرها إلى جانب المستشار الملكي فؤاد عالي الهمة، فاضل بنيعش، بصفته مكلفا بمهمة في الديوان الملكي [23]. في حين عرفت جلسات العمل الثلاث المخصصة لبحث وضعية التكوين المهني حضور عمر عزيان [24] بصفته، الاستشارية من جهة، ورئاسته [25] للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي [26]، من جهة أخرى.

الجدول 2: حضور مستشاري الملك في جلسات العمل

موضوع جلسة العمل	عدد مستشاري الملك الحاضرين	تاريخ انعقادها
تقدم سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية.	01	22 شتنبر 2011
السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة.	00	9 غشت 2012
إشكالية الهجرة.	01	10 شتنبر 2013
تقدم أشغال إنجاز مخطط الطاقة الشمسية المغربي "نور".	03	17 مارس 2014
تقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة مع المصنع «بي إس أ بوجو - سيتروين».	01	24 يونيو 2015
القطاع الطاقوي، وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.	03	13 أكتوبر 2015
قطاع الطاقة.	02	26 دجنبر 2015
القطاع الطاقوي وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.	02	26 شتنبر 2016

موضوع جلسة العمل	عدد مستشاري الملك الحاضرين	تاريخ انعقادها
مشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب.	02	13 دجنبر 2016
بحث وضعية تقدم تنفيذ الوكالة المغربية للطاقت المستدامة (مازن) لبرامج تنمية الطاقات المتجددة بالملكة وكذا تقييم مختلف مراحل إنجازها.	02	26 يناير 2018
تدارس مستوى تقدم مشاريع الطاقات المتجددة، التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقت المستدامة.	01	26 أبريل 2018
تأهيل عرض التكوين المهني وتنويع وتثمين المهن وتحديث المناهج البيداغوجية.	02	فاتح أكتوبر 2018
تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.	02	فاتح نونبر 2018
متابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني.	02	29 نونبر 2018
برنامج تأهيل عرض التكوين المهني وتجديد الشعب والمناهج البيداغوجية.	02	28 فبراير 2019
إشكالية الماء.	01	18 أبريل 2019
البرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027.	00	07 يناير 2020
التدابير المرتبطة بإجلاء عدد من المواطنين المغربية الموجودين في إقليم ووهان الصيني.	01	27 يناير 2020
تتبع تدبير انتشار وباء فيروس كورونا.	00	17 مارس 2020

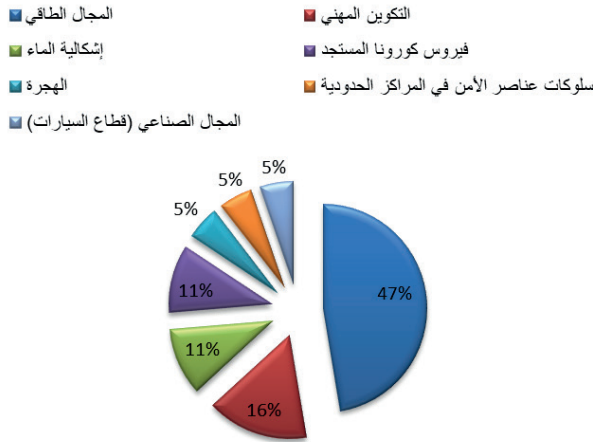
جدول أعمال جلسات العمل: الاستراتيجي والمستجد

يفيد تحليل لأئحة القضايا والمواضيع المدرجة في جدول أعمال جلسات العمل خلال المدة المدروسة (شنتبر - 2011 مارس 2020)، التمييز بين مستويين من المواضيع والقضايا:

- قضايا ذات طبيعة استراتيجية: نجد على رأسها مسألة الطاقات المتجددة، وذلك بالنظر إلى عدد الجلسات المخصصة لها، مما يشكل نسبة 47 في المائة من مجموع المواضيع المدروسة في جلسات العمل، كما يوضح ذلك الشكل رقم (2)، بدءاً من دراسة سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، مروراً ببحث تقدم أشغال إنجاز مخطط الطاقة الشمسية المغربي «نور»، والوقوف عند مدى تنفيذ الوكالة المغربية للطاقت

المستدامة (مازن) لبرامج تنمية الطاقات المتجددة بالملكة، وكذا تقييم مختلف مراحل إنجازها، ثم تدارس مستوى سير مشاريع الطاقات المتجددة، التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقة المستدامة، وصولاً إلى تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.

الشكل 2: توزيع مواضيع جلسات العمل الملكية



يعتبر مجال الطاقات المتجددة من المجالات التي تتصدر الأجندة الملكية، من منطلق أن الوكالة المغربية للطاقة المستدامة [27]، تصنف ضمن المقاولات العمومية الاستراتيجية، بحكم القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، وهو المجال الذي يختص الملك بالتعيين فيه على سبيل الحصر، طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور، الذي يميز بين المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، وبين المناصب العليا التي يتم التداول بشأنها في مجلس الحكومة [28].

الجدول 3: جلسات العمل المتعلقة بالمجال الطاقوي

تاريخها	موضوع جلسة العمل
22 شتنبر 2011	تقدم سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية.
17 مارس 2014	تقدم أشغال إنجاز مخطط الطاقة الشمسية المغربي "نور".
13 أكتوبر 2015	القطاع الطاقوي، وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.
26 دجنبر 2015	قطاع الطاقة.
26 شتنبر 2016	القطاع الطاقوي وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.

تاريخها	موضوع جلسة العمل
26 يناير 2018	بحث وضعية تقدم تنفيذ الوكالة المغربية للطاقت المستدامة (مازن) لبرامج تنمية الطاقات المتجددة بالملكة وكذا تقييم مختلف مراحل إنجازها.
26 أبريل 2018	تدارس مستوى تقدم مشاريع الطاقات المتجددة، التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقت المستدامة.
فاتح نونبر 2018	تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.
13 دجنبر 2016	مشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب.

إلى جانب المسألة الطاقية، تحظى إشكالية الهجرة ببعد استراتيجي لدى المغرب، الأمر الذي استدعى تخصيص جلسة عمل بتاريخ 10 شتنبر 2013، والتي على إثرها أسند قطاع شؤون الهجرة المحدث إلى الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج ابتداءً من 14 أكتوبر 2013، وشهرا بعد ذلك انطلقت عملية تسوية الوضعية الإدارية للأجانب المقيمين بشكل غير قانوني في المغرب، وبتاريخ 18 دجنبر 2014، صادق مجلس الحكومة على الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء [29]، التي تتألف من 11 برنامجاً، يضم 27 هدفاً خاصاً، و 81 عملية. لكن ما يثير الانتباه هو التخلي عن القطاع الحكومي المكلف بالهجرة بموجب التعديل الحكومي منتصف أكتوبر 2019، فبعد إحداث وزارة المغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة [30] سنة 2013، ثم الوزارة المنتدبة لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون الدولي المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة [31] سنة 2017، فإن الظهير المنظم للحكومة في صيغتها المعدلة سنة 2019، خلا من أي ذكر لهذا القطاع [32].

في اتصال دائماً بالمواضيع ذات الصبغة الاستراتيجية، وعلى إثر تواتر عددٍ من الديناميات الاحتجاجية المتصلة بندرة المياه، بات الأمر مطروحاً على رأس القضايا الاجتماعية، حيث استدعى ذلك تخصيص جلستين متتابتين: الأولى لإشكالية الماء، والثانية للبرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، الذي بلغت تكلفته المالية الإجمالية 115 مليار درهم، وهمت أساساً:

- تنمية العرض المائي لاسيما من خلال بناء السدود؛
- تدبير الطلب وتأمين الماء خاصة في القطاع الفلاحي؛ تقوية التزويد بالماء الصالح للشرب بالوسط القروي؛

- إعادة استعمال المياه العادمة المعالجة لسقي المساحات الخضراء؛
- التواصل والتحسيس من أجل ترسيخ الوعي بأهمية الحفاظ على الموارد المائية وترشيد استعمالها [33].

الجدول 4: جلسات العمل المتعلقة بإشكالية الهجرة والماء

تاريخها	موضوع جلسة العمل
10 شتنبر 2013	إشكالية الهجرة.
18 أبريل 2019	إشكالية الماء.
07 يناير 2020	البرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027.

كان لحراك الريف [34] تأثير واسع على مجريات الحياة السياسية والاجتماعية، من منطلق أن أحد أبرز مطالب الحراك تجلّت في الشغل الضامن للعيش الكريم، فبعد تعاقب سلسلة من السياسات ذات الطبيعة الاجتماعية، وجدت الدولة في إنعاش التكوين المهني منفذاً للتخفيف من وطأة مشكلة البطالة، فدعي المسؤولون إلى ثلاث جلسات، بما يشكل نسبة 16 في المائة من مجموع المواضيع التي تناولتها جلسات العمل، وقد اهتمت هذه الجلسات ببحث سبل تأهيل عرض التكوين المهني وتنويع وتثمين المهن وتحديث وتجديد شعبه ومناهجه البيداغوجية، وهو المسار الذي توجّ بالإعلان عن خارطة الطريق المتعلقة بتطوير التكوين المهني وإحداث مدن المهن والكفاءات في كل جهة، بتاريخ 4 أبريل 2019 [35].

إلى جانب مسألة التكوين المهني، سعت الدولة إلى تنويع مداخل حل مشكلة البطالة، وذلك بالتركيز على القطاع الصناعي، ولهذا الغرض ترأس الملك جلسة عمل تقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة مع المصنع «بي إس أ بوجو - سيتروين»، بتاريخ 24 يونيو 2015.

الجدول 5: جلسات العمل المتعلقة بالتكوين المهني والمجال الصناعي

تاريخها	موضوع جلسة العمل
فاتح أكتوبر 2018	تأهيل عرض التكوين المهني وتنويع وتثمين المهن وتحديث المناهج البيداغوجية.
29 نونبر 2018	متابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني.

موضوع جلسة العمل	تاريخها
برنامج تأهيل عرض التكوين المهني وتجديد الشعب والمناهج البيداغوجية.	28 فبراير 2019
تقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة مع المصنع «بي إس أ بوجو - سيتروين»	24 يونيو 2015

- قضايا ذات طبيعة آنية ومستجدة: كشفت لأئحة جلسات العمل التي ترأسها الملك عن طبيعة القضايا الاستراتيجية التي تشغل بال الدولة، غير أن ثمة قضايا أخرى تفرض انعقاد جلسات عمل، وهي قضايا ذات طبيعة آنية ومستجدة، ويمكن تحديدها فيما بلغ إلى علم الجالس على العرش من شكاوى [36] تقدّم بها عدد من المواطنين المغاربة المقيمين بالخارج، «وذلك على إثر تعرضهم لسوء المعاملة لدى عبورهم عدد من المراكز الحدودية للمملكة» [37]، الأمر الذي استدعى عقد جلسة عمل لبحث «السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة»، غير أن اللافت بخصوص هذه الجلسة أنها انعقدت بعد أن أمر الملك بفتح تحقيق بشأن هذه السلوكات طبقا للقانون، وهو التحقيق الذي أفضى إلى توقيف عدد من عناصر الأمن والجمارك والدرك الملكي الذين سيحالون على المحاكم المختصة، وبالتالي ما الغرض من عقد جلسة العمل؟

يتعلق الموضوع الثاني ذو الطبيعة الآنية بما عرفه العالم من انتشار فيروس كورونا المستجد (38) [COVID-19]، الأمر الذي استدعى المسارعة باتخاذ جملة من التدابير وحزمة من الإجراءات الهادفة إلى جعل الوضع تحت السيطرة، فبعد أن ظهر فيروس كورونا لأول مرة في مدينة ووهان الصينية، انتشر شريط مريء عبر وسائل التواصل الاجتماعي يخصّ عددا من الطلبة الذين يدرسون في هذه المدينة، يناشدون من خلاله التدخل لإجلائهم، ولهذا الغرض خصصت جلسة العمل المنعقدة بتاريخ 27 يناير 2020 للتدابير المرتبطة بإجلاء المواطنين المغاربة الموجودين في إقليم ووهان الصيني، وهو ما تم يوم 2 فبراير 2020، حيث حطت الطائرة التي كانت تقلهم، وجرى إخضاع 167 شخصا لتدابير الحجر الصحي بمدينة الرباط ومكناس، لمدة عشرين يوما [39]. وإذا كانت جلسة العمل الأولى قد تميزت بطابعها الاستباقي، فإن جلسة العمل الثانية المنعقدة بتاريخ 17 مارس 2020، قد اقتصرت بطابعها المواكب، إذ خصصت لتتبع

تدبير انتشار وباء فيروس كورونا، والوقوف عند جاهزية وزارة الصحة للتعامل مع زحف الوباء القاتل.

الجدول 6: جلسات العمل المتعلقة بالقضايا المستجدة

تاريخها	موضوع جلسة العمل
9 غشت 2012	السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة.
27 يناير 2020	التدابير المرتبطة بإجلاء عدد من المواطنين المغاربة الموجودين في إقليم ووهان الصيني.
17 مارس 2020	تتبع تدبير انتشار وباء فيروس كورونا.

جلسات عمل معلنة

لا يتعلق الأمر بجلسات عمل مشمولة بطابع السرية، أو بجلسات عمل مغلقة يعقدها رئيس الدولة مع نخبة من مستشاريه، بل نحن أمام جلسات عمل بمجدول أعمال معلن، ويخصص لها حيزٌ رئيسٌ ضمن الأنشطة الملكية المذاعة في وسائل الإعلام، لاسيما الرسمية منها، ويصدر بشأنها بلاغٌ مفصلٌ من الديوان الملكي، الذي يُخبر بموضوع جلسة العمل وجدول أعمالها، ويفصح عن أسماء الحاضرات والحاضرين وصفاتهم، ويبرز أهم ما دار فيها من نقاشات واستفسارات، ثم يحدد أهم القرارات التي نتجت عنها. وبخصوص العلنية دائماً، فقد وردت في البلاغات الصادرة عن الديوان الملكي بشأن جلسات العمل، ثلاث صيغ تقيّد الزمنية:

- الصيغة الأولى: الإعلان عن انعقاد جلسة العمل في اليوم نفسه، حيث تصدر بلاغات الديوان الملكي عبارات من قبيل: «ترأس صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله، اليوم الاثنين بالقصر الملكي بالرباط، جلسة عمل» [40].
- الصيغة الثانية: الإعلان عن جلسة العمل يوماً واحداً بعد انعقادها، حيث تصدر بلاغات الديوان الملكي عبارات من مثل: «أفاد بلاغٌ للديوان الملكي أن صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله، ترأس أمس الثلاثاء بالقصر الملكي بمدينة طنجة، جلسة عمل» [41].
- الصيغة الثالثة: الإعلان عن جلسة العمل يومين بعد انعقادها، حيث ورد في بلاغ الديوان الملكي بخصوص أول جلسة عمل بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ،

الصيغة التالية: «ترأس صاحب الجلالة الملك محمد السادس، أول أمس الخميس بالديوان الملكي بالرباط، جلسة عمل» [42].

جلسات عمل مصغرة

عديدة هي القواسم المشتركة بين جلسات العمل التي يترأسها الملك، واجتماعات المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك كذلك (ف 48)، الذي يتداول في جملة من القضايا والنصوص (ف 49)، إذ يشتركان معاً في غياب جدولة انعقاد زمنية محددة، لأنه لا يوجد في الدستور ما يفيد ضرورة انعقاد المجلس الوزاري بشكل أسبوعي أو شهري أو دوري، عكس مجلس الحكومة (ف 92)، الذي، لئن لم ينص الدستور عن دورية انعقاده، فإن القانون التنظيمي المتعلق بأشغال الحكومة قد حدد دورية انعقاده بوتيرة أسبوعية [43]، فسار العرف أن يلتزم صباح كل خميس، ما لم تدعو الضرورة إلى اجتماعه في يوم آخر [44]. كذلك الأمر بشأن جلسات العمل، فهي غير محددة من حيث زمنية الانعقاد، فقد تنعقد بوتيرة مرتين في الشهر، وقد لا تنعقد في السنة أي مرة (2017).

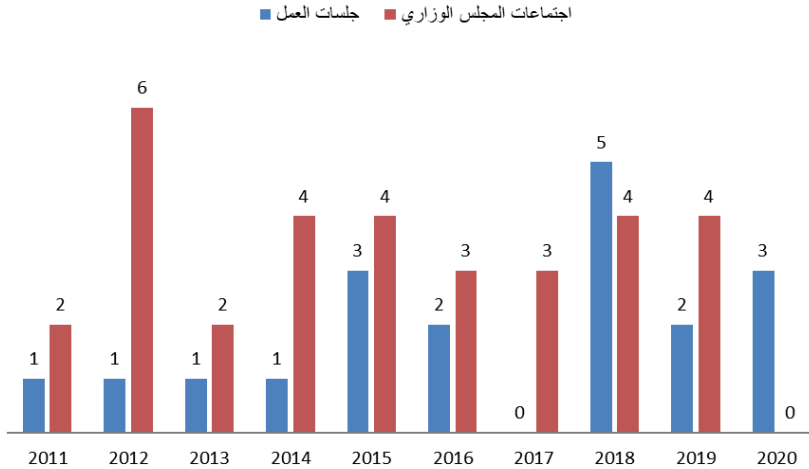
الجدول 7: جلسات العمل التي انعقدت مرتين في الشهر

موضوع الجلسة	تاريخ انعقادها
تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.	فاتح نونبر 2018
متابعة موضوع تاهيل وتحديث قطاع التكوين المهني.	29 نونبر 2018
البرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027	07 يناير 2020
التدابير المرتبطة بإجلاء عدد من المواطنين المغاربة الموجودين في إقليم ووهان الصيني.	27 يناير 2020

عرفت المدة المدروسة (شتنبر - 2011 مارس 2020)، انعقاد 19 جلسة عمل خلال عشر سنوات، وهي المدة نفسها [45] التي تميزت بانعقاد 32 اجتماعاً للمجلس الوزاري، ويمكن تفسير هذا الرقم المرتفع مقارنة مع جلسات العمل، بعاملين اثنين: الأول، مرتبط بإحالة مشاريع القوانين التنظيمية على نظر المجلس الوزاري خلال السنوات اللاحقة لدخول دستور 2011 حيز التنفيذ، خصوصاً خلال الولاية الحكومية الأولى (-2011 2016)، من منطلق أن الفصل 86 من الدستور، قد نص على ضرورة عرض مشاريع القوانين التنظيمية على مسطرة المصادقة، داخل أجل لا يتعدى مدة الولاية

التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ دستور 2011؛ أما العامل الثاني، فمرتبط بضرورة أن يتداول المجلس الوزاري سنوياً في التوجهات العامة لقانون المالية، طبقاً لأحكام البند الرابع من الفصل 48 من الدستور، وهو ما يعادل عشرة اجتماعات للمجلس الوزاري خلال عقد من الزمن.

الشكل 3: مقارنة جلسات العمل مع اجتماعات المجلس الوزاري (-2011 2020)



إذا كانت الفقرة الأولى من الفصل 48 من الدستور، قد نصت على أنه «يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء»، فإن جلسات العمل تعرف حضور عددٍ مصغّر من المسؤولين، تبعاً لجدول أعمال الجلسة، حيث إن أول جلسة عمل [46] انعقدت بحضور 4 مسؤولين، غير أن بعض جلسات العمل تحولت إلى ما يشبه اجتماعاً مصغراً للمجلس الوزاري، حيث سجّلت حضور اثني عشر مسؤولاً.

الجدول 8: جلسات العمل التي حضرها 6 مسؤولين أو أقل

عدد الحضور	موضوع جلسة العمل
4	تقديم سير البرامج المدمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية.
5	السلوكات غير اللائقة ذات الصلة بالرشوة وسوء المعاملة الممارسة من قبل عدد من عناصر الأمن العاملين في عدد من المراكز الحدودية للمملكة.
5	تدارس مستوى تقدم مشاريع الطاقات المتجددة، التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقة المستدامة.
6	التدابير المرتبطة بإجلاء عدد من المواطنين المغاربة الموجودين في إقليم ووهان الصيني.
6	تتبع تدبير انتشار وباء فيروس كورونا.

إن ما يزيك القول إن جلسات العمل التي يرأسها الملك قد تتحول إلى مجلس وزاري مصغر، كونها لا تتقيد بالموضوع المدرج على جدول أعمالها، بل تكون فرصة سانحة من أجل أن يستفسر الملك حول قضايا محددة، ليست بالضرورة من صميم جدول أعمال الجلسة، كما هو الشأن بخصوص جلسة العمل المخصصة لمتابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني، المنعقدة بتاريخ 29 نونبر 2018، حيث استهل الملك الجلسة بالاستفسار عن «تقدم تنفيذ مخطط التسريع الصناعي لجهة سوس ماسة، الذي سبق لجلالته أن ترأس انطلاقته في 28 يناير 2018 بأكادير، والذي يشكل المنطلق للتنزيل الجهوي للاستراتيجية الصناعية الوطنية. وفي هذا الصدد، أثار جلالة الملك الانتباه لتعثر هذا المخطط، الذي لم يعرف أي تقدم منذ إنطلاقه» [47].

الجدول 9: جلسات العمل التي حضرها أكثر من 6 مسؤولين

7	تقدم أشغال إنجاز مخطط الطاقة الشمسية المغربي "نور".
7	إشكالية الماء.
7	البرنامج الأولوي الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027.
8	إشكالية الهجرة.
8	القطاع الطاقوي، وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.
8	القطاع الطاقوي وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة.
8	بحث وضعية تقدم تنفيذ الوكالة المغربية للطاقة المستدامة (مازن) لبرامج تنمية الطاقات المتجددة بالملكة وكذا تقييم مختلف مراحل إنجازها.
8	تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.
9	قطاع الطاقة.
10	مشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب.
11	تأهيل عرض التكوين المهني وتنويع وتثمين المهن وتحديث المناهج البيداغوجية.
11	متابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني.
12	تقديم ودراسة مخطط العمل المتعلق بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة مع المصنع «بي إس أ بوجو - سينتروين».
12	برنامج تأهيل عرض التكوين المهني وتجديد الشعب والمناهج البيداغوجية.

جلسات عمل قد لا يترأسها الملك بالضرورة

لم يحدث منذ دخول دستور 2011 حيز التنفيذ أن ترأس مجلس الحكومة عضواً من أعضائها، باستثناء رئيسها، من منطلق أن الفصل 92 من الدستور ينص على أنه «يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة»، ولا يوجد ضمن تشكيلة الحكومة منصب نائب لرئيس الحكومة. أما بخصوص المجلس الوزاري، فإن الفقرة الأخيرة من الفصل 48 نصّت على مقتضى في غاية الأهمية، إذ يمكن «للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري»، وهو المقتضى الدستوري الذي لم يفعل يوماً، شأنه في ذلك شأن انعقاد مجلس وزاري بطلب من رئيس الحكومة، كما تنصّ على ذلك الفقرة الثانية من الفصل 48 من الدستور.

إن اللافت بخصوص جلسات العمل أنها انعقدت مرةً دون أن يترأسها الملك، يتعلق الأمر بجلسة العمل المخصصة لقطاع الطاقة، بتاريخ 26 دجنبر 2015، حيث ورد في بلاغ الديوان الملكي أنه «بتعليمات سامية من صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله، عقدت، اليوم السبت بالديوان الملكي بالدار البيضاء، جلسة عمل خصصت لقطاع الطاقة، بحضور عدد من المسؤولين الكبار عن هذا القطاع»، وهو ما يمكن تفسيره بالأهمية الكبرى التي يكتسبها قطاع الطاقة، لا سيما المتجددة منها، فمن أصل 19 جلسة عمل، خصصت 8 جلسات عمل كلها لقطاع الطاقات المتجددة.

جلسات عابرة للزمن الحكومي

لا يوجد في الدستور ولا في القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة، ما يفيد أن الولاية الزمنية للحكومة محددة في خمس سنوات، بل إن الأمر يُستشفّ ضمناً من خلال تطرّق الدستور لولاية مجلس النواب، بتصريحه أن أعضائه ينتخبون «بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وتنتهي عضويتهم عند افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتخاب المجلس» [50]، وأيضاً من منطلق أن مجلس النواب يتولى التصويت على البرنامج الحكومي طبقاً للترتيبات المبينة في الفصل 88 من الدستور، حيث يعرض رئيس الحكومة البرنامج الذي يعتزم تطبيقه في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية، وعلى أساس هذا البرنامج يمارس البرلمان اختصاصاته ذات الصلة بالرقابة على عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.

من الخصائص المميزة لجلسات العمل، أنها عابرة للزمن الحكومي وفوق الزمن الانتخابي، بما يحمل «إشارة واضحة إلى تموقع الصلاحيات الاستراتيجية للملك، خارج الزمن الانتخابي، وبعبداً عن دائرة التنافس ومنطق الأغلبية والمعارضة» [51]، والشاهد على ذلك أن جلسة العمل المخصصة للقطاع الطاقى، وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة (26 شتنبر 2016)، انعقدت يومين (24 شتنبر 2016) بعد انطلاق الحملة الانتخابية [52] المخصصة لانتخاب أعضاء مجلس النواب؛ أما بخصوص جلسة العمل المخصصة لمشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب، فقد انعقدت بتاريخ 13 دجنبر 2016، في وقت لم يكن فيه عبد الإله بنكيران [53] رئيس الحكومة السميع، قد استطاع تشكيل حكومته بعد، على إثر تكليفه من طرف الملك بتاريخ 10 أكتوبر 2016.

من مميزات جلسات العمل أيضاً، كونها لا تتأثر بالخلافات التي قد تدب في جسد الائتلاف الحكومي، وأن انسحاب حزب أو انضمام آخر، لا يحول دون انعقادها ولا ينعكس على وتيرة سير عملها، وهو ما حصل بخصوص جلسة العمل المخصصة لإشكالية الهجرة بالمنعقدة بتاريخ 10 شتنبر 2013، في وقت كان فيه حزب الاستقلال قد أعلن انسحابه من الحكومة بموجب البيان الصادر عن مجلسه الوطني بتاريخ 11 ماي 2013، في حين لم ينضم حزب التجمع الوطني للأحرار إلى الحكومة إلا ابتداء من 14 أكتوبر 2013 [54].

الطبيعة المواكبة لجلسات العمل

من أصل سبعة مواضيع وقضايا مدرجة في جدول عمل الجلسات، نجد أن بعض القضايا خصص لها أكثر من جلسة، كما يوضح ذلك الجدول رقم (10)، فالقضايا المتصلة بالطاقة [55]، وإشكالية الماء، وقضية التكوين المهني، وموضوع فيروس كورونا، خصصت لها ما بين جلستين (02) وتسع جلسات (09)، فيما خصصت لمسألة الهجرة وسلوكات عناصر الأمن والمجال الصناعي جلسة واحدة لكل منهما.

يتضح من خلال جلسات العمل المنعقدة بخصوص الموضوع الواحد، الطبيعة المواكبة لهذه الجلسات، فالأمر لا يقف عند إثارة الانتباه للمشكل المدرج على أجندة السياسة العامة للدولة، أو استفسار هذا المسؤول أو ذاك بخصوص قضية من القضايا أو مسألة من المسائل، بل يتجاوز ذلك إلى بحث الموضوع في جزئياته وتفصيله، بما يعنيه

من حرص على تتبع تقدّم الأشغال، كما حصل بشأن جلسة العمل حول «تأهيل عرض التكوين المهني وتجديد الشعب والمناهج البيداغوجية»، المنعقدة بتاريخ 28 فبراير 2019، حيث حرص بلاغ الديوان الملكي على الإشارة إلى أن الجلسة المذكورة تأتي «استكمالاً للاجتماعين السابقين المخصصين لقطاع التكوين المهني» [56].

لا يقف الأمر عند ذلك، بل إن بعض الجلسات قد شهدت تنبيه الملك إلى ما قد يعترض الموضوع المدرج على جدول أعمال الجلسة من اختلالات أو عراقيل، كما حدث في الجلسة المخصصة لمتابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني، بتاريخ 29 نونبر 2018، حيث أكد الملك على «ضرورة الانكباب على بعض النواقص التي تشوبه، وعلى مسألة ضبط مصادر وآليات تمويله» [57].

الجدول 10: عدد الجلسات المخصصة لكل موضوع

عدد الجلسات	موضوع الجلسة
9	المجال الطاقوي
3	التكوين المهني
2	إشكالية الماء
2	فيروس كورونا المستجد
1	الهجرة
1	المجال التدبيري (سلوكات عناصر الأمن في المراكز الحدودية)
1	المجال الصناعي (قطاع السيارات)
19	المجموع

إحساس الجالس على العرش: الإحباط والرضى

لا توفر البلاغات الصادرة عن الديوان الملكي عقب انعقاد جلسات العمل، معطيات بخصوص تتبع السياسة العامة للدولة فقط، بل أيضاً - وهذا أمرٌ لا يقل أهمية - شعور الملك تجاه السير العام للخطط والبرامج والاستراتيجيات الموضوعية على طاولة جلسات العمل. نستشف من خلال مضامين بلاغات الديوان الملكي إحساساً بالرضا حول سير عدد من السياسات، لكن في المقابل، نلمس إحباطاً لدى الملك تجاه تنفيذ سياسات أخرى، من ذلك مثلاً تنبيهه [58] الملك لتعثر تنفيذ مخطط التسريع الصناعي لجهة سوس ماسة [59]، والذي يشكل المنطلق للتنزيل الجهوي للاستراتيجية الصناعية

الوطنية. مضمون هذا التنبيه أن المخطط «لم يعرف أي تقدم منذ إطلاقه» [60]، الأمر الذي استوجب من «القطاع المعني، تحمل مسؤولياته، قصد الإسراع بتنزيله داخل الآجال المحددة» [61].

على العكس من ذلك، فإن جلسات العمل المخصصة للمجال الطاقى، تميزت بتعبير الملك عن رضاه بخصوص العمل المنجز، حيث ورد في بلاغ الديوان الملكي بشأن جلسة العمل المخصصة لدراسة مستوى تقدم مشاريع الطاقات المتجددة التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقة المستدامة (مازن)، المنعقدة بتاريخ 26 أبريل 2018، تعبير الملك عن «ارتياحه للتقدم المسجل لغاية اليوم» [62]، وهو ما تكرر في الجلسة الأخيرة، ضمن سلسلة جلسات العمل المخصصة للمسألة الطاقية، حيث جاء في بلاغ الديوان الملكي، أن الملك أعرب عن «ارتياحه للإنجازات المسجلة إلى غاية اليوم» [63]. يتضح أن لغة بلاغات الديوان الملكي ميّزت بين «التقدم المسجل»، وبين «الإنجاز»، وهو مسارٌ ممتدٌ من الفعل والتتبع المواكب منذ مرحلة الإعداد وصولاً إلى لحظة تنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة.

مسار متعثر نحو الدسترة

يحيل مفهوم الدسترة Constitutionnalisation على معنى تضمين القانون التأسيسي مقتضى ما، ويتم التمييز في هذا الباب بين دسرة منشئة، أي عندما ينص الدستور على مقتضى لأول مرة، كأن ينشئ مؤسسة جديدة (المجلس الأعلى للأمن/ الفصل 54/ فق.1)، أو يضيف اختصاصاً جديداً (الدفع بعدم دستورية القوانين/ ف 133)، أو يعتبر أن الحريات والحقوق الأساسية تبقى مكفولة خلال فترة إعلان حالة الاستثناء (الفصل 59/ فق.3).

إلى جانب ذلك، نجد دسرة كاشفة، أي عندما يتم دسرة مقتضى جرت به أطوار الممارسة ومقتضيات العرف، كما هو الشأن مثلاً بخصوص اجتماعات مجلس الحكومة خلال فترة ما قبل دستور 2011، الذي كانت تنعقد دون أن ينص على ذلك دستور من الدساتير التي عرفها المغرب ابتداء من سنة 1962، ودون أن يطعن أحداً في مخرجاته ذات الصلة بالنصوص والسياسات، إلى أن تمت دسرة بموجب الفصل 92 من الدستور.

علاقة بما سبق، ينص الفصل 92 من دستور 2011 على جملة من النصوص والقضايا التي يتداول في شأنها مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيسها، غير أن المجلس المذكور دأب على التداول في مشاريع القوانين التنظيمية [64]، دون أن نجد لذلك سنداً في الفصل 92، بل يتداول بشأنها المجلس الوزاري طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور، من منطلق أن فعل الدستور يضمن الشرعية على الممارسات والإجراءات.

ما يسري على تداول مجلس الحكومة في مشاريع القوانين التنظيمية خارج مقتضيات الشكلية والإجرائية التي أسس لها دستور 2011، يسري أيضاً على جلسات العمل التي يترأسها الملك، فالدستور لا يوفر غطاءً لهذا النوع من الجلسات، وحتى الرأي القائل بكونها تجد سنداً في أحكام الفصل 42 (الفقرة الأولى) من الدستور [65]، فإن الفقرة الثالثة منه لا تعضد حجة هذا الرأي، من خلال تنصيبها على أنه «يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظواهر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور». إن مسار دسترة جلسات العمل التي يترأسها الملك يطرح عدداً من الإشكاليات، من حيث زمنية انعقادها، وطبيعة الحضور فيها، والجهة المكلفة بإعداد جدول أعمالها، وطبيعة النصوص والقضايا التي تتداول في شأنها، ثم علاقة كل ذلك بالسياسة العامة للدولة والسياسات العمومية، فإذا كانت أشغال مجلس الحكومة منظمة بقانون تنظيمي يحدد شكلية انعقاد اجتماعاته، فإن المجلس الوزاري متحرراً من هذا الضبط، شأنه في ذلك شأن جلسات العمل، وأي دسترة لها في المستقبل قد يقيّد من مرونة انعقادها التي يسمح لها به العرف المتواتر المنفلت من قبضة النص الدستوري.

على سبيل الختم

كثيراً ما كان الملك الراحل الحسن الثاني يردد أن «العرش ليس أريكة فارغة»، لذلك فإن جلسات العمل التي يترأسها الملك تسعى إلى تأكيد الحضور التنفيذي للملك، وإدارته لشؤون الدولة، وحرصه على تتبع القضايا والملفات ذات الطابع الاستراتيجي والمستجد، وهو الأمر الذي يُضعف من دور رئاسة الحكومة، ويجعلها تبتهد فقط في تنفيذ القرارات التي تصدر عن جلسات العمل.

الهوامش

- [1]- صدر الأمر بتنفيذ الدستور بتاريخ 29 يوليو 2011، ونشر بالجريدة الرسمية في اليوم الموالي.
- [2]- خصص اجتماع المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 10 يناير 2017، للمصادقة على القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، بينما انعقد مجلس وزاري ثان بتاريخ 25 يونيو 2017، واجتماع ثالث في 2 أكتوبر 2017، خصص أساسا لعرض التوجهات العامة لمشروع قانون المالية برسم سنة 2018، طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور.
- [3]- أنظر البيان الصادر عن اجتماع المجلس الوزاري في موقع الأمانة العامة للحكومة.
- [4]- يشكل موضوع المياه النظيفة، الهدف السادس ضمن أهداف التنمية المستدامة البالغ عددها 17 هدفاً، وذلك بسبب ما أصبح يثيره العطش من قلق، الأمر الذي يستدعي مزيداً من التخطيط المستدام للحفاظ على هذه المادة الحيوية.
- [5]- جدير بالذكر أنه خلال أشغال اجتماع المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 2 أكتوبر 2017، أشار الملك الانتباه لمشكل خصائص الماء الصالح للشرب ومياه الرعي في المناطق القروية والجبالية، وأعطى توجيهاته لرئيس الحكومة قصد ترؤس لجنة تنكب على دراسة هذا الموضوع من أجل إيجاد الحلول الملائمة.
- [6]- تحرص البلاغات الصادرة عن الديوان الملكي بخصوص جلسات العمل، على ترتيب رئيس الحكومة أولاً، يليه مستشارو الملك، ثم الوزراء، فمديري المؤسسات والمقاولات العمومية.
- [7]- يتم ترتيب أسماء الوزراء الحاضرين في جلسات العمل، من خلال بلاغات الديوان الملكي، استناداً إلى آخر ظهير خاص بتعيين أعضاء الحكومة، لذلك نجد أن وزير الداخلية يتصدر اللائحة، ثم يليه وزير العدل، فباقي أعضاء الحكومة.
- [8]- حضر الكاتب العام لقطاع التشغيل في جلسة العمل المخصصة لقطاع الهجرة، المنعقدة بتاريخ 10 شتنبر 2013.
- [9]- ينص الفصل 49 من الدستور على أنه «يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية (...)»، وينص الفصل 92 من الدستور على أنه «يتداول، مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية (...)».
- [10]- تم الاقتصار على ذكر العناصر ذات الصلة بالتحليل فقط.
- [11]- المملكة المغربية، مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب (1)، ص 29.
- [12]- المصدر نفسه.
- [13]- ورد في دستور 2011 عددٌ من التعابير التي تدور في فلك السياسة العامة والسياسات العمومية، من ذلك مثلاً: «يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: - السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري»/ الفصل 92 (البند 1)؛ «تُقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتُقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة»/ الفصل 100 (الفقرة 3)؛ «تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة (...)»/ الفصل 137؛ «تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها»/ الفصل 13؛

«يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية»/ الفصل 70 (الفقرة 2)؛ «يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: -السياسات العمومية»/ الفصل 92 (البند 2)؛ «تُخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها»/ الفصل 101 (الفقرة 2)؛ «يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: - السياسات القطاعية»؛ الفصل 92 (البند 3)؛ «تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية»/ الفصل 137.

[14]- تنص الفقرة الأولى من الفصل 42 من الدستور على الأحكام التالية: «الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهل على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة».

[15]- ينص الفصل 89 من الدستور على الأحكام التالية: «تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقالات العمومية».

[16]- كانت الدساتير المغربية والمراجعات المتعاقبة تنص على صيغة «الوزير الأول»، كما ورد ذلك مثلاً في أحكام الفصل 24/فق.1 من المراجعة الدستورية لسنة 1996: «يعين الملك الوزير الأول». لكن هذه التسمية تغيرت بموجب أحكام الفصل 47/فق.1 من دستور 2011: «يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها».

[17]- تم تعيين عباس الفاسي وزيراً أولاً بتاريخ 19 شتنبر 2007، على إثر نتائج انتخابات شتنبر 2007، التي عرفت نسبة مشاركة انتخابية متدنية. أنظر في هذا الشأن:

- ظهير شريف رقم 1.07.194 صادر في 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007) بتعيين السيد عباس الفاسي وزيراً أول. الجريدة الرسمية عدد 5563، بتاريخ 11 رمضان 1428 (24 سبتمبر 2007)، ص 3145.

- ظهير شريف رقم 1.07.200 صادر في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 5570، بتاريخ 6 شوال 1428 (18 أكتوبر 2007)، ص 3408.

[18]- تم تعيين عبد الإله بنكيران رئيساً للحكومة بتاريخ 29 نونبر 2011، على إثر نتائج انتخابات 25 نونبر 2011 السابقة لأوانها، التي تعد أول انتخابات تجرى بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ. أنظر في هذا الشأن:

- ظهير شريف رقم 1.11.83 صادر في 3 محرم 1433 (29 نوفمبر 2011) بتعيين السيد عبد الإله بنكيران رئيساً للحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6000، بتاريخ 5 محرم 1433 (فاتح ديسمبر 2011)، ص 5700.

- ظهير شريف رقم 1.12.01 صادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6009 مكرر، بتاريخ 10 صفر 1433 (4 يناير 2012)، ص 154.

[19]- عبد العلي حامي الدين، «دفاعاً عن الدستور»، هسبريس، 01 شتنبر 2012.

[20]- توفيت بتاريخ 16 دجنبر 2015.

[21]- بتاريخ 6 دجنبر 2011 أعلنت وزارة القصور الملكية والتشريفات والأوسمة أن الملك محمد السادس قد عين ياسر الزناكي مستشار ملكيا. وقد كان الملك قد عينه وزيرا للسياحة والصناعة التقليدية بتاريخ 4 يناير 2010. أنظر في هذا الصدد:

- ظهير شريف رقم 1.10.01 صادر في 18 من محرم 1431 (4 يناير 2010) بتغيير الظهير الشريف رقم 1.07.200 الصادر في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 5804، بتاريخ 28 محرم 1431 (14 يناير 2010)، ص 107.

- بموجب الظهير الشريف رقم 1.12.02 الصادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) عين السيد ياسر الزناكي مستشارا للملك ابتداء من 9 صفر 1433 (3 يناير 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6010، بتاريخ 11 صفر 1433 (5 يناير 2012)، ص 164.

[22]- بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.196 الصادر في 11 من محرم 1433 (7 ديسمبر 2011) عين فؤاد عالي الهمة مستشارا للملك ابتداء من 11 من محرم 1433 (7 ديسمبر 2011)، الجريدة الرسمية عدد 6006، بتاريخ 26 محرم 1433 (22 ديسمبر 2011)، ص 6153.

[23]- يعتبر فاضل بنيعيش زميل الملك في المدرسة المولوية، والذي شغل أيضا مهمة سفير لدى المملكة الإسبانية، بعد تعيينه في هذا المنصب خلال اجتماع المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 11 فبراير 2013.

[24]- بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.185 الصادر في 9 محرم 1433 (5 ديسمبر 2011)، عين عمر عزيما مستشارا للملك ابتداء من 3 محرم 1433 (29 نوفمبر 2011)، الجريدة الرسمية عدد 6003 بتاريخ 16 محرم 1433 (12 ديسمبر 2011)، ص 5918.

[25]- تم تعيين عمر عزيما رئيسا منتدبا للمجلس الأعلى للتعليم، بتاريخ 20 غشت 2013، وفي 16 يوليوز 2014، تم تنصيب أعضاء المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، وتعيين عمر عزيما رئيسا له.

[26]- تمت دسترة المجلس الأعلى للتعليم منذ دستور 1970 (الفصل 33) في سياق مخرجات ما عرف بانتفاضة 23 مارس 1965، باعتبارها أحد أقوى الديناميات الاحتجاجية التي بصمت تاريخ المغرب الحديث والمعاصر، في حين نصّ الفصل 168 من دستور 2011 على أن يحدث مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، باعتباره هيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها. كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال.

[27]- تم أحداث الوكالة المغربية للطاقة الشمسية سنة 2010، وأصبح اسمها منذ 2016: «الوكالة المغربية للطاقة المستدامة»، وتعتبر في حكم القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا مقالة عمومية استراتيجية، أنظر في هذا الصدد:

- ظهير شريف رقم 1.12.20 صادر في 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور. الجريدة الرسمية عدد 6066، بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012)، ص 4237.

- ظهير شريف رقم 1.18.23 صادر في 8 رجب 1439 (26 مارس 2018) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.17 بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6659، بتاريخ 8 رجب 1439 (26 مارس 2018)، ص 1716.

- ظهير شريف رقم 1.10.18 صادر في 26 من صفر 1431 (11 فبراير 2010) بتنفيذ القانون رقم 57.09 المحدثة بموجبه الشركة المسماة «الوكالة المغربية للطاقة الشمسية» «MOROCCAN AGENCY FOR SOLAR ENERGY». الجريدة الرسمية عدد 5822، بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1431 (18 مارس 2010)، ص 1127.

- ظهير شريف رقم 1.16.132 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 37.16 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 57.09 المحدثة بموجبه الشركة المسماة «الوكالة المغربية للطاقة الشمسية» «MOROCCAN AGENCY FOR SOLAR ENERGY». الجريدة الرسمية عدد 6502، بتاريخ 20 ذو الحجة 1437 (22 سبتمبر 2016)، ص 6823.

[28]- يفترض هذا الوضع تغيير وتتميم القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا في كل مرة، فيين سنة 2012 وسنة 2020، تم تعديله خمس مرات.

[29]- الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء، الموقع الإلكتروني للوزارة المنتدبة لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج.

[30]- ظهير شريف رقم 1.13.105 صادر في 8 ذي الحجة 1434 (14 أكتوبر 2013) بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 الصادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6195، بتاريخ 8 ذو الحجة 1434 (14 أكتوبر 2013)، ص 6500.

[31]- ظهير شريف رقم 1.17.07 صادر في 9 رجب 1438 (7 أبريل 2017)، بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6558 مكرر، بتاريخ 9 رجب 1438 (7 أبريل 2017)، ص 2581.

[32]- أنظر في هذا الصدد: ظهير شريف رقم 1.19.22 صادر في 15 من صفر 1441 (14 أكتوبر 2019) بتغيير الظهير الشريف رقم 1.17.07 الصادر في 9 رجب 1438 (7 أبريل 2017). الجريدة الرسمية عدد 6822 مكرر، بتاريخ 19 صفر 1441 (18 أكتوبر 2019).

[33]- بلاغ الديوان الملكي بخصوص جلسة العمل المتعلقة بإشكالية الماء المنعقدة بتاريخ 7 يناير 2020.

[34]- يحيل حراك الريف على الدينامية الاحتجاجية التي انطلقت إثر الوفاة التراجيدية لبائع السمك محسن فكري بمدينة الحسيمة يوم 28 أكتوبر 2016، بعد مصادرة سلعته، الأمر الذي كانت له تداعيات كبرى على الوضع السياسي العام، لم يشهد لها المغرب مثيلا منذ احتجاجات حركة 20 فبراير 2011، حيث اتسم حراك الريف بجملة من الخصائص المميزة، أبرزها مشروعية المطالب وسلمية التعبير عنها، من منطلق تلك اللحمة الجامعة التي تغذيها ثلاثية الأرض والإنسان واللغة في تكثيف لمعاني الهوية ومقتضيات الانتماء.

[35]- صدر بلاغ للديوان الملكي بتاريخ 4 أبريل 2019، ورد فيه أن الملك ترأس بالرباط «جلسة تقديم خارطة الطريق المتعلقة بتطوير التكوين المهني وإحداث «مدن المهن والكفاءات» في كل جهة»، حيث يتعلق الأمر بالإعلان عن خارطة الطريق، والتي تميزت بحضور عدد كبير من المسؤولين، ولم يرد في بلاغ الديوان الملكي عبارة «جلسة عمل».

[36]- ليس من أهداف هذه الدراسة التثبت من الوقائع بخصوص هذه المسألة، وإبراز وجهات النظر المختلفة من هذا الموضوع.

[37]- بلاغ الديوان الملكي.

[38]- ينتمي فيروس "covid-19"، إلى عائلة الفيروسات التاجية التي تستهدف الجهاز التنفسي، ظهر أول الأمر في مدينة ووهان الصينية في دجنبر 2019، وسجل المغرب أول إصابة بالفيروس المذكور بتاريخ 2 مارس 2020.

[39]- أعلنت وزارة الصحة بتاريخ 22 فبراير 2020 انتهاء فترة الحجر الصحي لفائدة 167 شخصا.

[40]- كما هو الشأن مثلا بخصوص جلسة العمل المخصصة لتأهيل عرض التكوين المهني وتجديد الشعب والمناهج البيداغوجية، المنعقدة بتاريخ 28 فبراير 2019.

[41]- كما هو الحال بخصوص جلسة العمل المخصصة للقطاع الطاقوي، وأساسا البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة، المنعقدة بتاريخ 14 أكتوبر 2015.

[42]- بلاغ الديوان الملكي بخصوص جلسة العمل المخصصة لتقدم سير البرامج المندمجة في مجال الطاقات المتجددة، الشمسية والريحية، المنعقدة يوم 22 شتنبر 2011.

[43]- تنص المادة 14/فق.1 من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بأشغال الحكومة على مقتضىيات التالية: «يعقد مجلس الحكومة اجتماعاته مرة في الأسبوع على الأقل، إلا إذا حال مانع من ذلك». أنظر في هذا الصدد: ظهير شريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. الجريدة الرسمية عدد 6348، بتاريخ 12 جمادى الأخيرة 1436 (2 أبريل 2015)، ص 3517.

[44]- تتحدد حالات تقديم أو تأخير انعقاد اجتماع مجلس الحكومة في تزامنه مع نشاط ملكي أو عطلة رسمية، كما أن الممارسة أفرزت انعقاده يوم الأحد، كما هو الشأن مثلا بخصوص الاجتماع المنعقد بتاريخ 22 مارس 2020، للتداول في مشروع مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ومشروع مرسوم رقم 2.20.293 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا «كوفيد - 19».

[45]- تم الاقتصار على دراسة اجتماعات المجلس الوزاري المنعقدة خلال فترة ما بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ.

[46]- خلال الفترة المدروسة دائما (شتنبر - 2011 مارس 2020).

[47]- بلاغ الديوان الملكي.

[48]- بتاريخ 4 أكتوبر 2015.

[49]- بتاريخ 26 شتنبر 2016.

[50]- الفصل 62 من دستور 2011.

[51]- حسن طارق، «جلسة عمل ملكية في زمن انتخابي: محاولة قراءة»، هسبريس، 27 شتنبر 2016.

[52]- انطلقت الحملة الانتخابية في الساعة الأولى من يوم السبت 24 شتنبر 2016، وانتهت في الساعة الثانية عشر ليلا من يوم الخميس 6 أكتوبر 2016.

[53]- استطاع حزب العدالة والتنمية تصدّر نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، وعلى إثر نتائج انتخابات 7 أكتوبر 2016، استقبل الملك بتاريخ 9 أكتوبر 2016 عبد الإله بنكيران وكلفه بتشكيل الحكومة، وهو ما تعذر عليه بسبب خلافات واسعة مع عدد من الأحزاب السياسية خلال مشاورات تشكيل الحكومة.

وبتاريخ 15 مارس 2017، تم إعفاء عبد الإله بنكيران من هذه المهمة التي أسندت في اليوم الموالي (17 مارس 2017) إلى سعد الدين العثماني رئيس المجلس الوطني لحزب العدالة والتنمية، وبتاريخ 7 أبريل 2017 تم تعيين أعضاء الحكومة من طرف الملك. أنظر في هذا الصدد:

- ظهير شريف رقم 1.17.04 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1438 (17 مارس 2017) بتعيين السيد سعد الدين العثماني رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6554، بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1438 (23 مارس 2017)، ص 896.

- ظهير شريف رقم 1.17.07 صادر في 9 رجب 1438 (7 أبريل 2017) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6558 مكرر، بتاريخ 9 رجب 1438 (7 أبريل 2017)، ص 2580.

[54]- ظهير شريف رقم 1.13105 صادر في 8 ذي الحجة 1434 (14 أكتوبر 2013) بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 الصادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بتعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية عدد 6195، بتاريخ 8 ذو الحجة 1434 (14 أكتوبر 2013)، ص 6500.

[55]- بما فيها جلسة العمل الخاصة بمشروع خط أنابيب الغاز الرابط بين نيجيريا والمغرب، المنعقدة بتاريخ 13 دجنبر 2016.

[56]- بلاغ الديوان الملكي.

[57]- بلاغ الديوان الملكي.

[58]- يتعلق الأمر بجلسة العمل المخصصة لمتابعة موضوع تأهيل وتحديث قطاع التكوين المهني، المنعقدة بتاريخ 29 نونبر 2018.

[59]- أعطى الملك انطلاقته في مدينة أكادير بتاريخ 28 يناير 2018.

[60]- بلاغ الديوان الملكي.

[61]- المصدر نفسه.

[62]- بلاغ الديوان الملكي، جلسة العمل المخصصة لدراسة مستوى تقدم مشاريع الطاقات المتجددة التي تشرف عليها الوكالة المغربية للطاقة المستدامة (مازن)، المنعقدة بتاريخ 26 أبريل 2018.

[63]- بلاغ الديوان الملكي، جلسة العمل المخصصة لتنزيل استراتيجية الطاقات المتجددة، المنعقدة بتاريخ 1 نونبر 2018.

[64]- مثال ذلك: تداول مجلس الحكومة بتاريخ 18 يوليوز 2013 في مشروع قانون تنظيمي رقم 066.13 يتعلق بالمحكمة الدستورية، وقد تقرر بعد مناقشته، الموافقة عليه مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات المقدمة بعد دراستها، تمهيدا لعرضه على مداوالات مجلس وزاري مقبل، وهو ما تم بتاريخ 15 أكتوبر 2013.

[65]- التي تنص على الأحكام التالية: «الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة».

تدبير جهوي برأسين : تحولات العلاقة بين الولاية

ورؤساء الجهات بعد 2011

عبد الرقيق زعنون

مقدمة

عرف التدبير الجهوي بالمغرب قفزة نوعية بعد دستور 2011 حيث تم الارتقاء بموقع الجهات في التنظيم الترابي باعتبارها هيئات لامركزية تتبوأ دورا قياديا في تحفيز الاستثمار وتنشيط التنمية الجهوية، كما تم تمثيها بآليات جديدة تتساق مع الرهانات المتوخاة من مشروع الجهوية المتقدمة. لكن في المقابل تم توسيع مجالات تدخل ولاية الجهات، مع منحهم سلطات تقريرية واسعة تجعلهم يستأثرون بالقرار الجهوي، الأمر الذي قد يشكل منفذا لتكريس تدبير جهوي تقنوقراطي منزوع "الدسم السياسي".

من الوهلة الأولى، يظهر أن منح الوالي سلطات واسعة وآليات غير مقيدة قد يساعد في تنسيق السياسات العمومية الترابية. فعلى سبيل المثال ساهم الولاية في تنفيذ فعال لعدد من مشاريع التنمية في المدن الكبرى، مثل "طنجة الكبرى" و"الرباط عاصمة الأنوار"، إلا أن نظرة معمقة تظهر أن الدور التدخل للولاية له أيضا آثار سلبية على التدبير الجهوي، لا سيما على مسار الديمقراطية الترابية، من خلال النزاع العملي لصلاحيات المؤسسات المنتخبة وإفراغها من وظائفها، كما أن تعدد السلطات التي يتمتع بها الولاية له عدة تداعيات على مسار الحكامة الترابية، في ظل محدودية أعمال متطلبات التشارك والشفافية في تدبير الشؤون الجهوية. كما أن ضعف الانضباط لمقومات الحكامة الجيدة كان له تأثير سلبي على مؤشرات التنمية المندمجة، نتاج عوامل شتى لعل أبرزها تكريس ازدواجية البرامج بين الولاية والجهة داخل نفس الحيز الترابي.

ويرجع تنامي الموقع التنفيذي لولاية الجهات إلى عوامل تشريعية وعملية سمحت بإعادة إنتاج النزعة المركزية على الصعيد الترابي وبتحول الولاية إلى حكام محليين "أوصياء" على رؤساء المجالس الجهوية. ومن هنا فإن تحقيق التوازن بين سلطات الولاية ورؤساء الجهات لا يحتاج فقط إلى تدقيق الصلاحيات، بل يتوقف كذلك على توفير عدة شروط سياسية وتدابيرية تعيد التوازن بين المؤسسات وترسم مكنات التكامل بينهما في قيادة التنمية الجهوية.

ازدواجية التدبير الجهوي بالمغرب: الجذور والمسارات

منذ السبعينات، عملت الدولة على وضع مخططات جهوية لتحقيق التنمية المتوازنة، لا سيما مع صدور ظهير يونيو 1971، الذي تم بموجبه إحداث "مجالس جهوية" غير منتخبة أنيط بها تقديم الدراسات والاستشارات. ورغم أن دور الولاية لم يبرز إلا في الثمانينات بدون أي تأطير دقيق لنطاق عملهم، فإنهم سرعان ما "استحوذوا" على التدبير الجهوي بممارستهم لوظائف تدخلية تحت ذريعة تنسيق أعمال العمال ورؤساء المصالح اللامركزة والمجالس المنتخبة [1]. وهو الدور الذي أصبح أكثر رسوخا مع تحول الجهة إلى جماعة ترابية مع دستوري 1992 و 1996 والقانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات الصادر في أبريل 1997، الذي وإن كان قد استهدف التأسيس لجهوية وظيفية ذات رهانات تنموية، فإن الاختصاصات المحدودة لرؤساء الجهات مقابل المهام التقريرية للولاية لم تسمح بتشكيل سلطة جهوية مستقلة عن السلطة المركزية [2]، وبتحقيق التنمية الجهوية المنشودة، الأمر الذي أبرز الحاجة إلى جهوية أكثر اتساعا تشكل إطارا مناسباً لإدماج النخب الجهوية الجديدة وإجابة سياسية تندرج ضمن مساعي إقامة حكم ذاتي بالجهات الجنوبية للمملكة الذي تقدم به المغرب سنة 2007 [3].

شكل مشروع الجهوية المتقدمة مرجعية ملهمة لبلورة صيغة مغربية للتنظيم الجهوي تتساق فيها الأبعاد الاقتصادية والسياسية والثقافية، وهو ما أصّلت له الخطب الملكية وتقارير اللجنة الاستشارية للجهوية التي أكدت على ضرورة بناء جهوية ديمقراطية الجوهر [4]، وما عكسه دستور 2011، بالتأكيد على شمل المجالس الجهوية بالاقتراع المباشر، وعلى تخصيص صلاحياتها التقريرية استنادا على مبادئ معيارية في توزيع الاختصاصات، سواء على المستوى العمودي عبر مبدأ التفريع لتهيئة علاقتها بالدولة، أو على الصعيد الأفقي عبر مبدأ الصدارة الذي يخول لها ممارسة مهام قيادية في علاقتها بباقي الجماعات الترابية تحت مسؤولية رئيس المجلس الجهوي.

جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في 2015 بمبادئ جديدة لتأطير الفعل الجهوي. فقد جعل هذا القانون رئيس الجهة آمرا بالصرف ومسؤولا عن تنفيذ مقررات المجالس الجهوية، كما تم تمثييع رئيس الجهة بصلاحيات توظيف الوسائل القانونية والمالية والبشرية المتاحة لبلورة وتنفيذ البرنامج التنموي الجهوي [5]، حيث يعمل رئيس الجهة على إعداد برنامج التنمية الجهوية (PDR).

إلا أن مبدأ المراقبة الإدارية وضع ميكانيزمات لإخضاع المقررات والقرارات الجهوية الحاسمة للتأشير المسبق لوزير الداخلية وللولاة، كما أن إعداد برنامج التنمية الجهوية يتم بالتنسيق مع والي الجهة، كما يسهم هذا الأخير في تفعيل المخططات الجهوية من خلال إشرافه على تتبع عقود البرامج بين الدولة والجهات [6]، إضافة إلى دوره المحوري في إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب (SRAT) من خلال رئاسته للجنة الاستشارية لإعداد التراب، بصفته ممثلاً للحكومة ومكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها.

لتأطير العلاقة بين مستويات التدبير الترابي تم إصدار الميثاق الوطني للامركز الإداري في 2018، والذي استند على دعامتين أساسيتين، الأولى اعتبار الجهة كفضاء ملائم يحظى بالصدارة في التنظيم الترابي، والثانية منح الوالي دوراً محورياً كممثل للسلطة المركزية في تدعيم الإلتقائية بين البرامج العمومية والمخططات الجهوية وتنسيق السياسات القطاعية [7]، بفضل عدة آليات كإنجاز تقارير تتبع لتقييم سير المصالح اللامركزية، وبنيات كالكتابة العامة للشؤون الجهوية، واللجنة الجهوية للتنسيق، إلى جانب دوره الاقتراحي حيث يُطلب منه تقديم رأيه حول التدخلات الجهوية للدولة وحول العقود البرامج التي تربطها بالجهات [8]. إضافة إلى ذلك صدرت عدة مراسيم وقرارات ودوريات عززت من الثقل التدبيري للوالي، وجعلته يراكم سلطات غير محدودة، مقابل التحجيم المستمر لسلطات رئيس الجهة نتاج قيود مسطرية وسياسية وأخرى ذاتية تجعل علاقته بالوالي "شبه رئاسية".

توزيع السلطة الجهوية في ضوء الممارسة العملية

من الناحية العملية، تميل موازين القوى في صالح الولاة، بفعل امتلاكهم لأدوات تدخل استثنائية تجعلهم يحتكرون تدبير معظم الشؤون الجهوية، وبفضل تركيز عدة سلطات بين أيديهم، كالتمثيل والتنسيق والمراقبة، علاوة على اكتسابهم لخبرات استثنائية تمكنهم من لعب أدوار مهيمنة، فعلى الرغم من التحسن التدريجي في قدرات وكفاءات رؤساء المجالس الجهوية فإن خبرتهم لا تجاري تلك التي يمتلكها الولاة الذين جاء الكثير منهم إلى الإدارة الترابية من بيئات أكاديمية وإدارية راكموا فيها خبرات معرفية وتديرية، وهو مسار ما فتئ يتعزز في ظل هيمنة المعايير "التكنوقراطية" في اختيار الولاة والعمال، وما لذلك من إسهام في تكريس سمو الإدارة الترابية، بحيث تُوظف

جاذبية "بروفايالات" الولاية لتسويق الوصاية التقنية على رؤساء الجهات، لتُصبح الكفاءة والتخصص والخبرة مسوغات لتبرير السلطة الواسعة التي تمتلكها النخب التقنية والإدارية وتحجيم دور النخب السياسية[9].

بالرغم من تنصيب الدستور على إشراك رئيس الحكومة في مسطرة تعيين الولاية (الفصل 49)، وعلى دور هؤلاء في تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية (الفصل 145)، وليس للملك كما كان في السابق، فإن الممارسة العملية تثبت استمرار ثقل التقاليد التاريخية السياسية والتأثير المتزايد لوزارة الداخلية الذي يعطي لمثيلها سلطة تمثيلية تجعلهم عملياً ممثلين للملك بالتراب الجهوي[10]، وهو وضع يتغذى من نصوص توجيهية تجعل من الوالي المشرف على كل الشؤون الجهوية كالمفهوم الجديد للسلطة الذي خوله صلاحيات التدخل العام لحل المشاكل المحلية[11]. والرسالة الملكية بخصوص التدبير اللامركز للاستثمار التي أناطت به تحفيز الاستثمار الجهوي، وما اقتضى ذلك من تفويضه صلاحيات متعددة لتمكينه من البت في مجموعة من المساطر المرتبطة بتدبير الاستثمار[12].

هذه المكانة الأثيرة للولاية تمنحهم سلطة الولوج بشكل سريع ودائم إلى مواقع اتخاذ القرار بما يمكنهم من تعبئة الموارد وعقد الشراكات المطلوبة لإنجاز المشاريع، كما تمنحهم قوة اعتبارية في مواجهة باقي الفاعلين الترابيين. في المقابل، على الرغم من دفع الأحزاب السياسية بقيادات الصف الأول لتصدر المجالس الجهوية فإن هذا النزوع أصبح يعرف نوعاً من الانحدار في الولاية الحالية، في ظل هيمنة الأعيان الكبار الذين يعتبرون حلفاء تقليديين للولاية وامتداداً لهم. هذا التباين في الولوج لمنابع القرار والتمويل يجعل رؤساء الجهات فاقدين للكفاءة التعبوية والترافعية الكفيلة بتوفير التمويلات وإبرام التعاقدات الضرورية لتنفيذ المخططات الجهوية. ونشير على سبيل المثال إلى أن الغلاف المالي لبرامج التنمية الجهوية في الولاية السابقة ناهز 420 مليار درهم، لكن عملياً لم تتمكن مجالس الجهات من تعبئة سوى خمسين مليار درهم[13].

لم تفلح الممارسات التي تلت تفعيل مشروع الجهوية المتقدمة في تجسيد صدارة الجهة، التي لم تتحول بعد إلى بنية وسيطة بين الدولة وباقي الجماعات، ولم تمارس بعد دورها كرائد للتنمية ضمن حيزها الترابي، في المقابل فإن السلطة التنسيقية للولاية أصبحت أكثر رسوخاً بفضل الآليات والبنيات المتاحة أمامهم، إلى الحد الذي يتحول فيه

بعض الولاية إلى ما يشبه "رؤساء حكومات جهوية"، وخاصة في المجالات ذات الأولوية كالاستثمار والتعمير والسكن والتنمية الاجتماعية والتأهيل الحضري، هذا يعني أن السلطة المركزية تستعيد عبر صدارة الجهة أهم الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية المتعلقة بقيادة التنمية على الصعيد الترابي[14].

علاقة بذلك، تم تكليف الولاية بمساعدة رؤساء الجهات على تنفيذ المشاريع التنموية، وفي غياب تحديد مسطرة ذلك، تتحول سلطة المساعدة إلى منفذٍ للتدخل في اختيارات الجهات، وجعل دورها التنموي وقفا على ما تجود به الدولة وعلى ما تُتيحه الإدارة الترابية من أوجه الدعم، التي تتحول في سياقات معينة إلى منافذ لتكريس الموقع فوق المؤسسات للولاية و"ترسيم" وصايتهم المزمنة على الشؤون الجهوية، وهو وضع لا يجعلهم فقط يمثلون السلطة التنفيذية المركزية، بل يجعلهم كذلك "سلطة تنفيذية محلية" في كل ما يتعلق بتخطيط وتدبير التنمية الترابية[15].

إن إلغاء مصطلح "الوصاية" من الحقل الدلالي للإطار التشريعي للجهات لم يحل دون استمرار "النهج الوصائي" المبثوث في أكثر من مقتضى قانوني وتنظيمي، بصور عدة قرارات ودوريات تنزع نحو تأويل غير ديمقراطي لمسطرة التأشير على القرارات المفصلية للمجالس الجهوية سواء من قبل وزارة الداخلية أو الولاية. وفي ظل غموض المعايير فغالبا ما يتم الاستناد على مبررات التوازن والمصلحة العامة لتوجيه سلطة الملاءمة للتأثير في القرار الجهوي، وهو ما يتناقض مع توجهات الجهوية المتقدمة التي ترنو نحو تمتيع الجهات بالاستقلال الإداري اللازم وبالشرعية السياسية والدستورية الضرورية لتحقيق الرهانات المرجوة[16].

إن تمتيع والي الجهة بعدد كبير من الصلاحيات "الهلامية" مقابل "تقييد" المهام الممنوحة لرئيس المجلس الجهوي، يفسر إلى أي حد أن السلطات المركزية بالمغرب لا زالت حذرة في إقرار نقل حقيقي للاختصاصات التقريرية للجهات[17]، وهي مفارقة على الرغم من آثارها الجانبية فهي تنتج باستمرار تأثيرات مربكة على مسار الديمقراطية الترابية، بل وتتحول في أحيان كثيرة إلى كابح للاختيار اللامركزي الجهوي في أبعاده السياسية والتنموية، ليبدا أقرب إلى ما يعرف في الأدبيات ذات الصلة باللامركزية الإجرائية التي تُرسخ المركزية السياسية، من خلال تحديثها على نحو محدود[18].

تأثيرات التدبير الجهوي الموازي ومداخل تعزيز الحكامة الترابية

إن استمرار العلاقة غير المتكافئة بين الولاية ورؤساء الجهات يفاقم ممارسات التدبير الموازي (cogestion) لاختصاصات المجالس الجهوية، وي طرح مشاكل في طريق تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، في ظل انعكاس حالات الالتباس والتماس بين "رأسي الجهة" على ازدواجية التدبير الجهوي، وما لذلك من آثار تحتتم التسريع محل معضلة الحكامة كمدخل لتحقيق التنمية الجهوية.

تداعيات الدور التداخلي للولاية على ديناميات التدبير الجهوي

إن تمتع الوالي بسلطات وآليات غير محصورة يمكن أن يسهم في الرفع من دوره في تنسيق وقيادة التنمية الجهوية [19]، حيث أبانت حصيلة الولاية الأولى للجهوية المتقدمة (2015-2021) إمكانية الرهان على ولاية الجهات في توحيد المجهود التنموي عبر تجميع مجمل التدخلات العمومية في برامج ترابية مندمجة [20]، ولعل أبرز مثال على ذلك المشاريع المهيكلية التي استهدفت تدارك العجز الفادح في التجهيزات والخدمات بالمدن "الميتروبولية"، كبرنامج طنجة الكبرى (2013-2017) بتكلفة إجمالية بلغت 9 مليار درهم [21]، من ضمنها مساهمة مجلس الجماعة والجهة التي ناهزت ملياري درهم لتمويل أكثر من 1500 عملية مكنت من تغيير وجه المدينة، وبرنامج "الرباط عاصمة الأنوار" الذي انطلق في 2014 بتكلفة إجمالية بلغت حوالي 9,4 مليار درهم [22]، ساهمت فيها الجماعة والجهة بأكثر من مليار درهم لتمويل مشاريع رامت تأهيل المعالم التاريخية والعرض الثقافي وشبكة التجهيزات والبنيات التحتية والجسور.

وبغض النظر عن الطابع الكمي لهذه المشاريع، يُلاحظ أنها بعثت دينامية مهمة على الصعيد الترابي بفضل تمثّل أفضل لمطلوبات الفعالية التدييرية، حيث تم تسريع وتيرة الإنجاز بفضل وحدة القرار الترابي ووفرة التمويلات المطلوبة، والقدرة على تعبئة الخبرات والكفاءات اللازمة لتخطيط ومواكبة تنفيذ المشاريع، إضافة إلى الاسترشاد بتقنيات حديثة في مجالات الهندسة الحضرية والتنمية المستدامة، كالتشخيص التشاركي والتخطيط الاستراتيجي ولوحات القيادة كما هو الشأن بالنسبة لتدخلات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية [23].

إن التوظيف الجيد لصلاحيات التنسيق والمساعدة يُمكن أن يرفع من دور الولاية في ترشيد المالية الجهوية، عبر تحفيز رؤساء الجهات على الانخراط في مشاريع مشتركة، في إطار التعاون اللامركزي على غرار مجموعة الجماعات الترابية التي أحدثتها جهة مراكش آسفي في غشت 2019 لتدبير النقل الحضري وشبه الحضري (مراكش للنقل)، أو ضمن نطاق تشاركي بإحداث شركات التنمية الجهوية، على غرار "شركة التنمية الجهوية للسياحة سوس ماسة" التي أحدثت في يونيو 2020 لإنعاش وتطوير السياحة في جهة سوس ماسة [24]، نفس الأمر بالنسبة لمخططات التكوين المستمر التي يراهن عليها -بفضل تتبع ومواكبة الولاية- في تخفيض النفقات المخصصة لتكوين موظفي ومنتخبي الجماعات الترابية، على غرار المخطط الجهوي الإداري لجهة مكناس-فاس الذي صيغ بشراكة مع مؤسسات التعليم العالي بالجهة، وبدعم لوجستيكي وتقني من الولاية [25].

لكن مقابل هذه المكاسب يرتب الدور التدخل للولاية عدة تأثيرات على مسارالديموقراطية الترابية، حيث غالبا ما تنفلت البنيات التديرية الجديدة من يد السلطة الفعلية للجهات لتتحول إلى هياكل "منافسة" أو "موازية"، مما ساهم في تضخيم ظاهرة تعدد مراكز القرار الجهوي، على غرار الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تحولت في بعض الحالات إلى جهاز ملحق بالولاية، واللجنة التقنية لتتبع عقود البرامج بين الدولة والجهات التي يكاد إطارها الهيكلي والوظيفي يجعلها "بنية ولائية"، تقتصر صلة الجهة بها على ضخ التمويلات بدون إشراك فعلي في وضع البرامج وتتبعها، لتغدو مشاركة رئيس المجلس الجهوي في الإشراف عليها مجرد "تشریف بروتوكولي".

نفس الأمر بالنسبة للإشراف على المراكز الجهوية للاستثمار، حيث يؤدي الحضور الهيميني للولاية إلى حجب دور أعضاء المجالس الإدارية للمراكز واللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، وإلى تحجيم فرص تدخل مجالس الجهات في إنعاش الاستثمار، وهو ما قد يحرف أدوار المواكبة التي يقوم بها الولاية من مدخل لتدعيم دور الجهات في إنجاح السياسات العمومية الترابية، إلى منفذ لإعادة التوازن الجهوي [26]، من جهة أخرى أثبتت الممارسة تحول سلطة التأشير إلى أداة مركزية للتحكم في "الهامش الجهوي" والحد من استقلالية المجالس الجهوية كما وقع في جهة درعة تافيلالت، حيث أدى تأخر أو رفض التأشير على المقررات والقرارات إلى إبطاء مسار التنمية بهذه الجهة [27].

تعدد السلطات التي يتمتع بها الولاية كانت له عدة تداعيات على مسار الحكامة الترابية، في ظل ضعف أعمال المقاربة التشاركية مع الفاعلين الترابيين، ومحدودية تجسيد مقاربة النوع في تخصيص التمويلات والمشاريع، وكذا محدودية مراعاة الجوانب البيئية. نشير كذلك إلى أن هيمنة الهاجس الأمني في حل بعض المشاكل ولد مشاكل جديدة، كأخذ مساحات من ساحات بعض المؤسسات التعليمية لبناء أسواق مؤقتة لإدماج الباعة المتجولين، وبناء وتجهيز ملاعب القرب و"تفويضها" إلى أشخاص يسخرونها بكيفية تجارية.

فضلا عن ذلك، أدى التدخل المباشر للولاية إلى مراكمة نفس "الخطايا التدييرية" التي طالما ظلت لصيقة برؤساء المجالس المنتخبة، وهي اختلالات أصبحت موضوعا لـتقارير رسمية كتقرير المجلس الأعلى للحسابات منذ 2015، ولخطب ملكية، حيث اعتبر جلالة الملك في خطابه بمناسبة عيد العرش 2017 أن المراكز الجهوية للاستثمار-الموضوعة تحت وصاية الولاية- تعد، باستثناء مركز أو اثنين، مشكلة وعائقا أمام عملية الاستثمار، عوض أن تشكل آلية للتحفيز، ولحل مشاكل المستثمرين، على المستوى الجهوي، دون الحاجة للتنقل إلى الإدارة المركزية [28]. وفي ضوء تقرير الافتحاص الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات وتحريات وزارة الداخلية حول المراكز الجهوية للاستثمار تم توقيف عدة رجال سلطة، مع إحالتهم على المجالس التأديبية المختصة التي أسفرت قراراتها عن إعفاء وإل وخمسة عمال وعزل وتوقيف عدد كبير من ممثلي الإدارة الترابية [29].

وقد نتج عن ضعف الانضباط لمقومات الحكامة تأثيرات سلبية على مؤشرات التنمية المندمجة، نتاج عوامل شتى لعل أبرزها تكريس ازدواجية البرامج بين الولاية والجهة داخل نفس الحيز الترابي، على غرار الدار البيضاء، حيث وضعت الولاية مخطط تنمية الدار البيضاء الكبرى بميزانية 3 مليار أورو خلال 2015-2020 فيما صاغت الجهة مخطط التنمية الجهوية للفترة 2017-2023 بغلاف مالي يفوق 10 مليار أورو [30]، بدون تنسيق بين الطرفين لتجنب تشتيت الجهود أمام تعاظم المطالب وتضاؤل الموارد، كما نشير إلى عدم استمرار المشاريع التي يتوقف الكثير منها عند شرطها الأول بسبب ضعف التتبع أو تأخر ضخ استحقاقات المقاولات، وحتى المشاريع التي يتم إنهاؤها يتحول بعضها إلى "تحف حضرية" في ظل عدم تشغيل عدة مراكز سوسيوقافية رغم

مرور سنوات على إحداثها، مما يطرح على المحك مسؤولية الولاية في القيام بمهام التنسيق والالتقائية.

أي أفق ممكن لتحقيق تدبير جهوي متوازن

إن اختلال علاقة الولاية برؤساء المجالس أصبحت له تكلفة سياسية لتأثيره على الرهان الديموقراطي للجهوية المتقدمة، وتنمية بالنظر لمحدودية أثر التدخلات التنموية، ناهيك عن كلفته التدبيرية لأن تمركز السلط في يد الولاية ساهم في بعث النزعة المركزية وإعادة إنتاجها ترابيا، كما أسهم في تغذية البيروقراطية الترابية ومدها بطاقة جديدة تجعلها متسامية عن الهيئات المنتخبة. في ضوء ذلك يتعين القطع مع الممارسات التي كرسست علاقة تراتبية بين ولاية ورؤساء الجهات [31]، والاتجاه بدل ذلك إلى رسم معالم جديدة لحكمة جهوية تجعل من الولاية "مايستروات" تدفع للفعل أكثر مما تحتكر الفعل [32]، عبر إصلاحات تشمل المستويات المرجعية والتدبيرية والسياسية ضمن الأمدن المتوسط والمنظور، في أفق إرساء انتقال ديموقراطي ترابي يجعل من الجهوية المتقدمة مدخلا لتحديث التدبير العمومي.

على المستوى المرجعي، لا زالت الحاجة ماسة لتقوية الإطار التشريعي للجهوية المتقدمة، وفق مقاربة جديدة تتجاوز المقتضى العام للاختصاص الذي طالما كرس تعددية مراكز القرار بالجهة وأطلق يد السلطة المركزية ومثليها للتدخل في الشأن الجهوي والحد من سلطة المجالس الجهوية [33]، وتقرب من التوزيع الحصري في إطار كتل اختصاصات ذاتية خاصة بكل مستوى ترابي، إضافة إلى تأطير الاختصاصات المشتركة عبر وضع إطار قانوني للتعاقد الترابي وفق ضمانات توجهه لدعم استقلالية القرار الجهوي [34]، مع تأطير تدقيق لعلاقة الولاية برؤساء الجهات، في أفق بلورة إدارة ترابية قادرة على لعب دورها كفاعل مؤسسي يتمتع بالمصداقية والكفاءة اللازمة للإسهام في إنجاح تجربة الجهوية المتقدمة [35].

ضمن الأمد المنظور يمكن إجراء تعديلات على القانون التنظيمي للجهات لتخفيف النقل الوصائي للولاية في الشؤون الجهوية، سواء تعلق الأمر بمنهجية تحضير القرار الجهوي، عبر مراجعة المقتضيات التي تسمح لهم بإدراج نقط بمجدول أعمال الدورات، أو بمساطر التسيير، بتقليص تحكمهم في آليات تمويل الجهات على غرار رئاستهم للجنة التقنية لصندوق التأهيل الاجتماعي حيث يمارسون بهذه الصفة مهام التنفيذ والتقييم

في آن واحد، أو على صعيد التقييم، بتقييد مبادرة والي الجهة بخصوص إخضاع تدبير الجهة لعمليات التدقيق وإحالة تقاريره طبقا لضوابط تحترم اختصاصات القضاء المالي والإداري.

من الناحية التديرية، يتعين مراجعة آليات التنسيق وتوجيهها لتعزيز الالتقائية، من خلال ضمان توازن أكثر في اللجنة الجهوية للتنسيق بين رؤساء التمثيليات الإدارية والولاية، وبين هؤلاء وممثلي المنتخبين في الهيئات القيادية كاللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار واللجنة الجهوية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مع جعل الجهات حرة في تدبير بنياتها الخاصة كشركات التنمية الجهوية والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع (Areps) التي يفترض أن تكون "ذراعاً تنفيذية" للمجالس الجهوية [36]، نفس الأمر بالنسبة للجنة الاستشارية لإعداد التراب برئاسة الوالي التي يتعين أن تمارس دورها في حدود "المساعدة التقنية" كما رسمها مرسوم 28 شتنبر 2017 [37]، بدل تجاوز ذلك إلى التقرير في مستقبل الجهة نيابة عن المجلس المنتخب.

في الأفق القريب، تُطرح راهنية الشرط المؤسسي في تعزيز حكمة التدبير الجهوي، بوضع آليات لقيادة السياسات الترابية [38]، كإحداث لجنة الإدارة الترابية برئاسة رئيس الحكومة تضم في تشكيلتها الوزراء والولاية يناط بها مهمة تدارس القضايا التي تهم سياسة اللاتركيز الإداري والتقرير في شأنها [39]، كما يمكن التفكير في إرساء آلية لقيادة ورش الجهوية المتقدمة تحت إشراف رئيس الحكومة تضم في تركيبها ولاية الجهات ورؤساء المجالس الجهوية والمصالح اللامركزية.

أما على الصعيد السياسي، فالجهوية المتقدمة هي متقدمة بأبعادها السياسية، ولذلك يتوجب تحصين جوهرها الديموقراطي وتفادي انزلاقها إلى جهوية وظيفية ثبت فشلها في "وصفات" سابقة، عبر وضع ضمانات جدية لتدعيم تنافسية الجهات وجعلها شريكا أساسيا للسلطات المركزية في مختلف سياسات التنمية [40]. ضمن نفس الأفق تُطرح مسؤولية الأحزاب السياسية في توفير الحامل البشري المستوعب لهذه الرهانات، بتصحيح المسطرة المعمول بها في تزكية المرشحين للانتخابات الجهوية، وفي تدبير التحالفات المشكلة للمجالس، مع مواكبة وتكوين المنتخبين وإسنادهم في مواجهة محاولات نزع سلطتهم، وكذا محاسبتهم في حال إخلالهم بمسؤولياتهم.

ضمن الأمد المنظور، يمكن فتح مسالك جديدة لتقوية الشرعية الديمقراطية للمؤسسة الجهوية، فإذا كان شمل الجهات بالانتخاب المباشر قد ضاعف من الوعي بأهميتها لدى المواطنين والفاعلين، فإن إقرار الانتخاب المباشر لرئيس المجلس الجهوي يمكن أن يقوي من موقعه التدبيري، أو على الأقل التنصيب في القانون التنظيمي للجهات على جعل رئاسة المجلس الجهوي تؤول بشكل آلي إلى اللائحة التي تصدرت الانتخابات الجهوية، في ضوء الأثر المهيكل لتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب.

الخاتمة

تؤشر الحصيصة الأولية لتنزيل ورش الجهوية المتقدمة على دور ريادي للولاة في تنشيط التنمية الجهوية، مقابل خفوت الدور التدبيري لرؤساء المجالس الجهوية، وهي مفارقة يمكن تقبلها إذا اعتبرنا أن فترة 2015-2021 تتعلق بولاية "تأسيسية" حُصّصت لوضع الأطر التشريعية والتنظيمية، لكن إذا أخذنا المسألة من زاوية الرهان السياسي، فالمؤشرات الأولية للولاية الثانية للجهوية المتقدمة 2021-2027 توجي بتعميق التدبير الموازي، في ظل استحواد الولاة على مفصل القرار الجهوي مسخرين في ذلك "سلطات سائلة" وموارد رمزية ومادية متدفقة، وأدوات تدبير مرنة تعفيهم من الالتزام بالمساطر المعمول بها، وتجعلهم يمارسون أدوارا هي من صميم عمل المجالس الجهوية والمصالح اللامركزية تحت دواحي التنسيق والمساعدة.

تترتب عن هذه المفارقة تداعيات على التنمية الجهوية، وذلك بسبب إذكاء حالة من التنافس السلبي بين مؤسستي الجهة والولاية، وإضعاف الاستقلال المالي والإداري للجهات، والحيولة دون لعبها لدور الصدارة المنوط بها دستوريا، ودون تحقيق الرهانات السياسية للجهوية المتقدمة التي تفترض تثمين دور النخب السياسية الجهوية. الأمر الذي يفرض القيام بإصلاحات جديدة لتصحيح معادلة التدبير الجهوي، عبر التوزيع المتوازن للاختصاصات بين الولاة والجهات، وتقوية صلاحيات وآليات تدخل رؤساء المجالس الجهوية، وعقلنة مهام الولاة لتنفاذي تمرکز السلطة الترابية من خلال تأطير صلاحيات الإشراف والتنسيق والمواكبة والمراقبة المخولة لهم، استنادا على مساطر واضحة تضمن تحقيق التقائية الفعل العمومي الجهوي واستئصال منابع "الوصاية التقنية".

غير أن حل معضلة الحكامة الجهوية يتوقف على تجديد منظومة التدبير العمومي ككل في أبعادها المركزية والترابية، لأن اختلال العلاقة مرتبط بشكل عميق بوضعية تعدد مراكز القرار على الصعيد الوطني، وبمعضلات الانتقال الديمقراطي، وأيضا بمسؤولية الأحزاب السياسية التي أصبح معظمها يلجأ إلى "مقاولة الانتخابات" لربح رهان الانتخابات الجهوية، حتى لو كان ذلك على حساب الرهانات الوطنية المنتظرة من مشروع الجهوية المتقدمة. وهذه مفارقة جديدة تبرز أهمية المقاربة السوسيولوجية في تناول إشكالية "السلطة الجهوية"، ليس في بعدها السياسي فقط أو في ملامحها التدييرية، بل كذلك في أصولها الاجتماعية، على اعتبار أن عددا مهما من رؤساء المجالس الجهوية لا تربطهم أية صلة بالمجال الجهوي الذي يمثلونه ويدبرون شؤونه، وبالتالي لا يتفكرون على "الشرعية الاجتماعية" والموارد السياسية اللازمة لفرض سلطتهم، لتضاف بذلك هشاشة التمثيلية إلى ضعف "شرعية الإنجاز" لئسهما في تكريس تبعيتهن لولاية الجهات.

الهوامش

- [1] Bahi Mohamed, Les compétences du wali, du gouverneur et des autres agents d'autorité : domaine des collectivités locales, Imprimerie Najah El Jadida, Casablanca, 2005, p.7.
- [2] Saadia Ben Hachem El Harrouni, la construction régionale au Maroc : dynamique et enjeux, Remald, Thèmes actuels, N°60, 2008, p.307.
- [3] Suárez Collado, Ángela; Ojeda Garcia, Raquel. The effects of the Moroccan advanced regionalization process in Western Sahara, Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World, Volume 5, issue 3, 2015, p.79.
- [4] متطلبات الهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 22/2016، مطبعة سيياما، الرباط، 2016، ص 51.
- [5] رشيد الخطابي، نخب الإدارة الترابية، العمال والولاية: دراسة في المسارات السوسيو مهنية والثقافية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية أكدال، السنة الجامعية 2015-2016، ص 297.
- [6] المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- [7] Hicham Berjaoui, Le nouveau rôle du wali/gouverneur : Une autorité déconcentrée au service de la décentralisation, p.1, Consulté le 10 Avril, 2022. <https://bit.ly/3JI70Cg>
- [8] Michel Rousset, Le décret du 26 décembre 2018 portant Charte de la déconcentration administrative, REMALD, N°146, Mai-Juin 2019, p.15.
- [9] Hassan Zouaoui, La place de la modernisation administrative dans la politique réformatrice du nouveau règne marocain, IN : "La transition démocratique et la réforme de l'administration publique au Maghreb, Publications de Dialogues, Série "Colloques et Forums", N°1, 2012, p.11-13
- [10] Abdelatif Laamrani, le rôle du gouverneur au Maroc, L'Harmattan, Paris, 2016, p.12.
- [11] Muhamed Zerhouni, Le Wali du chef-lieu de la région et la gestion de la chose publique, Revue Marocaine d'Audit et de Développement. N°12, 2000, p.27.
- [12] مولاي محمد البوعزاوي، الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية سلسلة البحث الأكاديمي، رقم 9، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص 81.
- [13] لحسن حداد، ورش الهوية بالمغرب.. فرص وتحديات، جريدة الشرق الأوسط، العدد 15464 بتاريخ 31 مارس 2021، شوهد في 12/02/2022، في: <https://bit.ly/35ImJfX>
- [14] Tarik Zaïr, la notion constitutionnelle de prééminence de la région, Remald, thèmes actuels, N°93, 2015. P.120-121.

- [15] عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب: دراسة مقارنة، دار الأمان، الرباط، 2020، ص 221.
- [16] Jaouad Arras, l'action publique territoriale entre ambition locale et détermination nationale, Remald, N°134-135, 2017, p.174.
- [17] Claire Spencer, Morocco's Devolution Can Wait No Longer, Chathamhouse, 8 June 2017, accessed on 2022/01/12 at: <https://bit.ly/3vYSdJg>
- [18] محمد أحمد بنيس، مأزق الدولة المغربية بين المركزية والجهوية، مجلة حكمة، العدد 3، الدوحة، 2021، ص 55.
- [19] Ahmed Bouachik, la régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011, Remald, thèmes actuels, N°82, 2013, p.231.
- [20] Mohammed Benahmed, Le Wali, un acteur central du développement territorial durable et inclusif, Ecoactu, 31 Juillet 2018, Consulté le 17 mars, 2022. <https://bit.ly/3JfTEXA>
- [21] "اجتماع موسع بالرباط للاطلاع على تقدم إنجاز برنامج "طنجة الكبرى، موقع وكالة إنعاش وتنمية الشمال، شوه في 04/04/2022، في: <https://bit.ly/3x3IwKu>
- [22] مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، مشروع قانون المالية لسنة 2018، وزارة الاقتصاد والمالية، 2017، ص 36.
- [23] Yossef Ben-Meir, Moroccan Decentralization: Towards Community Development and National Solidarity, Foreign Policy Institute, 2021/09/16.accessed on 12/03/2022, at: <https://bit.ly/3iju5Jn>
- [24] شركة التنمية الجهوية للسياحة سوس ماسة أحدثت من أجل تطوير وابتكار منتجات جديدة، وكالة العربي للأخبار، 6 يونيو 2020، شوه في 05/04/2022، في: <https://bit.ly/3LFHuIx>
- [25] التصميم المدير الجهوي للتكوين المستمر لأعضاء الجماعات الترابية، جهة فاس-مكناس، 2020، ص 97.
- [26] Tarik Zaïr, La gestion décentralisée du développement économique au Maroc, L'Harmattan, Paris 2007, p.307.
- [27] Mona Atia, Said Samlali, Government Efforts to Reduce Inequality in Morocco Are Only Making Matters Worse, Middle East Research and Information Project, Issue 298, Spring 2021. accessed on 2022/03/12, At:<https://bit.ly/3JnPc9s>
- [28] نص الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 18 لعيد العرش، شوه في 19/02/2022، في: <https://bit.ly/3CRZFr7>
- [29] بعد أوامر الملك.. الداخلية المغربية تعاقب العشرات من رجال السلطة، أصوات مغربية، 22 يونيو 2018، شوه في 01/02/2022، في: <https://bit.ly/3qhia3k>
- [30] Soo-Jin KIM, Quelle gouvernance pour une aire métropolitaine durable et inclusive de Casablanca?, OCDE, Rabat, 2018, p.15.

[31] Mehdi Essarsar, & Al, Regional financial governance: a lever for change for advanced regionalization in Morocco. International Journal of Scientific & Engineering Research, V 9, N°8, 2018, p.78.

[32] إدريس جردان، آفاق التهيئة القانونية للعلاقة بين الجهوية الموسعة والمدن الكبرى، مجلة طنجيس عدد خاص، 2010، ص 85.

[33] Tarik Zaïr, régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? Remald, N°93, 2010, p.33.

[34] Samih Hamdaoui, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique n°111.14, Remadasa, N°2-3, 2017, p. 39.

[35] Abdelhay Benabdelhadi, Mariam Chemao, Décentralisation et déconcentration : les règles de la bonne gouvernance, Remald, Thèmes Actuels, N°90, 2015, p.50.

[36] Lamia Zaki, Decentralization in Morocco: Promising Legal Reforms with Uncertain Impact, p.9. Arab Reform Initiative, 31 July 2019, accessed on 18/03/2022, at: <https://bit.ly/3JjGpW0>

[37] المرسوم رقم 2.17.583 الصادر في 28 شتنبر 2017، المتعلق بتحديد مسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتقييمه وتقييمه. الجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 2 نونبر 2017.

[38] MOROCCO-OECD: dialogue on territorial development policies challenges and recommendations for coordinated public action, OECD, Paris, p.41.

[39] المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 97-98، 2011، ص 136.

[40] Pour un développement territorial inclusif et durable au Maroc, OCDE, 2017, p.5.

الدولة والجهات : تعاقد ترابي من دون ضمانات؟

لمياء أزدوح

مقدمة

تمثل الجهوية المتقدمة مرحلة أساسية في تطور المسار اللامركزي بالمغرب، بالنظر لما انطوت عليه مقتضيات دستور 2011 من ضمانات نوعية لتقوية الاستقلال الذاتي للمجالس الجهوية. كما اندرج القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات -الصادر في 2015 - ضمن مساعي الانتقال من جهات ذات صلاحيات إدارية «محدودة» إلى جهات «قيادية» تحظى بمهام متقدمة في تنفيذ وتنسيق برامج التنمية الجهوية. ضمن هذا الأفق، تم الارتكاز على التعاقد الترابي لتعزيز القدرات التديرية والتمويلية للجهات انطلاقاً من عقود برامج (contrats programmes) تُحدّد التعهدات المشتركة وآليات بلوغها^[1].

في هذا السياق، تعتبر عقود البرامج بين الدولة والجهات آلية متميزة لتحقيق رهانات الجهوية المتقدمة، حيث إنها تُقدّم نموذجاً جديداً للحكمة الترابية لكونها تنشُد إنجاز برامج مشتركة مبنية على رؤية متكاملة والتزامات متفاوض بشأنها، بما يساعد على تدعيم جسور الالتقاء بين حاجيات التنمية الجهوية والأولويات الوطنية للتنمية. في ضوء ذلك يبرز السؤال التالي: إلى أي مدى يمكن أن تساعد عقود البرامج بين الدولة والجهات في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة في المغرب؟

لمعالجة هذا الموضوع اتبعنا منهجية مهيكلية على أربعة محاور تشمل إبراز رهانات التعاقد الترابي ومسارات اعتماده، وتتبع حصيلة عقود البرامج بين الدولة والجهات، وحدود إسهامها في إسناد مشروع الجهوية المتقدمة، مع اقتراح مسارات الإصلاح لتعزيز دورها الاستراتيجي ليس فقط كآلية انتقالية لتنفيذ المشاريع الواردة ببرامج التنمية الجهوية (PDR) بل كمقاربة منهجية لتحقيق التنمية الترابية المتوازنة في إطار من التفاوض والشراكة بين السلطة المركزية والجهات في ضوء تجربة عقود المشاريع بفرنسا (CPER).

دور عقود البرامج بين الدولة والجهات في إنجاح مشروع الجهوية المتقدمة

تمثل الجهوية المتقدمة نقطة تحول كبيرة في التدبير العمومي الترابي بالمغرب. يهدف هذا الورش إلى توسيع نطاق المشروع الجهوي بما يجعل الجهة رافعة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة ومتوازنة بين مختلف مجالات التراب الوطني، وبما يمكنها من لعب دور الوساطة بين الدولة وباقي أصناف الجماعات الترابية. لتأطير هذه العلاقة تم التنصيص على التعاقد كمبدأ حيوي لتجسيد الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، حيث نص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أن ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة ضمن إطار تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، مع فسخ المجال لهذه الأخيرة أن تُموّل أو تشارك في تمويل إنجاز مرافق أو تجهيزات أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها[2].

بالنظر للموقع الحيوي للمناطق الجنوبية في بنية التنظيم الإداري للبلاد، حيث كانت باعثاً أساسياً على صياغة المنظور المتقدم للمشروع الجهوي بالمغرب، فقد كانت مسرحاً لأولى تطبيقات التعاقد الترابي، انطلاقاً من أكتوبر 2013 تاريخ بلورة الخطوط العريضة للنموذج التنموي للأقاليم الجنوبية من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛ الذي أوصى بالاعتماد على مبدأ التعاقد في تهيئة العلاقة الإدارية والتنموية بين الدولة من جهة والجهات الثلاث للصحراء المغربية من جهة ثانية[3]. استجابة لذلك، تم الشروع في تفعيل هذا النموذج منذ 2015 في إطار عقود برامج بين الدولة وبين جهات كلميم- واد نون، والعيون- الساقية الحمراء، والداخلة- وادي الذهب[4].

حفّزت الثمار الإيجابية لهذه العقود على تعميمها لتشمل باقي جهات المملكة[5]، وفق رؤية مغايرة تراعي مستجدات السياق التنموي الجهوي؛ فأمّام الصعوبات التمويلية التي اعترضت تنفيذ المشاريع الواردة ببرامج التنمية الجهوية خلال فترة 2016-2021، بادرت المديرية العامة للجماعات الترابية بمعية الإطار التمثيلي للجهات (جمعية جهات المغرب) إلى التوقيع على ميثاق تفعيل الجهة لاختصاصاتها في دجنبر 2019 ضمن فعاليات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي أوصت مخرجاتها بتطوير التعاقد الترابي

بين الدولة والجهات وبإعداد عقد-برنامج نموذجي بين الدولة والجماعات الترابية لتغطية وتحديد شروط ممارسة وتفعيل الاختصاصات المشتركة[6].

بلغ الغلاف المالي للجيل الأول لبرامج التنمية الجهوية حوالي 400 مليار درهم، لكن جل المشاريع لم تعرف طريقها إلى التفعيل في ظل محدودية الموارد الذاتية للجهات وعدم ضخ الشركاء للتمويلات المطلوبة، فبعد مرور ما يقارب من نصف الولاية الأولى من مسار الجهوية المتقدمة لم تحدث المجالس التنموية الفارق التنموي المطلوب أمام تراكم معضلات قيادة برامج التنمية جراء صعوبات بالغة في التمويل والتنسيق والتتبع، وهو ما شكل إعاقة حقيقية لتقدم المشروع الجهوي بالمغرب بالشكل الذي أصله له الدستور والقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

أمام هذا الوضع تسارعت الجهود الرامية إلى بلورة صيغة للتنزيل التشاركي لبرامج التنمية الجهوية في إطار عقود برامج لتمويل المشاريع ذات الأولوية، حيث انخرطت أربع جهات في تنفيذ عقود برامج تجمعها بالدولة برسم فترة 2020-2022؛ يتعلق الأمر بجهة فاس-مكناس، وجهة بني ملال-خنيفرة، وجهة كلميم-وادي نون، وجهة الداخلة-وادي الذهب. وبالرغم من مصادقة مجالس جهوية أخرى على عقودها فقد اعترضت سبيلها صعوبات جمّة أخرت مسطرة التأشير عليها من قبل وزارة الداخلية، أو لكونها افتقدت إلى المرجعيات اللازمة لأجرائها، كعدم التوقيع على اتفاقيات الشراكة بينها وبين القطاعات الوزارية، كما هو عليه الحال بالنسبة لجهات الشرق وسوس-ماسة وطنجة تطوان الحسيمة، فيما لم تبذل الجهات الخمس المتبقية أي مجهود لتجسيد آلية التعاقد بينها والدولة[7]، على الرغم من كونها تعاني قصورا هيكليا في تمويل مخططاتها التنموية، وهو ما يكرس حالة من الازدواجية في المسار الجهوي الجديد، ما بين جهات تُحاول استنفاد الحلول المتاحة لتدارك التأخر التنموي وجهات أخرى لا تزال تُدبّر بعقلية ما قبل الجهوية المتقدمة.

نفس الأمر ينطبق على المجالس الجهوية المُنبِثّة عن انتخابات أكتوبر 2021، حيث تأخرت أكثر من اللازم سيرورة اعتماد عقود البرامج؛ فإلى حدود منتصف أكتوبر 2024 لم تُصادق مجالس الجهات على عقود البرامج الخاصة بتنفيذ مشاريع التنمية ذات الطابع الاستعجالي المضمنة ببرامج التنمية الجهوية للفترة 2022-2027[8]؛ لأسباب عديدة، كالتأخر الحاصل في إعداد هذه البرامج والتأشير عليها، وعدم احترام المساطر

الخاصة بتحديد مشمولات عقود البرامج[9]. ويُنتظر أن تتمكن بعض المجالس في الأفق القريب من اعتماد عقود برامج واعدة من حيث الغلاف المالي، كمشروع العقد البرنامج بين الدولة وجهة الرباط-سلا القنيطرة الذي يناهز 21 مليار درهم، ومشروع عقد جهة طنجة-تطوان-الحسيمة الذي تقارب قيمته 6 مليار درهم.

الجيل الأول لعقود البرامج بين الدولة والجهات : التوجهات والرهانات

تعتبر جهة فاس-مكناس أول جهة تشرع في تنفيذ عقد برنامج يجمعها بالدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية المضمنة ببرنامج التنمية الجهوية على امتداد الفترة الفاصلة بين 2020 و2022 بغلاف مالي يتجاوز 11 مليار درهم لتمويل 97 مشروعا لتحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية، من خلال توسيع العرض المتعلق بالمناطق الصناعية، وتطوير منطقة لوجيستكية، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي وثمانين المنتجات الجهوية، وتأهيل المحاور الطرقية. إضافة إلى دعم القطاعات المنتجة وإنعاش الشغل والبحث العلمي عبر دعم وتأهيل البنيات التعليمية والبحث العلمي التطبيقي. اجتماعيا استهدف العقد التقليل من العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية من خلال اعتماد برنامج للتعليم الأولي وبرنامج للتأهيل الحضري ودعم المراكز الحضرية الصاعدة ومن خلال تقوية العرض الاستشفائي وإنعاش القطاع الرياضي. كما توخى تثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية والمحافظة على الموارد الطبيعية عبر تهيئة المدارات والمحطات السياحية وتعزيز البنيات التحتية للسياحة وخلق وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية والعناية بالتراث الثقافي الجهوي والحماية من الفيضانات والحفاظ على الموارد الطبيعية[10].

من الناحية الزمنية، تعتبر جهة بني ملال-خنيفرة ثاني جهة تصادق على عقد البرنامج في شهر يوليوز 2020 بتكلفة إجمالية تقارب 8 مليار درهم موزعة على 4,18 مليار درهم لتحفيز الاستثمار وتحسين جاذبية المجال الجهوي، و2,4 مليار درهم للتأهيل الاجتماعي وتحسين الولوج إلى الخدمات الأساسية، و825 مليون درهم لتأهيل بنيات الاستقبال السياحية ودعم القطاع الثقافي والرياضي، إضافة إلى تخصيص نصف مليار درهم لفك العزلة عن المناطق الجبلية وتعميم التزود بالماء الصالح للشرب[11].

أما العقد الخاص بجهة الداخلة- واد الذهب، فقد بلغت كلفته المالية 574 مليون درهم لتنفيذ 14 مشروعاً أولوياً موزعة على ثلاثة محاور إستراتيجية تشمل تحسين جاذبية المجال (إعادة تأهيل شبكة التطهير السائل، وبناء وتجهيز دار المقاول، وتقوية الطرق، وإحداث المرصد الجهوي للتنمية) والتنافسية الاقتصادية (تهيئة منطقة لوجستكية بميناء الداخلة، وتهيئة الشواطئ والمواقع السياحية) والإدماج الاجتماعي (بناء وتجهيز مركز جهوي لمهن التربية والتكوين، وبناء وتجهيز مراكز صحية) [12]. بالمجال الصحراوي كذلك، تضمن عقد البرنامج لجهة كلميم- واد نون 37 مشروعاً بميزانية تقارب 5.5 مليار درهم موزعة على 4.6 مليار درهم من أجل تحسين جاذبية الجهة وتعزيز قدرتها على إنتاج فرص الشغل المستدامة، و767 مليون درهم لتعزيز الاندماج الاجتماعي، و109 مليون درهم من أجل حماية وتأمين الموروث الطبيعي والثقافي [13].

تُبرز حصيلة الجيل الأول وجود استخدام محدود لعقود البرامج بين الدولة-الجهة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية في برامج التنمية الجهوية. حيث اقتصر الجيل الأول لعقود البرامج على أربع جهات فقط. كما يلاحظ الأفق الواعد لعقود البرامج المصادق عليها، حيث بلغ غلافها المالي 23.5 مليار درهم لتنفيذ 197 مشروع، بنسب تمثل 22% من التكلفة المالية لمشاريع التنمية الجهوية للجهات الأربع [14].

وفق هذه التركيبة المالية الواعدة، من المفروض أن تسهم عقود البرامج في تعزيز القدرات التمويلية للجهات، حيث يمكن أن تشكل التحويلات المالية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية عاملاً مهماً لتغذية التمويل الجهوي للتنمية؛ فالعديد من المشاريع الكبرى المهيكلية الواردة ببرامج التنمية الجهوية لم يكن من الممكن أن تر النور لولا إدراجها كمشاريع ذات طابع استعجالي ضمن عقود برامج يجري تنفيذها بموجب اتفاقيات شراكة بين المجالس الجهوية ومختلف تعبيرات السلطة المركزية. ومن شأن ذلك أن يُجسّد باللمس الدور الريادي للجهات في قيادة التنمية الترابية.

على هذا الأساس، يمكن الرهان على عقود البرامج في تقوية التنافسية الترابية، في ضوء البوادر الأولوية لتنفيذ ما اشتملت عليه عقود البرامج من إرساء للبنيات الكبرى لاستقبال الاستثمارات في شكل حاضنات صناعية ولوجيستكية ومناطق لأنشطة اقتصادية ومهنية، وكذا التجهيزات المرتبطة بتقوية النسيج الإنتاجي ودعم

البحث العلمي والتكوين المهني، الأمر الذي يُشكّل عُصراً مُحَقَّزاً على تحسين جاذبية الجهات وقدرتها على استقطاب المشاريع الاستثمارية، وخاصةً بالمناطق التي تتوفر على فرص واعدة للاستثمار دون أن تتوفر على البنية التحتية اللازمة لجذب الاستثمار. ومن شأن تدعيم هذا التوزيع المتوازن للمشاريع بين مختلف المكونات الترابية للجهات أن يساعد على التخفيف من حدة الفقر والإقصاء والبطالة بمختلف المناطق بدل الاقتصار على مراكز الجهات، في ضوء التجربة الفرنسية حيث أصبحت عقود المشاريع الدولة/الجهات (CPER) تساهم بشكل فعال في تحسين المؤشرات التنموية الجهوية في المجالات ذات الأولوية كالسكن الاجتماعي والتنمية الحضرية والتكوين المهني والتنمية القروية [15]. كما ينتظر أن تمكن آلية التعاقد الترابي من تجسيد التدبير التعاضدي للتنمية الترابية، إذ تتيح مرونة عقود البرامج وطابعها التقاطعي التوظيف التشاركي للموارد والوسائل المتاحة لدى القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية من أجل تسريع وتيرة إنجاز المشاريع التنموية وتعظيم آثارها التنموية [16].

حدود إسهام عقود البرامج في تسريع مسار الجهوية المتقدمة: الجدور والتجليات

تُبرز أجنحة تنفيذ عقود الدولة/الجهات (contrats État-Région) بعض الصعوبات؛ فمعدل إبرام هذه الاتفاقيات لم يف بالمواعيد التعاقدية المحددة. في الواقع، يتعلق 26% منها ببرامج ومشاريع تم التعاقد عليها قبل توقيع العقود بين الدولة والجهات. ونتيجة لذلك، يظل الجدول الزمني لمساهمات الشركاء غير متسق مع الجدول الزمني المؤقت المنصوص عليه في عقود الدولة-الجهات؛ حيث لم يتم إبرام 50% من هذه الاتفاقيات حتى السنة الثانية بعد دخول عقود البرامج حيز التنفيذ، على الرغم من أن هذه الأخيرة تنص على إبرامها خلال أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر [17]، الأمر الذي أثر سلباً على احترام الجدول الزمني لتنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية؛ حيث يظهر تقييم التنفيذ الفعلي للمشاريع المنصوص عليها في العقود المبرمة بين الدولة والجهة (2020-2022) أن نسبة المشاريع المنجزة بالكاد انتقلت من 7% في 2022 إلى 9% في 2024 [18]، وهو ما يتنافى مع الطابع الاستعجالي والمحدود في الزمن لعقود البرامج التي

من المفروض أن يتم تنفيذها داخل الأجندة المحددة تماشياً مع رهانها كآلية لتسريع ديناميات التنمية الجهوية.

يرتبط هذا الوضع بالتأخر الحاصل في تقنين ومأسسة التعاقدات بين الدولة والجماعات الترابية، وما لذلك من تداعيات على محتوى عقود البرامج ورهاناتها وضمانات تنفيذها، كما يُطرح الأثر السلبي لثقل الرقابة الإدارية أمام تعقد وطول مسطرة التأشير، إضافة إلى ضعف الوعي بأهمية التعاقد لدى القطاعات الوزارية، حيث لم يساعد تأخر تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية والمشاركة على مستوى الجهات وتفويض الاختصاصات التقريرية إليهم على تيسير مسطرة التشاور حول مضمون هذه العقود بين الجهات والقطاعات الوزارية المعنية.[19] كما تُثار مسؤولية المجالس الجهوية التي لا يلجأ معظمها إلى تصنيف المشاريع المزمع إنجازها في إطار تعاقدية خلال مرحلة إعداد برامج التنمية الجهوية.

على مستوى الأثر النوعي، في مقابل الفرص الواعدة التي تتيحها عقود البرامج بين الجهات والدولة على مستوى تقوية الأساسات المالية التدبيرية للمشروع الجهوي بالمغرب، ثمة تداعيات سلبية قد تؤثر على الرهانات المعقودة عليها في ظل العديد من التحديات التي تحد من أثرها التنموي والديمقراطي:

- تعميق التفاوتات المجالية: في الواقع، تم التعويل على عقود البرامج من أجل التخفيف من حدة التفاوتات المهولة بين مختلف جهات المملكة من أجل توحيد سرعة التنمية الجهوية، لكن محدودية التدابير المصاحبة، يبدو أنها لن تُغيّر بالمستوى المطلوب من السرعات التفاوتات في إيقاع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ما بين جهات «نافعة» تسير بسرعة صاروخية (Régions utiles)، وبين جهات «غير نافعة» لا تزال تُسجّل مؤشرات تنمية دنيا (Régions inutiles)[20]، الأمر الذي سينعكس سلباً ليس فقط على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للجهات الضعيفة، بل على دورها القيادي في تنشيط التنمية بإطارها الترابي؛ إذ كيف يُمكن الرهان عليها في دعم الجماعات التي تتواجد بمحيزها الترابي وهي عاجزة عن تنفيذ برامجها الخاصة وتجسيد ما تتوفر عليه من صلاحيات رحبة، لا توازيها الإمكانيات المرصودة.
- تكريس المركزية الجهوية: من خلال التأمل في المشاريع المُنفّذة في إطار عقود البرامج يتبين أن معظمها ينحصر بمركز الجهات فيما لا يصل لباقي أقاليم وعمالات

الجهات سوى النزر الضئيل، وهو ما يهدد بإعادة إنتاج المركزية المقيتة التي طالما قلّصت من فرص بناء تنمية ترايبية متوازنة، بحيث تصبح مراكز الجهات بالفعل محورا للتنمية فيما يتم التعامل مع باقي الوحدات الترابية للجهات كمجرد هوامش، وهو ما يتعارض بشكل منهجي مع رهانات الجهوية المتقدمة التي أريد لها أن تُحدث توزيعا متوازنا للموارد والمشاريع على المستويين الأفقي والعمودي.

- إسهام محدود في تنشيط الاستثمار: بشكل عام، يُلاحظ زيادة ملموسة في الإنفاق الاستثماري للجهات، حيث انتقل من 2.19 إلى 8.27 مليار درهم[21]. وبشكل نسبي ساعدت عقود البرامج على تعزيز إسهام الجهات الضعيفة في الناتج المحلي الإجمالي، حيث سجلت جهة العيون الساقية الحمراء نموا بنسبة 9.1% بينما ارتفعت مساهمة جهة الداخلة-وادي الذهب بنسبة 5.4%. لكن، بالرغم من ذلك، فمساهمتها في الاستثمار العام لا تزال محدودة مقارنة بالدور المفترض للجهات في تحفيز وتنمية الاستثمارات؛ فبالكاد انتقلت حصة الاستثمار الجهوي من مجموع الاستثمار العمومي من 1% في 2016 لتستقر في حدود 4%[22]. الأمر الذي يفرض إعادة تصحيح مسار عقود البرامج لتوجيهها أكثر نحو تشجيع الاستثمارات المنتجة للثروة وللقيمة المضافة.

- إعادة مركزة القرار الجهوي: لا يمكن إنكار الدور الحيوي للدولة في إنجاح عقود البرامج، من خلال عمليات التحفيز والتمويل والتتبع والمواكبة، وهو ما يتجلى في تذليل صعوبات التنفيذ وحلحلة التوترات بين الشركاء المركزيين والترابيين. لكن في غياب إطار مرجعي يضبط حكامه تدبير التعاقدات فإن عقود البرامج قد تشكل منقذا للسلطة المركزية للتحكم في القرار الجهوي، على نحو قد يُخدّ من استقلالية القرار الجهوي ويخلق تدبيرا ترايبيا مُوازيا تكتفي فيه المجالس الجهوية بضخ التمويلات والمصادقة على قرارات صيغت برهانات وحسابات مركزية[23]، الأمر الذي من شأنه تبخيس التوجه الديمقراطي لمشروع الجهوية المتقدمة. ونذكر بهذا الصدد بالحالة الفرنسية حيث أدخلت آلية التعاقد الحكامية الترابية في حالة من عدم اليقين[24]، خاصة فيما يتعلق بإعادة تموقع الدولة كفاعل مهيمن يسعى باستمرار لتوجيه عقود البرامج لخدمة رهانات «المركز» على حساب الأولويات التنموية للجهات[25].

آفاق تطوير التعاقد الترابي بالمغرب في ضوء التجربة الفرنسية

تبرز الملامح السلبية لعقود البرامج وجود قصور هيكلي في تصميمها وتنفيذها، لكن ذلك لا يعني الاستعاضة عن هذه الآلية المهمة؛ فمن الطبيعي أن تُسفر المرحلة التجريبية عن بعض التحديات، كما أن ضعف الإطار المرجعي للتعاقد الترابي بين السلطة المركزية والجماعات الترابية قد ولّد فراغات تشريعية ومؤسسية أثّرت على رهانها التنموي. لذلك، يتعين إعادة توجيه عقود البرامج لجعلها تخدم الرهانات الاستراتيجية المتوخاة منها، بتصحيح الإشكالات التي تعيق تنفيذها في ضوء مآلات عقود المشاريع بين الدولة والجهات بفرنسا:

- تقوية الاستقلال الإداري والمالي الجهوي: تتطلب حكمة الفعل العمومي خص الجهات بكتلة اختصاصات حصرية (blocs de compétences) تؤهلها لقيادة مسار التنمية ضمن نطاقها الترابي، وهو ما يفرض التجسيد الأمثل لمبدأ التفريع في توسيع وتدقيق الاختصاصات الذاتية للجهات للحد من تداخلها مع مهام باقي الفاعلين المركزيين والترابيين، كما يتعين تسريع عملية نقل الاختصاصات المشتركة على أساس شبكة تنقيط (scoring) لتقييم القدرات التديرية للجهات [26]. بالموازاة، يتعين تدعيم الوعاء المالي لجعل المجالس الجهوية قادرة على تفعيل الاختصاصات المسندة إليها في ضوء مقتضيات مبدأ التناسب، بما يفضي في آخر المطاف إلى تحصين الاستقلالية المالية للجهات التي تعد الضمانة الأساسية لإنجاح كل مسار تعاقد [27].

- التأصيل التشريعي للتعاقد بين الدولة والجهات: تُظهر التعثُّرات الحالية الحاجة الماسّة إلى التأطير التشريعي لمسار تصميم وتنفيذ العقود البرامج بما يحفظ الحرية التعاقدية للجهات التي تعد المرتكز الأساسي للتعاقد الترابي [28]. فبدل الاستمرار في ضبط منهجية التعاقد الترابي بموجب دوريات يتعين التسريع بإخراج النص التنظيمي الخاص بتحديد شكليات وشروط إبرام وتنفيذ العقود بين الدولة والجماعات الترابية؛ من خلال التحديد الواضح لأدوار كلّ من ممثلي السلطة المركزية والمجالس الجهوية، مع التنصيص على الطابع المُلزم لاتفاقيات الشراكة بين الجهات والقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية للحيلولة دون تملص الأطراف المتعاقدة من التزاماتها المالية، على نحو يفضي في الكثير من الحالات إلى توقف

مشاريع تنمية مشتركة كان بإمكانها أن تغير جذريا من واقع الجهات. في ضوء ذلك، يتعين أن تشتمل عقود البرامج على التوضيح الدقيق للالتزامات المشتركة بين الامتدادات الترابية للسلطة المركزية والمجالس الجهوية مع تحديد المسؤوليات والأهداف وصيغ تمويل المشاريع التنموية [29]. وهو ما من شأنه أن يجعل من التعاقد الترابي الجهوي آلية مثلى لتعزيز التوافق السياسي/ التقني (-technico politique) بين الدولة والفاعلين الترابيين عبر وساطة الجهات [30].

- الصياغة التفاوضية للعقود البرامج: من الناحية المعيارية، يفرض التعاقد الترابي أن تتوفر الأطراف المتعاقدة على رؤية مندمجة للتدخل في المجال الجهوي لضمان التنسيق المستمر بين مختلف الجهات الفاعلة، مع الرصد المستمر للتقدم المحرز لتجنب أي شكل من أشكال التراجع أو التراخي. ونشير بهذا الخصوص إلى التجربة الفرنسية، حيث يُجرى التحضير بشكل تفاوضي لمشاريع عقود المشاريع بين الدولة التي تحدد الإطار العام للتعاقدات عن طريق محافظ الجهة، وبين مجالس الجهات التي تدافع عن اختياراتها المضمنة بمخططاتها التنموية، وهو ما يُشكل أساسا لإجراء تسويات (Compromis) بين الأطراف الشريكة لصياغة عقود برامج تعبر عن الرهانات المشتركة [31]. في ضوء ذلك، يتعين الإشراف الفعلي للمجالس الجهوية في مختلف مراحل صياغة عقود الدولة/الجهات، بما يضمن الموازنة بين الانضباط لأولويات السياسات العمومية والقطاعية وبين مراعاة الخصوصيات والحاجيات الترابية.

- تأطير العلاقة التعاقدية بين الجهات وباقي الجماعات: تفرض المنهجية التعاقدية توضيح مستوى إسهام باقي مستويات التدبير اللامركزي في صياغة تنفيذ عقود البرامج، طالما أنها شريك أساسي في تمويل مشاريعها. ويمكن الاستئناس في هذا السياق بالتجربة الفرنسية التي ابتكرت تطبيقات متعددة للعقود الترابية للتنمية؛ حيث تتفرع عن عقود المخطط الدولة الجهات عقود تحت جهوية (Contrats infra-régionaux) على غرار عقود المدن والتجمعات الحضرية، وعقود الدولة/ الحواضر الكبرى [32] (État-Métropoles)، وعقود المناطق (contrats de pays)، والعقود الجهوية للمبادرة المحلية (CRIL) كصيغة مهيكلّة للتنسيق والتعاون بين الجهات والجماعات التي تتواجد بنطاقها الترابي [33].

• تعزيز حكمة تدبير عقود البرامج: يُعد عدم تناسب آليات التتبع والتقييم من أبرز الإشكاليات التي تواجه تنفيذ عقود البرامج بين الدولة والجهات في المغرب، وخاصة فيما يتعلق بإضعاف قدرة الجهات المعنية على تتبع تقدم المشاريع وتقييم أداؤها بشكل مستمر، ذلك أن غياب التحديد الواضح لمؤشرات الأداء يجعل من الصعب قياس التقدم أو تقييم مدى تحقيق الأهداف، والتي غالبًا ما تفتقر إلى المعايير الدقيقة لتقييم أثر المشاريع. في ضوء ذلك، يتعين وضع لوحة قيادة لتتبع حصيلة تنفيذ عقود البرامج، بإصدار تقارير دورية وسنوية لإبراز مسارات التنفيذ وتداعياته على الواقع التنموي الجهوي، وترتيب المسؤوليات بخصوص الأطراف غير الملتزمة بتنفيذ تعهداتها. مع التصدي الفوري للاختلالات المرحلية في أفق تفاديها وتصحيح المشاريع الجاري تنفيذها بشكل مشترك لتلبية المتطلبات الجهوية ذات الأولوية.

على المستوى المؤسسي، يتوجب مراجعة الإطار التنظيمي للتعاقدات الترابية على أسس متوازنة تأخذ بعين الاعتبار مصالح كل الأطراف، وإلا فإنها قد تتحوّل بفعل ضغوط الممارسة إلى ما يشبه «عقود الإذعان» (Contrats d'adhésion). لأجل ذلك، يتعين إعادة النظر في تركيبة ووظائف لجان تتبع عقود البرامج بما يكفل توسيع تمثيلية الجهات والفاعلين الترابيين بشكل عام لكونهم الأقدر على انتقاء مشاريع أكثر تساوقا من الحاجيات والخصوصيات الترابية. لهذا الغرض، من الأهمية بمكان إدماج ممثلي المجتمع المدني والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية الجهوية في مختلف عمليات تتبع وقيادة وتقييم عقود البرامج [34]، وهو أمر لا يُفقد فقط في تعظيم آثارها التنموية، بل يندرج أيضا -من الناحية السياسية- ضمن الجهود المطلوبة لترسيخ التملك المجتمعي لمشروع الجهوية المتقدمة.

خاتمة

من الناحية العملية، من المبكر تقديم أحكام نهائية حول الأثر التنموي الفعلي لعقود البرامج، فالصورة لم تتضح بما فيه الكفاية أمام التأخر الذي شهده مسار اعتمادها في ظل استنكاف معظم الجهات عن تجريب هذه الآلية. فيما يتعلق بالأثر، من الصعوبة بمكان الإقرار بكون المشاريع المُضمّنة بالعقود قد أسهمت في تعزيز

مؤشرات بعينها أمام وجود تدخلات أخرى بنفس الجهة من قبل باقي مستويات التدبير العمومي، كالمقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية ووكالات التنمية.

بشكل عام، تُبرز نتائج الجيل الأول من عقود البرامج بين الدولة والجهات منجزات واعدة من شأن ترصيدها أن يُثبت جدارة التعاقد كآلية مبتكرة للتأسيس لعلاقة متوازنة بين الدولة والجهات في تحقيق التنمية الترابية المستدامة؛ حيث ساعدت الالتزامات المالية للمقطاعات الوزارية في توسيع وتسريع وتيرة إنجاز المشاريع التنموية الواردة ببرامج التنمية الجهوية. من شأن تدعيم هذا المسار أن يُسهم في تشجيع المجالس الجهوية على ممارسة سلطاتها وتطوير طرق تدبيرها، وفي إزالة العراقيل التي تحد من تنفيذ المخططات التنموية، خاصة أمام المواقبة الحثيثة لولاة الجهات الذين أصبحوا بفضل آليات تتبع عقود البرامج يلعبون دورا قياديا في التنسيق بين مختلف الفاعلين المركزيين والترابيين.

لكن في المقابل، تنطوي حكمة العقود البرامج على عدد من المخاطر المرتبطة بغياب التقارب والتنسيق. الأمر الذي يفرض إيجاد استراتيجيات وبرامج تستند على تشخيص موثوق وخطط تنفيذ واقعية، مصحوبة بمؤشرات قابلة للقياس، ضمانا لتحقيق الأثر المتوقع. لذلك، يتعين تعظيم الأثر الاستراتيجي لعقود البرامج في تدعيم أساسات الجهوية المتقدمة، ليس فقط بتضيد الجهد التنموي الجهوي، وإقدار المجالس الجهوية على الارتقاء بالوظيفة الريادية التي بؤاها الدستور، بل أيضا من الناحية الديمقراطية؛ إذ يتعين إحاطة التعاقد الترابي بالضمانات اللازمة لتدعيم الاستقلال المالي والإداري للجهات بدل إلحاقها بالتدبير المركزي.

الهوامش

[1] عقود البرامج بين الدولة والجهات عبارة عن اتفاقيات للبرمجة متعددة السنوات لتمويل العمليات الاستعجالية للتهيئة والتنمية الترابية، وفق هذا المعنى فهي تمثل تجسيدا للمقاربة التشاركية في تدبير الشؤون العامة الترابية بما يمكن من تفعيل الاختصاصات والأولويات المشتركة. يُنظر:

Leroy 1999. La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région. Revue française de science politique. Vol. 49, No. 4/5 pp. 573-600.

[2] المادتين 92 و93 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- [3] Conseil Économique, Social et Environnemental. Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud. Rabat : CESE, Octobre 2013.P.17.
- [4] Tahar Abou El Farah, Provinces du Sud : le nouveau modèle de développement en marche, lavieeco.com, 22 Décembre 2022. <https://tinyurl.com/28e48m5v>
- [5] Vedie, Henri-Louis. Le Nouveau Modèle de Développement des Provinces du Sud : des réalisations à un rythme soutenu atteignant les objectifs fixés. Policy Brief 17/23. Rabat: Policy Center for the New South, Mars 2023.p.10.
- [6] التقرير العام لأشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، المديرية العامة للجماعات الترابية وجمعية جهات المغرب، 9201، ص 151.
- [7] Rapport thématique sur La mise en œuvre de la régionalisation avancée Cadre juridique et institutionnel, mécanismes, ressources et compétence. La Cour des Comptes, Octobre 2023, P.15.
- [8] Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de 2023-2024, Novembre 2024, p.35.
- [9] تنص المادة 11 من المرسوم رقم 2.22.475 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه، على ضرورة التنصيف بين مشاريع التنمية الجهوية ما بين المشاريع التي ستعجز بالإمكانات الذاتية وبين المشاريع التي يتطلب إنجازها إبرام اتفاقيات شراكة أو تعاقدات مع باقي الشركاء.
- [10] جهة فاس مكناس، عقد برنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية في برنامج التنمية الجهوية، 2020-2022، ص 9-10.
- [11] جهة بني ملال: المصادقة على عقد برنامج خاص بتنفيذ مشاريع تنمية بقيمة 8 مليار درهم، فبراير كوم، 06 يوليوز 2020، <https://febrayer.com/767905.html>
- [12] Mohamed Laabid, 574 MDH pour le contrat-programme de la région Dakhla-Oued Eddahab et l'État, aujourd'hui.ma, 2 MARS 2021. <https://aujourd'hui.ma/economie/574-mdh-pour-le-contrat-programme-de-la-region-dakhla-oued-eddahab-et-letat>
- [13] Guelmim-Oued Noun : un contrat-programme et un nouveau PDR pour dynamiser la région, medias24.com, 31 Mars 2022, <https://tinyurl.com/253kqm8b>
- [14] Désy Mbakou, Régionalisation avancée : Donner aux régions davantage de compétences et de responsabilités, fnh.ma, 30 Juin 2024, <https://tinyurl.com/27dg53g3>
- [15] Zineb Sitri, les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations, Remald, série « thèmes actuels », n°93, 2015, p. 189.
- [16] Zair, Tarik. Projets de Territoire et Contractualisation Territoriale. La Revue Marocaine de l'Administration Locale et du Développement, no. 156, 2021, p.19.
- [17] Rapport thématique sur La mise en œuvre de la régionalisation avancée, op,cit, P.15.
- [18] Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de 2023-2024, op, cit., p.35.
- [19] تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم 2023-2024، الجريدة الرسمية عدد 7360 مكرر، بتاريخ 13 ديسمبر 2024، ص 9382.
- [20] Dalil, Mustapha. «Les Régions au Maroc à L'aube des Contrats – Programmes, La Revue Marocaine des Systèmes Juridiques et Politiques, N 15, 2019, P.6.
- [21] Rapport thématique sur La mise en œuvre de la régionalisation avancée, op,cit, p.11.
- [22] ونام فراج، الجهات تحت مجهر مجلس الحسابات: مساهمة متباينة في خلق الثروة، وكالة المغرب العربي للأنباء، 30 نونبر 2023، <https://snrtnews.com/article/87909>

- [23] Tarik Zaïr, la contractualisation des rapports état – collectivités locales, Remald, n°96, 2011, p.48.
- [24] Gaudin Jean-Pierre. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004, P.231.
- [25] Alain Faure et Emmanuel Négrier, politiques publiques à l'épreuve de l'action locale Critiques de la territorialisation, Éditions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2007, p.140.
- [26] Conseil Économique, Social et Environnemental. Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles. Auto-Saisine n° 22/2016, 2016, p.40.
- [27] Samih Hamdaoui, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique, Remadasa - Numéro double : 2 -3, 2017, p. 38.
- [28] François-Xavier Fort, Contrat et droit des collectivités territoriales, Éditions L'Harmattan ,2014, p.10-11.
- [29] Sitri, Zineb. La Contractualisation Territoriale, Fondements D'un Mode D'articulation des Rapports État-Régions. Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, no. 163, 2022, p.30.
- [30] Marc Leroy. Le contrat de plan État-région. In La région, laboratoire politique, édité par Bernard Jouve et al. Paris: La Découverte. 2001, P.225.
- [31] Jean-François Joye, La production des politiques de développement territoriale, in : le droit administratif- Regard sur les moyens d'action des collectivités décentralisées françaises, in : Nacer El Kadiri, Jean Lapèze, Nouzha Lamrani (Dir.), Éléments d'analyse sur le développement territorial. Aspects théoriques et empiriques L'Harmattan, 2007. p.49-50.
- [32] Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée, op.cit., p.277.
- [33] Anne-Cécile Douillet, les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, revue française de science politique vol. 53, n°4, Août 2003, p. 587.
- [34] Sanaa Fahmi & Sarah Touati, Programme de Développement Régional : Outil Privilégié des Politiques Contractuelles Etat-Région au Maroc. Revue Almanara pour les études juridiques et Administratives, N 39, 2022,p.27.

المحور الثاني:

العدالة، الأمن، المؤسسة العسكرية

مسار الإصلاح القضائي بالمغرب بعد دستور 2011

عبد اللطيف الشنتوف

الملخص التنفيذي

منذ اعتلاء الملك محمد السادس العرش، عرف مسار إصلاح قطاع العدالة في المغرب محطات بارزة، إلا أن الحراك الاجتماعي الذي شهده المغرب في سنة 2011، أرسى مسار هذا الإصلاح من الناحية الدستورية والقانونية. ومنذ صدور ميثاق إصلاح منظومة العدالة في 2013، باشر الفاعل الرسمي سلسلة من الإصلاحات هدفت إلى تعزيز استقلالية السلطة القضائية، وعلى الرغم من أهميتها إلا أنها تميزت بالبطء كما أن الحوار مع الفاعلين في قطاع العدالة لم يشهد حركية ملموسة، مما انعكس على هذا المسار من حيث الفاعلية والإنجاز.

تقديم

في شهر أبريل 2017، عين الملك محمد السادس أعضاء المجلس الأعلى للسلطة القضائية، كأحد المحطات الرئيسية في مسار إصلاح القضاء في المغرب، التي عرفت زخما لافتا بعد التعديل الدستوري سنة 2011 والذي كرس استقلالية السلطة القضائية في المغرب. وقد كان هذا التعيين جزء من مشروع واسع النطاق لإصلاح قطاع العدالة، حيث تضمن بالإضافة إلى تأسيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أيضا استقلالية النيابة العامة عن وزارة العدل، والتحديث الإداري والتقني لقطاع العدل بهدف تسريع الأحكام وتكريس نزاهة واستقلالية القضاء.

وبالرغم مما يظهر من الوهلة الأولى على أن هذه الإصلاحات كانت رد فعل على احتجاجات حركة 20 فبراير والتي من بين نتائجها الإصلاحات الدستورية في سنة 2011، إلا أن النظر المعمق لمسار إصلاح القضاء في المغرب يكشف أن منحى هذا الإصلاح عرف دينامية لافتة منذ تسعينيات القرن الماضي.

تسعى هذه الورقة إلى تسليط الضوء على أهم المحطات التي عرفها منحى إصلاح العدالة في المغرب، وأيضا توصيف أبرز الإصلاحات التي عرفها هذا القطاع منذ

التعديلات الدستورية سنة 2011، ثم أخيرا رصد لابرز التحديات التي تعترض هذه الإصلاحات.

وتجادل هذه الورقة بكون أن مشروع اصلاح العدالة في المغرب تعترضه عدة تحديات، منها: تحدي تنزيل المبادئ الدستورية في باب السلطة القضائية بنفس السقف الحقوقي الذي جاء به دستور سنة 2011، فالملاحظ هو التقليل من مجموعة من الحقوق والمفاهيم بواسطة القوانين، وهو ما سيتم الوقوف عليه في هذه الورقة، فضلا عن معضلة البطئ في تنزيل المشاريع في هذا الباب أيضا، لا سيما طريقة اشتغال المؤسسات القضائية المركزية الجديدة، أي المجلس الاعلى للسلطة القضائية والنيابة العامة، ثم المحاكم، إذ ينتظر المغاربة بعد سبع سنوات من النقاش العام، نتائج ملموسة لهذه النقاشات على أرض الواقع.

لمحة تاريخية

في بداية التسعينات، عملت الدولة على إحداث محاكم إدارية متخصصة بهدف التأسيس لدولة الحق والقانون من مدخل الإصلاح القضائي. وقد كان الغرض آنذاك عو البت في القضايا التي تكون الدولة طرفا فيها. كما تم أيضا إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان سنة 1990، ليتم الانتقال إلى تأهيل قضاء الأعمال بإحداث محاكم تجارية متخصصة لتشجيع الاستثمار سنة 1997.

ومنذ اعتلاء الملك محمد السادس للعرش في سنة 1999، حرص العاهل المغربي في عدد من خطبه، على إثارة موضوع الإصلاح العميق للقضاء، كضرورة وطنية لإرساء قوام دولة الحق والقانون. وقد شهدت هذه الخطب تطورا ملحوظا في تعاطيها مع مسألة الإصلاح، حيث ابتدأت على شكل توصيات وملاحظات، لتنتقل بعدها إلى مرحلة جديدة تمثلت في صياغة آليات إجرائية، إلا أنه وبعد سنة 2011، خصوصا مع الحراك السياسي والاجتماعي في المغرب، سيكون لخطاب 9 مارس 2011، تم إقرار الدستور الجديد من نفس السنة، لحظته الفاصلة في بداية مسار جديد من إصلاح هذا القطاع بالمغرب.

الدستور الجديد ورهان استقلالية السلطة القضائية

تضمن دستور سنة 2011، عددا من المبادئ الدالة والتي دفعت بمسار إصلاح القضاء نحو أجراء فعلية، من خلال تنصيبه [1] بشكل واضح على كون القضاء يشكل سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، عوض تسمية جهاز القضاء التي كانت في الدستور السابق، وأيضا توسيع كل من تركيبة المجلس الأعلى للسلطة القضائية ليشمل وجود شخصيات غير قضائية به، وأيضا صلاحيات المجلس الاعلى للسلطة القضائية ليشمل اختصاصات غير تقليدية، مثل حماية استقلال القاضي وابداء رأيه في القوانين التي تهمة العدالة واصدار تقارير سنوية حول وضعية العدالة ومناقشة تقارير السياسة الجنائية التي ينفذها رئيس النيابة العامة.

كما تضمن أيضا حرية التعبير وحق التأسيس والانتماء الجمعي للقضاة، وأيضا بعض المبادئ التي تهمة حقوق المتقاضين والمحاكمة العادلة والدفاع، مثل حق التقاضي وحق الحصول على أحكام داخل آجال معقول وقرينة البراءة لفائدة المتهم والتعويض عن الخطأ القضائي ومنع انشاء المحاكم الاستثنائية والتزام السلطات بتنفيذ الاحكام القضائية، وقد كان الرهان منصبا، مباشرة بعد سنة 2011، على تنزيل هذه المبادئ الدستورية العامة وأجرتها على ارض الواقع في شكل قوانين تنظيمية، حيث اختلفت رؤى الفاعلين في مجال العدالة. بمناسبة اطلاق «الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة» في سنة 2012 [2].

وتعد هذه المحطة، من أبرز محطات إصلاح قطاع العدالة التي حضيت بمواكبة حكومية أشرف عليها الوزير السابق للعدل والحريات المصطفى الرميد، حيث قام العاهل المغربي بتنصيب أعضاء الهيئة العليا للحوار الوطني، والتي تضمنت 40 شخصا مثلت جميع المؤسسات الدستورية والقطاعات الحكومية والقضائية فضلا عن تمثيلية وازنة للمجتمع المدني ومختلف الفعاليات المؤهلة المعنية بإصلاح منظومة العدالة. حيث حرص الوزير وبعد تعيينه، على إطلاق حوار وطني حول إصلاح القضاء بهدف الوصول إلى ميثاق وطني يشترك الجميع في إقراره، وعمل أيضا على الحصول على مباركة ملكية لهذه المبادرة، وهكذا استقبل الملك في 6 ماي 2012، أربعين عضوا مشكلين للهيئة [3].

وقد عملت الهيئة في إعداد الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، من خلال عقدها لعدد من المؤتمرات والندوات والاجتماعات، فضلا عن الزيارات الميدانية واللقاءات مع ممثلي المجتمع المدني وغيره، بغية الوصول إلى صيغة مشتركة توافقية. حيث تم عقد 11 ندوة جهوية واكبتها زيارات ميدانية لمعينة المحاكم، وعقد جلسات عمل واستماع مع قضاتها وموظفيها ومحاميها، كما عقدت الهيئة العليا 41 اجتماعا داخليا، وتلقت استشارية كتابية لـ 111 هيئة حزبية ونقابية ومهنية، مع عقد 104 ندوة مواكبة على صعيد المحاكم، ومشاركة 200 جمعية من منظمات المجتمع المدني، إلا أن خروج الميثاق في سنة 2013، وما واكبه من حركية على مستوى الفاعلين في مجال العدالة، أوجد معه خلافا بين مختلف الأطراف حول ثلاث نقاط اساسية، ارتبطت بمدى استقلال هذه السلطة ودور وزارة العدل في المرحلة الموالية ثم ضمانات الاستقلال الفردي للقضاة، وأيضا موضوع استقلال النيابة العامة.

وقد أثار الفصل 107 من الدستور الخاص باستقلال السلطة القضائية جدلا بين الفاعلين حول مفهوم الاستقلالية في حد ذاته. وبرز تفسيران، الأول يركز على استقلال القاضي كشخص يصدر الاحكام ومن ثمة أن على السلطات الأخرى توفير الأدوات الضرورية لخدمة هذا الاستقلال. التفسير الثاني يذهب الى الاستقلالية المؤسساتية، وثم ثمة استقلال السلطة القضائية مؤسساتيا من حيث إدارة المرفق القضائي وتوفره على مالية مستقلة، وقد كان يقصد أصحاب هذا التفسير استقلال كل المرافق القضائية من مؤسسات مركزية إلى المحاكم بمختلف مناطق المغرب.

وبينما طالب القضاة عبر جمعياتهم المهنية [4] وكذا مسؤولين كبار في القضاء، من قبيل الرئيس الاول لمحكمة النقض، بضرورة منح الاستقلال المالي للسلطة القضائية [5] حتى تتحمل مسؤولياتها في المنتج القضائي برمته ادارة وحكما، وحتى لا يشكل هذا الجانب مدخلا من مداخل التأثير على قرارات القضاء، تشببت وزارة العدل بدور السلطة التنفيذية في عملية الإدارة استنادا على المادة الدستورية، كما أن هذا الأخير لم يمنح الاستقلال المالي والإداري إلا للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، دون المحاكم والمرافق القضائية الأخرى التي يجب أن تبقى تابعة لوزارة العدل، باعتباره لن يمس باستقلالية القرار القضائي في شيء. وفي الأخير انتصر القانونان التنظيميين

المتعلقين بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية والنظام الأساسي للقضاة[6]، لرؤية وزارة العدل بعدم منح الاستقلال المالي والإداري للمحاكم.

وفي ما يرتبط بالقضاة، فقد منح الدستور المغربي الجديد، بشكل عام، ضمانات للقضاة تهتم تدبير وضعيتهم المهنية من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمربطة بالتعيين والترقية والانتقال والتأديب إلى مرحلة التقاعد، كما منحت للقضاة عدد من الحقوق ذات العلاقة بحرية التعبير وتأسيس الجمعيات والانتماء إليها، وبما أن بعضا من هذه الحقوق كان متوقفا على صدور القانونين التنظيميين لتفصيلهما وأحيانا توضيحهما، فقد كانت السمة الغالبة التي طغت على مناقشة هذا الموضوع هي محاولة المشرع (السلطة التنفيذية باعتبارها مقدمة مشاريع القوانين والبرلمان) التقليل من إطلاقية تلك الحقوق كما وردت بالدستور، وهكذا تم تفرّيع واجب تحفظ القضاة، ليكون مقلصا من حرية التعبير، وتم منع القضاة من تسيير الجمعيات المدنية والاكتفاء فقط بالجمعيات المهنية الخاصة بهم، منعا لأي اختلاط مع فعاليات المجتمع المدني بشكل منظم.

كما تم ضرب المبدأ الدستوري الذي ينص على منع نقل القاضي دون طلب منه من المحكمة التي هو معين بها إلى محكمة أخرى، إلا في الحالات التي يحددها القانون بشكل مسبق، وهذه ضمانات للقاضي حتى لا يستعمل النقل الإداري للانتقام من القاضي بسبب مواقفه أو أحكامه، لكن القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة قد سمح بنقل القاضي لمدة معينة إلى محكمة أخرى من طرف الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئيس النيابة العامة فيما يخص قضاة هذه الأخيرة، وكذا من طرف الرؤساء الأولون في مختلف الدوائر الاستثنائية بالمغرب والوكلاء العامون بها. مع أنه في النظام الأساسي للقضاة الملغى والذي يعود لسنة 1974 كان هذا الانتداب من صلاحيات وزير العدل وحده، ومع ذلك سجل التاريخ القضائي أن هذه الآلية استعملت كطريقة انتقامية ضد بعض القضاة.

كما أن إعطاء صلاحية تقييم عمل القضاة السنوي بشكل حصري إلى رؤسائهم المباشرين، أي رؤساء المحاكم حسب الدرجات، قد يشكل مدخلا من مداخل التأثير على القاضي المستقل، لا سيما في ظل غياب لجان للتقييم تعتمد على مؤشرات موضوعية واضحة، وفق ما هو معمول به في عدة تجارب مقارنة.

كذلك، كان موضوع استقلال النيابة العامة في المغرب عن وزارة العدل، من المواضيع الخلافية الحادة بين الفاعلين في مجال العدالة، خصوصا بعد المرحلة التي تلت الدستور مباشرة، إذ اعتبرت السلطة التنفيذية ومعها جزء كبير من الفاعلين السياسيين [7] أن الدستور لم يحسم في وضع النيابة العامة من حيث الجهة التي تتبع لها بل ترك أمرها للقانون بعد الحوار، لكون الفقرة الثانية من الفصل 110 من الدستور نصت على ما يلي: "يجب على قضاة النيابة العامة تطبيق القانون. كما يتعين عليهم الالتزام بالتعليمات الكتابية القانونية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها". وقد ذهب هذا التوجه أن إبقاء تبعية النيابة العامة لوزارة العدل يعتبر ضمانا لمحاسبتها من طرف البرلمان في موضوع تنفيذ السياسة الجنائية، فيما رأى فريق آخر في مقدمتهم الجمعيات المهنية للقضاة وبعض الفاعلين الحقوقيين والأكاديميين [8]، أن الدستور أعطى لأعضاء النيابة العامة صفة قضاة، وذلك على خلاف العديد من التجارب الدولية، ومن ثمة جعلهم خاضعين للنظام الأساسي للقضاة. كما ذهب أصحاب هذا التوجه إلى أن الدستور تحدث عن سلطة قضائية واحدة ولم يفرق بينها - أي بين القضاة والنيابة العامة -، وأن المقصود بالسلطة التي يتبعون لها والواردة في الفصل 110 من الدستور، هي السلطة الرئاسية داخل القضاء وهي إحدى خصائص النيابة العامة، وأن وسائل المحاسبة والمراقبة هي متعددة [9]، فضلا عن أن تجربة رئاسة السياسي للنيابة العامة لم تكن مثالية في الفترة السابقة [10]. وقد حسم القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة بناء على توصية الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة هذا النقاش لصالح استقلال النيابة العامة عن وزارة العدل.

تنصيب المؤسسات القضائية ورهان الانتظارات

منذ سنة 2011 كانت حصيلة الإصلاح القضائي في المغرب هي صدور قانونين تنظيميين تمت الإشارة إليهما اعلاه، وقانون آخر عادي مكون من 10 مواد ينظم في معظمه الجانب الهيكلي والإداري لرئاسة النيابة العامة بعد استقلالها، كما تم تنصيب مؤسسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية من طرف الملك في شهر أبريل من سنة 2017، وتم نقل صلاحيات وزير العدل إلى الوكيل العام لمحكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة في شهر أكتوبر من نفس السنة.

ورغم أهمية هذه الإجراءات كخطوات تأسيسية ضرورية لاستقلال السلطة القضائية، إلا أنها محدودة لا سيما مقارنة بحجم الغلاف الزمني الذي استغرقته (حوالي سبع سنوات)، وهي المدة الزمنية التي كان من المفترض أن ينجز فيها أغلب خطوات الإصلاح القضائي المطلوبة.

كذلك، فإن الحركية التنظيمية للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، لم تشهد فعالية من حيث الإنجاز، باستثناء القانون التنظيمي الداخلي الذي وافقت عليه المحكمة الدستورية في شهر أكتوبر 2017 بعد إدخال تعديلات عليه. وبعد مرور أكثر من سنة على تأسيس المجلس لم يتم وضع مدونة السلوك القضائي والتي تعتبر من أبرز المهام الموكولة للمجلس في هذه المرحلة. وتسعى مدونة السلوك القضائي إلى الإسهام في نزاهة القضاء، خاصة مع إشراك باقي الفاعلين من جمعيات مهنية ومحامين وغيرهم، من أجل بلورة رؤية مشتركة، تمكن الجسم القضائي بتحقيق مزيد من الشفافية والنزاهة.

وبعد مرور سبع سنوات على بدأ مشروع اصلاح العدالة يمكن رصد ثلاث تحديات تعترض هذا المسار.

التحدي الأول هو تطوير الاطار التشريعي: فعدد من القوانين تحتاج موائمة مع التطورات الدستورية والمؤسسية والاجتماعية التي عرفها المغرب في العقود الماضية، ومن هنا أصبح ملحا مراجعة أغلب القوانين التي تعود لعقود الستينات من القرن الماضي، مثل القانون الجنائي والتنظيم القضائي والمسطرة المدنية وقانون المحاكم الادارية والتجارية وغيرها وهي قوانين تحتاج إلى تعديلات كبيرة ولم يتم اخراجها إلى حيز الوجود إلى حدود يونيو 2018. ويمكن البدء بتنفيذ قانون التنظيم القضائي الجديد ومراجعة قانوني المسطرة المدنية والجنائية (قانون المرافعات) ثم تأتي بعد ذلك مراجعة وتحيين باقي القوانين.

التحدي الثاني هو استرجاع ثقة المواطنين في القضاء وهنا يبرز عملية تخليق منظومة العدالة كأحد الاوراش الأساسية العاجلة. فبعد تنصيب مؤسستي المجلس الأعلى للسلطة القضائية والنيابة العامة، وبغض النظر عن الإمكانيات القانونية والمادية المتاحة أمامها، هناك انتظارات لدى الرأي العام حول مدى انخراطهما في الإصلاح بشكل تام من خلال إجراءات ملموسة، أهمها تكريس مبدأ الشفافية والعمل بمبدأ تكافؤ

الفرص وتعيين الأجدد لتحمل المسؤولية في المحاكم وخلق قنوات جديدة للتواصل الواضح مع الرأي العام. وأما المحاكم فيتعين عليها كذلك الاشتغال بطريق مختلفة تراعي تحقيق نجاعة العمل الإداري والقضائي وتحديثه حتى يحصل المتقاضى على حقوقه داخل أجل معقول وبجودة معقولة أيضا، فضلا عن اجراءات إدارية تساعد على ولوج المواطنين الى العدالة، من خلال خلق نظام متماسك للإرشادات ورقمنة الإجراءات، بغية إنهاء عدة ظواهر سلبية عرفها محيط المحاكم، مثل السمسرة والرشوة، وأيضا تنظيم عملها بشكل علمي وفعال.

التحدي الثالث هو قيام المؤسسات القضائية بعملية تخليق ذاتي، ومن ثمة اسهامها الفعال في تخليق الحياة العامة، من خلال سياسية جنائية واضحة للنياية العامة لمحاربة الفساد بشتى أشكاله وألوانه. ومن شأن مدونة السلوك التي سينتجها المجلس الأعلى للسلطة القضائية أن تساعد على وضع آليات للرقابة الذاتية.

خلاصة

ساهمت هذه الورقة، في تتبع أبرز الخطوات التي شهدتها مسار إصلاح قطاع العدالة في المغرب، منذ إقرار دستور سنة 2011، وتأسيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية وإستقلال النيابة العامة، وأيضا إصدار القوانين المرتبطة بها، خاصة القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والقانون الاساسي للقضاة. إلا أن هذا المسار شهد بطئا من حيث الفعالية والانجاز، الأمر الذي يتطلب اليوم وبعد مرور سبع سنوات على مباشرة هذا الورش، الاسراع بوثيرة الإصلاح من طرف الجهات المختصة التشريعية والقضائية والإدارية حتى يلمس المواطن هذا الإصلاح في الخدمات القضائية على ارض الواقع وفي قيام هذا الاخير بدوره الدستوري المتمثل في «حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون» (الفصل 117 من الدستور).

كما أن مرفق العدالة باعتباره مرفقا عاما، يجب أن لا يكون مستثنى من قيم الشفافية والمساواة والتخليق، بذريعة استقلال القضاء، بل يجب أن يعطي القدوة في هذا الأمر، وعلى هذا الأساس، نوصي أن تسود شفافية التسيير عمل المؤسسات القضائية من خلال نشر مصاريف الميزانية والتحملات، ليطلع عليها الرأي العام وفق ما هو معمول به في التجارب الدولية المقارنة، كما أن التعيين بمناصب المسؤولية بهذه المؤسسات والمحاكم يجب أن تتوفر فيها أعلى مبادئ تكافؤ الفرص والجودة، من خلال سن

إجراءات عملية، كنشر الاعلان عن المناصب الشاغرة وسير المرشحين وحتى المقابلات معهم، وغير ذلك من الإجراءات التي تضمن هذا الهدف، حتى يتمكن الرأي العام والإعلام من القيام بدورهم الرقابي.

الهوامش

- [1] - من الفصل 107 إلى الفصل 128 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- [2] - "الحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة"، هيئة شكلتها وزارة العدل جمعت فيها العديد من الشخصيات والهيئات للنظر في كيفية تنزيل مبادئ الوثيقة الدستورية على أرض الواقع من خلال القوانين التنظيمية أو القوانين العادية التي تهم العدالة، وقد أشرف الملك محمد السادس شخصيا على تنصيب أعضاء لجنّتها العليا بتاريخ 12-05-2012. وخرجت بعدة توصيات اطلق عليها "ميثاق"، وهو منشور بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل على الرابط الآتي : <http://www.justice.gov.ma/lg-1/documents/doccat-0.aspx>
- [3] - عبد العزيز النويضي، القضاء المغربي في ظل الحراك العربي: الإصلاح الدستوري الجديد، الحوار الوطني، حراك القضاة، ص: 7.
- [4] - انظر مذكرة نادي قضاة المغرب حول هذا الموضوع في موقع النادي الإلكتروني على الرابط: ، تاريخ التصفح 08-01-2018.
- [5] - موقفه المعبر عنه في كلمته الافتتاحية بمناسبة اليوم الدراسي الذي نظمته المرصد الوطني لاستقلال السلطة القضائية تحت عنوان: « مشاريع القوانين التنظيمية للسلطة القضائية بالمغرب وسؤال استقلال القضاء» بالرباط 14-12-2013 .
- [6] - يمكن الاطلاع عليهما في الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي على الرابط الآتي : http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/loi_organique_n_106.13.pdf تاريخ المشاهدة 20-01-2017.
- [7] - انظر مثلا موقف الوزير السابق والبرلماني لحسن حداد في موقع الايام الاخباري على الرابط الآتي : <http://www.alayam24.com/articles-41121.html> تاريخ المشاهدة 17-01-2018.
- [8] - العديد من الاكاديميين عبروا صراحة عن ضرورة استقلال النيابة العامة عن وزارة العدل، منهم الباحث في القانون الدستوري احمد مفيد - انظر تصريحه لموقع العدالة للتنمية على الرابط الآتي : <https://goo.gl/Phjw3h>
- [9] - ياسين مخلي (وهو عضو للمجلس الاعلى للسلطة القضائية حاليا): استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية : تنزيل عملي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة - منشور بموقع هسبريس الاخباري يوم 15-03-2015 على الرابط الآتي : <https://www.hespress.com/writers/258050.html> تاريخ التصفح هو 11-01-2018
- [10] - تصريح عبد اللطيف الشنتوف لموقع اليوم 24 المغربي على الرابط الآتي : <http://m.alyaoum24.com/332845.html#> تاريخ المشاهدة 17-01-2018

التخليق الذاتي للقضاء

عبد اللطيف الشنتوف

مقدمة

تميز عملية اتخاذ القرار داخل عمل الهيئات القضائية بالتعقيد، لا سيما على مستوى مداوالات الهيئات القضائية، ومن ثمة هناك حاجة لوضع ميكانيزمات لربط المسؤولية بالمحاسبة وحماية آراء الأقلية وتشجيع الاجتهاد القضائي. وفي هذا السياق يعتبر التعديل الذي تضمنه قانون التنظيم القضائي الجديد من أهم التعديلات التي تسعى لتخليق القضاء في المغرب، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من منتصف يناير 2023، بعد أن استنفذ كل المساطر التشريعية وصدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 14-07-2022 [1]. ومن المستجدات الهامة التي جاء بها قانون التنظيم القضائي [2] إقراره ولأول مرة لحق تسجيل الرأي المخالف في مداوالات الهيئات القضائية بمختلف المحاكم المغربية بشكل رسمي.

ستسمح هذه الآلية الجديدة للقضاة بالعمل على تسجيل رأيهم المخالف لبقية القضاة الآخرين أعضاء هيئة المداوالات عند اتخاذ القرارات القضائية، وهذ من شأنه أن يحمي رأي الأقلية داخل هذه المداوالات وخاصة في الحالات التي يكون فيها خرق غير مستساغ للقانون، كما أن من شأن هذه الآلية أن تسهم في عملية التخليق الذاتي للقضاء إذ يعتبر تمسك صاحب الرأي المخالف برأيه بمثابة إثارة انتباه باقي الأعضاء لضرورة مراجعة موقفهم قبل الإعلان عن القرار إن كان الأمر فعلاً يحتاج لذلك، كما أنه يساهم في تحديد المسؤوليات بشكل دقيق، لا سيما عند إثارة المساءلة التأديبية وتوفير موجباتها القانونية، بحيث سوف تكون منصبة على مرتكب المخالفة وحده، حيث أزال هذا المقتضى القانوني الجديد الغطاء الذي كان يتمسك به في السابق، أي قرار المداولة الجماعية وسريته. كما أن هذه الآلية الجديدة أيضاً سوف تبعت الحيوية في المداوالات، مادامت تعلم أن رأيها سيكون لها وجود قانوني منظم عوض ما كان عليه الأمر سابقاً حيث يسود الشعور بالإحباط لديها بسبب عدم القدرة على التأثير والاحساس بعدم أهمية رأيها حتى من ناحية التعبير عنه.

تنظيم الرأي المخالف في قانون التنظيم القضائي المغربي

نصت الفقرة الأولى من المادة 16 من قانون التنظيم القضائي المغربي على أن أحكام هيئة القضاء الجماعي تصدر « بالإجماع أو بالأغلبية، بعد دراسة القضية والتداول سرا، وتضمن وجهة نظر القاضي المخالف معللة، بمبادرة منه، في محضر سري خاص موقع عليه من قبل أعضاء الهيئة، يضعونه في غلاف محتوم، ويحتفظ به لدى رئيس المحكمة المعنية بعد أن يسجله في سجل خاص يحدث لهذه الغاية، ولا يمكن الاطلاع عليه من قبل الغير إلا بناء على قرار من المجلس الأعلى للسلطة القضائية».

وبشكل عام، يتجاذب موضوع الرأي المخالف، من الناحية التشريعية بشكل عام، اتجاهاً أحدهما انجلوسكسوني والثاني فرنسي، حيث يذهب الاتجاه الأول بعيداً في حماية الأقلية داخل المداولات، حيث ينص على تضمين آرائهم في نسخة الحكم ذاته، وليس فقط في محضر سري. كما أن بعض الاتجاهات منحت إمكانية الاطلاع على الرأي المخالف لكل ذي مصلحة من خلال سجلات توضع رهن اشارتهم بمقر المحكمة مصدرة الحكم. فيما يعمل الاتجاه الثاني - المعتمد أساساً على منهج التشريع الفرنسي - على مبدأ السرية في المداولات وبالتالي يقطع الطريق أمام كل أمل لمعرفة تفاصيل مداولات الهيئات القضائية على الأقل في الجانب المتعلق بنتيجة القرار القضائي وتعليقاته.

وقد نجى قانون التنظيم القضائي المغربي منحنى وسطي بين الاتجاهات أعلاه، حيث حافظت على مبدأ سرية المداولات كما كان عليه الأمر سابقاً ومنحت فقط إمكانية للقاضي صاحب الرأي المخالف الحق في تسجيل رأيه المخالف للهيئة التي يعمل معها والتي قد تكون ثلاثية أو خماسية. وفي هذه الحالة الأخيرة يمكن أن نتصور وجود رأيين مخالفين وليس رأي واحد وبالتالي يمكن أيضاً تسجيلهما معاً في المحضر الذي تنص عليه المادة 16.

وقد امتد مبدأ السرية هذا إلى عدم إمكانية معرفة القاضي صاحب الرأي المخالف إلا من طرف الهيئة التي أصدرت القرار دون غيرها من المكونات المشكلة لهيئة المحكمة (النيابة العامة وكتابة الضبط) ولا من طرف أي أحد آخر داخل المحكمة كبنية إدارية بما فيهم رئيسها، لكون المحضر السري المتضمن للرأي المخالف يتم كتابته بين الأعضاء داخل المداولة ويتم وضعه في ظرف مغلق يسلم لرئيس المحكمة الذي يسجله كذلك دون الاطلاع عليه في سجل إداري نموذجي خاص ويضعه بمكتبه

لمدة عشر سنوات مع تقرير جزاء قانوني قاس لكل إعلان عن مضمونه من طرف المؤتمنين عليه، حيث تم اعتبار ذلك بمثابة خطأ جسيم [3]، وزيادة في صون مبدأ السرية فإن هذا المحضر لا يمكن الاطلاع على مضمونه إلا بقرار للمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

ومواكبة لبداية تطبيق قانون التنظيم القضائي وجه الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية دورية يوم 08 دجنبر 2022 [4] إلى مختلف المحاكم تناولت عدة مستجدات أتى بها القانون المذكور، ومنها توضيح طريقة تطبيق ما نصت عليه المادة 16 (تضمن الرأي المخالف) من الناحية الإدارية، حيث أكدت على مبدأ السرية الذي أقره القانون، لا سيما أن الهيئة كلها تسلم الظرف المغلق لرئيس المحكمة أو نائبه عند غيابه، وبالتالي لن يعرف أي كان من هو القاضي صاحب الرأي المخالف، وذلك مقابل وصل يحمل بيانات الملف القضائي المسجل ظهر الغلاف المغلق ويسلم للهيئة بكاملها، ويتولى رئيس هذه الأخيرة تسليمه للقاضي صاحب الرأي المخالف، كما تم ارفاق الدورية بمحضر نموذجي، حفاظا على وحدة العمل في هذه النقطة بمختلف المحاكم، لتسجيل الرأي المخالف الذي يجب أن يكون معللا .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 16 من قانون التنظيم القضائي تتضمن بعض الغموض، بحيث لم توضح بعض الجوانب التدبيرية لهذه العملية. حيث لم تقدم التفاصيل حول آجال تقديم المحضر لرئيس المحكمة. مثلا هل عقب انتهاء المداولة مباشرة أم بعد النطق بالحكم؟ وما العمل إذا تأخر ذلك لأيام؟ هل يقبل رئيس المحكمة بتسلم المحضر من الهيئة أم لا ؟ علما أن دورية السيد الرئيس المنتدب التي تمتلك طابعا اداريا، نصت على أنه في حالة عدم التمكن من تسليم الغلاف للرئيس بعد انتهاء الجلسة، يحتفظ به القاضي صاحب الرأي المخالف لغاية أول يوم عمل ، حيث تعمل الهيئة على تسليمه لرئيس المحكمة. كما أن المدة المقررة للاحتفاظ بالمحضر السري التي هي عشر سنوات تفوق بكثير المدد المقررة لتقادم المخالفات التأديبية للقضاة، مما يعني الحرص الكبير من المشرع على ضرورة الاحتفاظ بهذا الرأي لكل غاية مفيدة أخرى. كما أن القانون لم يوضح مآل المحضر بعد هذه المدة، على خلاف احدي نسخ مشروع قانون التنظيم القضائي التي كانت تنص على ان المحضر يسلم بعد هذه المدة لمؤسسة أورشيف المغرب .

كيف سيسهم تسجيل الرأي المخالف في تخليق العمل القضائي؟

إن تنصيب القانون على تضمين الرأي المخالف داخل مداولات الهيئات القضائية، ولو في الحدود المشار إليها أعلاه، يعتبر أحد مداخل تخليق العمل القضائي في المغرب، وذلك لكون عملية التخليق ليس لها منفذ واحد بل منافذ متعددة، ويتداخل فيها الجانب الوقائي والإجراءات الشفافة بالجانب الجزري. وبشكل عام، سيساهم تسجيل الرأي المخالف وحمايته في تحقيق عدد من النتائج:

- أولاً: تحمل المسؤولية من طرف كل قاض بشكل فردي: حيث سيساعد على تحديد المسؤوليات وترتيب الجزاءات بشكل أدق. فعندما يكون العمل القضائي يتم داخل هيئات قضائية جماعية ومع فرض مبدأ سرية المداولات على أعضاء هذه الهيئات [5]، كان يتم تحميل المسؤولية للهيئة بأكملها في حالة الأخطاء وخاصة المتعمدة منها وكان يصعب عند إثارة المسؤولية التأديبية من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية التمييز بين من كان مخالفًا للقانون بشكل فاضح وبين من أعطى رأياً موافقاً لصحيح القانون داخل هذه الهيئات. مع هذا التعديل القانوني الجديد سيكون من الأسهل التمييز بين مختلف الآراء وبالتالي حماية صاحب الرأي السليم المتحفظ - تحدث هنا بشكل افتراضي - على خرق القانون وخاصة إذا كان خرقاً فاضحاً غير مستساغ.
- ثانياً: وظيفة وقائية: إن مجرد إثارة القاضي لحقه في تسجيل رأيه وتمسكه بذلك، واتخاذ الأمر بشكل رسمي بتسجيله في محضر معد لهذا الغرض وتوقيع كافة الأعضاء عليه، سوف يكون له تأثير نفسي وتذكير أخير لباقي الأعضاء بضرورة التريث وإعادة النظر في قرارهم إن كانت تشوبه شائبة أو مخالفًا للقانون بشكل واضح ومتعمد [6].
- ثالثاً: حماية رأي الأقلية: إن عملية تضمين الرأي المخالف فيها نوع من حماية الأقلية من هيمنة رأي الأغلبية [7] التي فرضها التسيير الديمقراطي للمداولات عند تعذر الإجماع على القرار القضائي واللجوء للتصويت، وهو أمر معمول به عدة مجالات ومنها المجال الاقتصادي حيث وفر قانون الشركات، على سبيل المثال، عدة مقتضيات تهم حماية الأقلية داخل هذه الشركات وضمان التعبير عن رأيها وإثارة

انتباه الأغلبية أو المسيرين فيها حماية للمصالح المتواجدة داخل الشركات والنظام العام الاقتصادي كذلك.

- رابعا: تشجيع الإجتهد القضائي: إن إقرار حق تسجيل الرأي المخالف من شأنه أن ينعش عملية الاجتهاد وحيوية المداوالت الجماعية للهيئات القضائية، حيث سوف يكون على العضو الثالث أو الرابع والخامس أن يعمل ويجتهد أكثر فأكثر لتبرير رأيه في كل ملف على حدة من الملفات التي يمكن أن يقع فيها الخلاف، والذي قد ينتج عنه اقناع بقية الهيئة بالرأي المخالف والذي قد يكون اجتهادا قضائيا جيدا، بدلا من الإحباط الناجم عن عدم قدرة صاحب الرأي المخالف على التأثير في المداولة، وبالتالي الركون للصمت مادام أن رأيه لن يكون له أثر لا في واقع المداولة ولا في المستقبل عند اثاره المسؤولية وخاصة إذا تكرر الأمر.
- أخيرا، إن هذه الوسيلة القانونية (تسجيل الرأي المخالف) إذا ما تم تطبيقها على الوجه الأمثل وحققت النتيجة الوقائية للتخليق المرجوة منها، سوف تخفف من الضرر، بنسبة معينة، الذي يلحق بصورة القضاء عند ارتكاب المخالفات المهنية والسلوكية وتصير معلومة لدى الرأي العام وخاصة تلك المترتبة بالرشاوى أو استغلال النفوذ حيث تضرب صورة العدالة في العمق وتؤثر على مجالات أخرى بشكل مباشر أو غير مباشر، هنا تكمن أهمية هذه الوسيلة الذاتية والسرية لتخليق العمل القضائي.

الهوامش

[1] - يتعلق الأمر بالقانون رقم 15-38 بشأن التنظيم القضائي - متاح للاطلاع عليه كاملا بالموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية على الرابط الآتي : <http://www.sgg.gov.ma/BO/AR/3111>

[2] - وقد منح هذا القانون لنفسه مهلة ستة اشهر قبل دخوله حيز التطبيق حتى تستعد المؤسسات المعنية بتطبيقه استعدادا كافيا بحكم المستجدات الجديدة التي جاء بها هذا القانون، علما أنه قطع مسارا زمينا طويلا انطلاقا من سنة 2014 حين طرحته وزارة العدل والحريات للنقاش العام كمسودة أولية مرور بإحالاته على المحكمة الدستورية من طرف رئيس الحكومة سنة 2019 وصدور قرار هذه الأخيرة بعدم دستورية عدة مقتضيات منه وبالتالي اعادته للبرلمان لترتيب الآثار على هذا القرار ولغاية صدوره بشكله الحالي .

[3] - تجدر الإشارة هنا إلى ان الخطأ الجسيم فيما يخص القضاة يرتب (بترتب عليه) آثار كبيرة من ناحية المساءلة التأديبية التي نصت عليها المادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة ومنها إمكانية توقيفه حالا عن مزاولة مهامه ، وهنا يثار نقاش حول جواز

إضافة توصيفات للأخطاء الجسيمة للقضاة في قانون عادي عوض قانون تنظيمي لكون المساءلة التأديبية للقضاة تدخل ضمن تدبير الوضعية الفردية للقضاة من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية والتي نص الدستور على التفصيل فيها بقانون تنظيمي وليس عادي ، مع العلم وللإشارة فقط ، فقد سبق للمحكمة الدستورية عند النظر في دستورية القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة أن أكدت ان الأخطاء الجسيمة يجب أن تكون على سبيل الحصر لا المثال .

[4] -دورية الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية رقم 52/22 وتاريخ 08-12-2022.

[5] ولا سيما الآن مع عودة الهيئات الجماعية في قضايا المعتقلين في قانون التنظيم القضائي الجديد بعد أن كانت هذه الهيئات فردية منذ تعديلات أواخر سنة 2010.

[6] وطبعا لا نتحدث هنا اطلاقا عن الاجتهاد والتأويل في النصوص القانونية.

[7] - تراجع مقالة محمد عفيف الجعيدي : تعليقا على الرأي المخالف للقاضية غادة عون في قضية رد النائب العام التمييزي: فلنتبين نظام الرأي المخالف في تون- منشورة بالمفكرة القانونية على الرابط الآتي : shorturl.at/dvAGN

إعادة التفكير في إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية دروس مستخلصة من الجزائر والمغرب وتونس وليبيا

إبراهيم السعيد

ملخص

يتناول هذا المقال مسألة إصلاح قطاع الأمن في دول المغرب العربي في أعقاب الانتفاضات العربية لعام 2011، من خلال تحليل مقارن لتجارب الجزائر والمغرب وتونس وليبيا. وينطلق من فرضية مفادها أن إخفاق إصلاح قطاع الأمن في إنتاج حوكمة أمنية ديمقراطية لا يعود أساساً إلى نواقص تقنية أو مؤسسية، بل إلى استمرار بني السلطة السياسية التي تُشكّل فيها المؤسسات الأمنية ركائز أساسية لاستدامة الأنظمة. ويبين المقال أن مسارات الإصلاح اتسمت بتفاوت كبير بين الدول المدروسة، نتيجة اختلاف أنماط العلاقات المدنية-العسكرية، ودرجة تسييس القطاع الأمني، وسياقات ما بعد النزاع. ويخلص إلى أن إصلاح قطاع الأمن في المغرب العربي يمثل عملية سياسية طويلة الأمد، لا يمكن فصلها عن إعادة بناء الدولة وترسيخ الحكم الديمقراطي وسيادة القانون.

مقدمة

يُنظر إلى إصلاح قطاع الأمن (Security Sector Reform – SSR) منذ فترة طويلة بوصفه حجر الزاوية في عمليات الانتقال الديمقراطي، وإعادة الإعمار بعد النزاعات، وترسيخ الدولة. فبعد الانتفاضات العربية التي اندلعت عام 2011، اكتسب إصلاح قطاع الأمن أهمية متجددة في منطقة المغرب العربي، حيث أصبحت المؤسسات الأمنية – التي ارتبطت تاريخياً بالقمع والفساد وحماية الأنظمة – محوراً رئيسياً للاحتجاجات الشعبية والنقاش العام. وقد افترضت التحليلات المبكرة أن تلك الانتفاضات فتحت نافذة تاريخية لإحداث تحول جذري في حوكمة الأمن وإعادة تعريف العلاقة بين الدولة والمجتمع.

غير أن مرور أكثر من عقد على تلك الأحداث يستدعي إعادة تقييم جادة لهذا التفاؤل. فعلى الرغم من أن المؤسسات الأمنية في دول المغرب العربي خضعت لأشكال

مختلفة من إعادة الهيكلة والتحديث والإصلاح القانوني، فإن الرقابة الديمقراطية الفعلية، والمساءلة، والسيطرة المدنية بقيت محدودة أو غير متكافئة. وفي عدة حالات، لم تقاوم القطاعات الأمنية الإصلاح فحسب، بل لعبت دوراً محورياً في عمليات التكييف السلطوي والارتداد عن المسار الديمقراطي.

يُعيد هذا المقال تناول إصلاح قطاع الأمن في المغرب العربي بهدف إعادة تقييم آفاقه وحدوده وتداعياته السياسية، من خلال تحليل مقارن لتجارب الجزائر والمغرب وتونس وليبيا. وي طرح سؤالين أساسيين: لماذا فشل إصلاح قطاع الأمن إلى حد كبير في إنتاج حوكمة أمنية ديمقراطية في المغرب العربي؟ وما الذي يفسر تباين مسارات الإصلاح بين هذه الحالات؟ ويجادل المقال بأن مخرجات إصلاح قطاع الأمن في المنطقة لم تُقيّد أساساً بنواقص تقنية أو مؤسسية، بقدر ما قُيّدت باستمرار بني السلطة السياسية التي تعمل فيها المؤسسات الأمنية بوصفها ركائز أساسية لمرونة الأنظمة وسلطتها.

أولاً: ما هو إصلاح قطاع الأمن؟

يُعد إصلاح قطاع الأمن مفهوماً حديث النشأة نسبياً، إذ برز بوضوح في أواخر تسعينيات القرن العشرين عند تقاطع دراسات الأمن والتعاون الإنمائي الدولي، في سياق الاهتمام المتزايد بتحويل المؤسسات الأمنية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة. ويهدف هذا المفهوم إلى تعزيز المساءلة الديمقراطية، والشفافية، وفعالية تقديم الأمن لمواطني الدولة [1]. ويؤكد في جوهره أن الخدمات الأمنية يجب أن تُدار في إطار سيادة القانون، وأن تخضع لإشراف مدني، وأن تظل مسؤولة أمام سلطات منتخبة ديمقراطياً، بدلاً من أن تعمل كجهات مستقلة أو مهيمنة.

أصبح إصلاح قطاع الأمن اليوم ركيزة أساسية في عمليات ترسيخ الديمقراطية، والتنمية المستدامة، ومنع النزاعات، وبناء السلام بعد الصراعات. فمن دون إصلاح المؤسسات المسؤولة عن الأمن، تبقى الإصلاحات السياسية والاجتماعية الأوسع هشة وغير مكتملة. فالمؤسسات الأمنية التي تفتقر إلى المساءلة أو الشرعية قد تُقوّض الثقة العامة، وتسهم في انتهاكات حقوق الإنسان، بل وقد تهدد الاستقرار السياسي ذاته. ومن ثم، لا ينبغي أن يقتصر إصلاح قطاع الأمن على التحسينات التقنية في القدرات الأمنية، بل يجب أن يشمل هياكل الحوكمة التي تنظم عمل الفاعلين الأمنيين وتُشرف عليهم [2].

يرتكز إصلاح قطاع الأمن على مفهومين مترابطين: الأمن والحوكمة، وكلاهما شهدا تحولات مفاهيمية كبيرة في العقود الأخيرة، ولا سيما بعد نهاية الحرب الباردة. فقد كان الأمن يُفهم تقليدياً من منظور دولي وعسكري يركز على الدفاع عن الإقليم ومواجهة التهديدات الخارجية [3]. أما اليوم، فقد بات يُنظر إليه بوصفه مفهوماً أشمل يتمحور حول الإنسان، ويشمل أبعاداً غير عسكرية مثل عدم الاستقرار السياسي، والهشاشة الاقتصادية، والجريمة المنظمة، والإرهاب، والتدهور البيئي، والعنف الاجتماعي. وقد عززت العولمة هذا التحول من خلال تكثيف التهديدات العابرة للحدود وطمس الفاصل بين الأمن الداخلي والخارجي [4].

أما الحوكمة، في سياق إصلاح قطاع الأمن، فتعني العمليات والمؤسسات والمعايير التي تُصاغ من خلالها السياسات الأمنية وتُنفَّذ وتُراقب. وتقتضي الحوكمة الأمنية الرشيدة أن تعمل المؤسسات الأمنية بما يخدم الدولة والمواطنين معاً، مع احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون. ويتطلب ذلك آليات فعالة للرقابة، وشفافية في صنع القرار، وتحديداً واضحاً للاختصاصات. ولا تقتصر الحوكمة الأمنية على القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات، بل تشمل أيضاً القضاء والسلطات التشريعية والتنفيذية، ومنظمات المجتمع المدني المسؤولة عن مراقبة وتوجيه القطاع الأمني.

وبناءً عليه، يُفهم إصلاح قطاع الأمن بوصفه عملية شاملة تهدف إلى تعزيز شرعية المؤسسات الأمنية ومهنتها وخضوعها للمساءلة. فالغاية ليست فقط جعل هذه المؤسسات أكثر فعالية في مواجهة التهديدات الأمنية، بل ضمان حيادها السياسي واستجابتها لاحتياجات الأفراد والمجتمعات واحترامها للمعايير الديمقراطية. ومن خلال مواءمة توفير الأمن مع التوقعات المجتمعية والمعايير القانونية، يسعى إصلاح قطاع الأمن إلى تحويل العلاقة بين الدولة والمواطنين من علاقة قائمة على الإكراه إلى علاقة قائمة على الثقة والشرعية.

ومن منظور الجهات المانحة والتنمية الدولية، جرى الترويج بقوة لإصلاح قطاع الأمن باعتباره إطاراً أساسياً لدعم الدول الهشة وما بعد النزاعات. فوفقاً للفاعلين الدوليين في مجال التنمية، يهدف إصلاح قطاع الأمن إلى تعزيز قدرة الدول الشريكة على تلبية احتياجات أمنية متنوعة بما يتوافق مع الحوكمة الديمقراطية وسيادة القانون.

وبهذا المعنى، يتجاوز إصلاح قطاع الأمن المساعدات الأمنية التقليدية التي كانت تركز على التدريب العسكري أو الشرطي أو الاستخباراتي، ليشمل طيفاً واسعاً من المؤسسات والفاعلين والعمليات، إدراكاً لأن الأمن المستدام يعتمد على الحوكمة الفعالة والعدالة وآليات المساءلة [5].

ثانياً: الانتقال الديمقراطي وإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية

شكّل الربيع العربي قطيعة تاريخية حاسمة في المسارات السياسية للعالم العربي، إذ فتح آفاقاً غير مسبوقة للانتقال الديمقراطي وإعادة التفاوض حول العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع. فمنذ أواخر عام 2010، تحدّت الانتفاضات الشعبية في مختلف أنحاء المنطقة الأنظمة السياسية الراسخة، وكشفت عن الاختلالات البنوية في الحوكمة السياسية، والتنمية الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق التحولي، برز إصلاح قطاع الأمن بوصفه مكوناً محورياً في عملية الانتقال الديمقراطي، وإن ظل في كثير من الأحيان غير مطوّر بالشكل الكافي، ولا سيما في المنطقة المغاربية [6].

أوجد الربيع العربي فرصة فريدة لإعادة النظر في دور المؤسسات الأمنية وولايتها وشرعيتها داخل أنظمة ديمقراطية ناشئة. فوفقاً للنظرية الديمقراطية، يُفترض بالمؤسسات الأمنية أن تحمي المواطنين، وتضمن سيادة القانون، وتخضع للمساءلة أمام السلطة المدنية. غير أن قطاع الأمن في معظم دول المنطقة المغاربية قبل عام 2011 كان يعمل أساساً كأداة لضمان بقاء الأنظمة، لا كمرفق عمومي لخدمة المجتمع [7]. ونتيجة لذلك، ظلّ النقاش حول إصلاح قطاع الأمن في المنطقة في مراحله الأولى ومجزّأ، وغالباً ما طغت عليه الأزمات السياسية والاقتصادية الآنية التي أعقبت الانتفاضات.

تركّز الخطاب العام حول إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية إلى حدّ كبير على الطابع القمعي للأجهزة الأمنية ودورها في ترسيخ الحكم السلطوي. فقد كانت المؤسسات الأمنية – ولا سيما أجهزة الشرطة والاستخبارات (المخابرات) – تُنظر إليها على نطاق واسع بوصفها رموزاً للإكراه، والفساد، والإفلات من العقاب. وقد تعزّزت هذه التصورات بفعل عقود من الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاعتقالات التعسفية، والتعذيب، ومراقبة المعارضة السياسية، وقمع أشكال الاحتجاج [8]. وأسهمت

هذه الممارسات، إلى جانب البطالة البنيوية، والركود الاقتصادي، والفساد المستشري، في تسريع التعبئة الشعبية خلال الربيع العربي.

وقد اندلعت الثورة التونسية، التي ألهمت لاحقاً انتفاضات في مختلف أنحاء العالم العربي، إثر إقدام محمد البوعزيزي على إحراق نفسه في ديسمبر/كانون الأول 2010، احتجاجاً على الإهانة المستمرة والتحرش الذي تعرّض له من قبل السلطات المحلية، بما في ذلك الشرطة [9]. وقد جسّدت وفاة البوعزيزي مظالم واسعة النطاق تجاه المؤسسات الأمنية، التي بات يُنظر إليها على نحو متزايد بوصفها مؤسسات افراسية لا حمائية. وندد المتظاهرون في تونس ومصر وغيرها صراحةً بفساد الشرطة، وانتهائها، وغياب المساءلة. وفي عدد من البلدان، تحوّلت مراكز الشرطة والمنشآت الأمنية إلى أهداف مباشرة لغضب الشارع، بما يبرز الدور المركزي الذي أدته القوات الأمنية في استدامة الحكم السلطوي. وبهذا المعنى، لم يكن الربيع العربي ثورة ضد النخب السياسية فحسب، بل كان أيضاً تمرّداً على المؤسسات الأمنية التي أصبحت الدعامة الأساسية للأنظمة السلطوية. [10]

وفي حال أنجز إصلاح قطاع الأمن بنجاح، فإنه يمثل آلية تأسيسية لتفكيك الإرث السلطوي وتهئية شروط التحول الديمقراطي في المنطقة المغاربية. ولا يمكن التقليل من الحاجة إطلاق برامج إصلاح قطاع الأمن في أعقاب الربيع العربي، نظراً لحجم التحديات السياسية والاجتماعية والمؤسسية العميقة التي أفرزتها الانتفاضات. ومن هنا تبرز تساؤلات مركزية: لماذا يُعد إصلاح قطاع الأمن ضرورياً للانتقال الديمقراطي في المنطقة المغاربية؟ وما التحديات والفرص التي تُوّطر عملية تنفيذه؟

1. متطلبان أساسيان لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية

يتمثل الهدف الجوهري الأول لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية في تحويل الصورة العامة والوظيفة الاجتماعية للمؤسسات الأمنية. إذ ينبغي أن يسعى الإصلاح إلى فك الارتباط التاريخي بين هذه المؤسسات وممارسات القمع، واستبداله بنموذج يقوم على المهنية، والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان. ويقتضي هذا التحول انتقالاً جذرياً من جهاز قسري صُمم للسيطرة على السكان إلى مؤسسة خدمية عمومية موجهة نحو حماية المواطنين [11].

كما يلاحظ دونالد بلانتي، فإن القطاعات الأمنية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قبل الربيع العربي كانت منظّمة أساساً لضمان سيطرة الأنظمة لا لتحقيق

السلامة العامة. [12] فقد ركّزت قوات الشرطة على مراقبة النشاط السياسي بدلاً من إنفاذ القانون، في حين انخرطت أجهزة الاستخبارات على نطاق واسع في أنشطة المراقبة الداخلية. وبالمثل، يرى توفيق أقليماندوس أن تراجع الشرعية المؤسسية وضعف أداء الدولة دفعا الأنظمة السلطوية إلى الاعتماد المتزايد على الأجهزة الأمنية، التي وسّعت دورها نفوذها، وصعدت من القمع، وطوّرت شبكات فساد واسعة ومصالح اقتصادية متشابكة. [13]

وفي العديد من دول المنطقة المغاربية، تمتعت القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات بدرجة من الاستقلالية والنفوذ تفوق تلك التي تمتلكها المؤسسات السياسية الرسمية، وكانت مهمتها الأساسية الحفاظ على النظام القائم، لا ضمان الأمن الوطني أو الإنساني. وقد شكّلت الانتفاضات العربية لحظة حاسمة لقياس مستوى السخط الشعبي تجاه العاملين في القطاع الأمني، ولا سيما الشرطة، التي عايشها المواطنون طويلاً بوصفها مصدر خوف لا حماية. وأسهمت ممارسات مثل الاعتقال التعسفي، والتعذيب، والتحقيقات التعسفية، والاحتجاز المطول دون محاكمة في تآكل الثقة العامة وشرعية المؤسسات الأمنية على نحو عميق [14].

ومع ذلك، تختلف تصورات المؤسسات الأمنية بشكل ملحوظ بين دول المنطقة المغاربية. ففي تونس، حافظت المؤسسة العسكرية تاريخياً على دور سياسي محدود، وامتنعت في الغالب عن التدخل المباشر في شؤون الحكم، ويُنظر إليها على نطاق واسع بوصفها مؤسسة جمهورية تُعنى بالدفاع عن الإقليم والوحدة الوطنية، لا بحماية النظام. وفي المغرب، لا تشكّل القوات المسلحة الملكية الفاعل السياسي المهيمن، إذ تتركّز السلطة في المؤسسة الملكية، وتخضع القوات المسلحة بشكل صارم للملك بصفته القائد الأعلى. وعلى خلاف الجزائر، لا يمتلك المغرب تاريخاً من الوصاية العسكرية على المؤسسات السياسية المدنية، ورغم أن القطاع الأمني لا يزال شديد المركزية ويعاني من نقص الشفافية، فإن الغموض السياسي فيه ذو طابع ملكي أكثر منه عسكري، كما أن انخراط القوات المسلحة في الأنشطة الاقتصادية أقل وضوحاً مقارنة بالمجمع العسكري-الأمني في الجزائر. وعلى النقيض من ذلك، تميّز الجزائر منذ زمن طويل بالدور السياسي المركزي للمؤسسة العسكرية، التي تمتد نفوذها إلى مجالات الحوكمة والاقتصاد، بما يؤثر في استقرار النظام وأنماط الرقابة المدنية. أما في ليبيا في عهد معمر القذافي، فقد جرى

إضعاف العلاقات المدنية-العسكرية بشكل متعمد من خلال التفكيك المؤسسي وإنشاء هياكل أمنية موازية، وهو ما أسهم في انهيار السلطة العسكرية المركزية بعد عام 2011. وتؤكد هذه التكوينات المتباينة مجتمعة الحاجة إلى مقاربات إصلاحية متميزة وسياقية لإصلاح قطاع الأمن في مختلف بلدان المنطقة.

أما المتطلب الجوهرى الثانى لإصلاح قطاع الأمن فيمكن فى ارتباطه البنىوى بالانتقال الديمقراطى. فبحكم أسسه المعيارية المرتكزة على الحوكمة الديمقراطية، لا يُعد إصلاح قطاع الأمن مجرد إصلاح تقنى، بل هو عملية سياسية تعيد تشكيل علاقات القوة بين الدولة والمؤسسات الأمنية والمجتمع. ويتمثل التحدى المركزى فى تحديد الكيفية التى يمكن من خلالها للقوات الأمنية أن تُسهم فى ترسيخ الديمقراطية بدلاً من إعاقتها، ويتطلب ذلك فهماً دقيقاً للسياقات الوطنية والإقليمية، واعتماد مقاربات إصلاحية مصممة خصيصاً لتتلاءم مع التاريخ المؤسسى والديناميات السياسية لكل بلد.

جدول (1): نظرة مقارنة على العلاقات المدنية-العسكرية فى المنطقة المغاربية

الدولة	مركز القوة	الدور الاقتصادى للمؤسسة العسكرية	الدور السياسى للمؤسسة العسكرية	طبيعة الغموض المهيمن	الدلالات بالنسبة لإصلاح قطاع الأمن
تونس	المؤسسات السياسية المدنية	محدود جداً؛ يقتصر إلى حد كبير على الأنشطة المرتبطة بالدفاع	محدود ومضبوط؛ تتجنب المؤسسة العسكرية تاريخياً الانخراط فى الحكم والسياسة الحزبية	منخفض نسبياً؛ مستوى شفافية أعلى مقارنة بدول الجوار	التركيز على تعزيز الرقابة الديمقراطية وبناء قدرات المؤسسات المدنية
المغرب	الملكية	محدود وأقل وضوحاً مقارنة بالجزائر	خاضعة للملك بصفته القائد الأعلى؛ ليست فاعلاً سياسياً مستقلاً	منخفض نسبياً، مع انخراط متزايد للمؤسسة العسكرية فى مسارات الانفتاح والإصلاح، مع استمرار الطابع الملكى لحوكمة الأمن	يتشكل الإصلاح فى المغرب فى إطار الحفاظ على النظام والاعتبارات الأمنية، مع السماح بتحديث مضبوط تحت السلطة الملكية

الجزائر	المؤسسة العسكرية-الأمنية	انخراط واسع من خلال شبكات اقتصادية مرتبطة بالمؤسسة العسكرية	مهيمنة سياسياً؛ نفوذ تاريخي ممتد على الحوكمة ومخرجات النظام	مرتفع ومتجذر مؤسسياً	يتطلب إصلاح قطاع الأمن معالجة النفوذ السياسي للمؤسسة العسكرية ومصالحها الاقتصادية
ليبيا (عهد القذافي)	حكم سلطوي شخصاني	دور رسمي محدود؛ اعتماد على هياكل أمنية موازية	مجزأ ومُضعف عمداً؛ غياب علاقات مدنية-عسكرية متماسكة	تفكك مؤسسي شديد	يجب أن يركز إصلاح قطاع الأمن على إعادة البناء المؤسسي والتوحيد

في المحصلة، ينبغي أن يتجاوز إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية المقاربات الضيقة القائمة على "بناء القدرات" المؤسسية، وأن يتناول بدلاً من ذلك إعادة بناء وإعادة تهيئة القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات بوصفها مشكلة حوكمة واحدة ومتكاملة. وينبغي أن تركز هذه الأعمدة الثلاثة للقطاع الأمني النظامي على: (1) رقابة ديمقراطية فعالة، (2) ولايات قانونية واضحة وقابلة للتنفيذ، و(3) معايير مهنية يجري استيعابها داخلياً ومراقبتها خارجياً. ولا يتمثل الهدف الشامل في إنشاء جهاز أمني أقوى فحسب، بل في بناء قطاع أمني محايد سياسياً، وخاضع للمساءلة، وكفؤ في استخدام الموارد، ويعمل تحت سلطة مدنية، ويحمي المواطنين والنظام الدستوري بدلاً من حماية أنظمة أو فصائل أو شبكات نفوذ غير رسمية.

وعليه، فإن أجندة أعمق لإصلاح قطاع الأمن تتطلب إصلاحات على مستويات متعددة ومتراكبة فيما بينها. فعلى المستوى الدستوري-القانوني، يجب تحديد الصلاحيات بوضوح: فلا ينبغي أن تتحول قضايا الأمن الداخلي تلقائياً إلى حلول عسكرية، كما يجب أن تخضع أنشطة الاستخبارات لقيود القانون، والضرورة، والتناسب، وأن تركز ممارسات الشرطة على السلامة العامة ونهج قائم على الحقوق. وعلى المستوى المؤسسي، يتعين تمكين هيئات الرقابة وتزويدها بالموارد اللازمة؛ إذ تحتاج البرلمانات إلى صلاحيات حقيقية في الرقابة على الميزانيات والتحقيق، كما يجب أن تكون المحاكم المستقلة قادرة على مراجعة أفعال القطاع الأمني، وأن تتوفر هيئات تفتيش ومؤسسات وسيط (أمبودسمان) وأجهزة تدقيق ذات مصداقية للتحقيق في سوء السلوك وعمليات الشراء والتعاقد.

أما على المستوى العملي، فإن الاحترافية لا تنفصل عن المساءلة؛ إذ ينبغي أن تقوم أنظمة التوظيف والترقية على الجدارة، وأن تتضمن برامج التدريب مبادئ حقوق الإنسان وقواعد استخدام القوة، وأن تكون آليات الشكاوى آمنة ومتاحة وقادرة على إفضاء إلى

عقوبات فعلية. وعلى مستوى الاقتصاد السياسي، يجب أن يواجه إصلاح قطاع الأمن الحوافز التي تعيد إنتاج غياب الإصلاح، مثل غموض المشتريات، والصناديق خارج الميزانية، والامتيازات الاقتصادية المغلقة، وشبكات الزبونية غير الرسمية، التي تجعل المؤسسات الأمنية مقاومة للرقابة المدنية حتى عندما تتغير القوانين شكلياً.

وتكمن أهمية خاصة في مسألة التدرج والتسلسل. ففي السياقات التي تتسم فيها المؤسسات القسرية للدولة بالتفكك أو التسييس، ينبغي أن يبدأ إصلاح قطاع الأمن بتحقيق حد أدنى من التماسك المؤسسي ووحدة القيادة، قبل الانتقال إلى توسيع الرقابة ونزع الطابع السياسي، ثم العمل لاحقاً على ترسيخ الأداء وبناء الثقة العامة. فالإصلاحات التي تركز على التدريب التكتيكي مع ترك الولايات القانونية، والميزانيات، وحوكمة الاستخبارات دون مساس، غالباً ما تعزز القدرة القسرية دون تحسين المساءلة، بما يخلق قطاعاً آمناً أكثر كفاءة لكنه ليس أكثر شرعية. وعلى العكس، فإن الإصلاحات التي تركز على الرقابة من دون ضمان الحد الأدنى من الفعالية الوظيفية قد تؤدي إلى الشلل المؤسسي وخلق فراغات أمنية تُفيد الفاعلين من غير الدول والمتشددين.

وعليه، فإن إصلاح قطاع الأمن الفعال في المنطقة المغاربية يقتضي الموازنة الدقيقة بين متطلبات الاستقرار ومسارات الديمقراطية، بدل التعامل معهما بوصفهما مرحلتين منفصلتين يمكن فصلهما زمنياً.

2. التحديات الخاصة بحوكمة الأمن

يواجه إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية مجموعة معقدة من التحديات السياسية والثقافية والاقتصادية، التي تهدد نطاقه واستدامته على حد سواء. إذ إن عمليات الإصلاح تصطدم حتماً بمصالح راسخة، وقد تؤدي إلى زعزعة هيكل السلطة القائمة. ويُعد استمرار الثقافات التنظيمية السلطوية داخل المؤسسات الأمنية أحد أبرز العوائق أمام الإصلاح. فبناء عقد اجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع لا يقتصر على الإصلاح المؤسسي من أعلى إلى أسفل، بل يتطلب أيضاً تحولاً من أسفل إلى أعلى من خلال التعليم، والتدريب، والتنشئة المهنية.

وفي هذا السياق، غالباً ما تنظر قوات الشرطة في المنطقة بعين الريبة إلى منظمات حقوق الإنسان وفاعلي المجتمع المدني، معتبراً إياهم تهديدات خارجية بدلاً من شركاء شرعيين. ويعكس هذا الموقف إرثاً متجذراً من الحوكمة السلطوية، ويبرز الأهمية

المحورية للتعليم والتدريب في إصلاح قطاع الأمن. ومن ثم، فإن إدماج القيم الديمقراطية، ومبادئ حقوق الإنسان، وآليات المساءلة في برامج تدريب العاملين في القطاع الأمني يُعد أمراً أساسياً لإحداث تحول حقيقي في الثقافة المؤسسية [15].

ويتمثل تحدّي رئيسي آخر في نخب الأمن التابعة للأنظمة السابقة، ولا سيما كبار الضباط العسكريين، الذين غالباً ما يقاومون مبادرات الإصلاح. إذ تميل هذه النخب إلى النظر إلى الأمن بوصفه مجاًلاً محجوراً خارج نطاق الرقابة المدنية، وتخشى أن يؤدي الإشراف الديمقراطي إلى تقويض نفوذها السياسي وامتيازاتها الاقتصادية. وفي السياقات التي تكون فيها الرقابة البرلمانية على ميزانيات الدفاع ضعيفة أو غائبة، تواجه الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة مقاومة كبيرة [16].

وعلى الرغم من أن الأنشطة الاقتصادية للمؤسسة العسكرية في المنطقة المغاربية تميل إلى أن تكون فردية أكثر منها مؤسسية - بخلاف ما هو الحال في دول مثل مصر أو تركيا - فإن غياب هياكل مساءلة شفافة يسهّل انتشار الفساد ويقوّض الحوكمة. ويظل انعدام آليات رقابة واضحة أحد المحركات الرئيسة للفساد داخل القطاع الأمني، ويشكّل تحدياً حوكيمياً بالغ الأهمية.

وبناءً على ذلك، تتمثل الأولويات الأكثر إلحاحاً لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية في فك ارتباط المؤسسات الأمنية بالأنشطة السياسية والاقتصادية، وإخضاع القطاع الأمني لسلطة مدنية، وإنشاء رقابة فعالة على الميزانيات والعمليات من قبل الهيئات المنتخبة. وينبغي أن تركز جهود الإصلاح على تحويل أجهزة الشرطة والقوات المسلحة وأجهزة الاستخبارات إلى مؤسسات تُنفذ سيادة القانون وتقبل دوراً محدداً بوضوح ومحايداً سياسياً. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف، في نهاية المطاف، توافقاً سياسياً واسعاً، من دونة تتعرض مبادرات إصلاح قطاع الأمن لخطر الجمود أو التراجع.

ثالثاً: التجارب الوطنية المختلفة في المنطقة المغاربية

لا يمكن فهم إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية من خلال إطار موحد أو تقني صرف. إذ تُظهر المنطقة تبايناً كبيراً في الشروط السياسية والمؤسسية والتاريخية التي تنشأ في ظلها عمليات الإصلاح وتتطور. ويؤثر هذا التباين تأثيراً جوهرياً في كلّ من أهداف إصلاح قطاع الأمن وإمكانات تحقيقه، الأمر الذي يضع موضع تساؤل

النماذج الإصلاحية الكونية التي تفترض مسارات مؤسسية أو حوافز إصلاح متشابهة في سياقات ما بعد السلطوية. وبدلاً من ذلك، ينبغي مقارنة إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية بوصفه عملية مشروطة بالسياق، ومتشعبة بالسياسة، تتشكل بعمق وفق التكوين الخاص بكل دولة من حيث العلاقات المدنية-العسكرية وروابط النظام بالقطاع الأمني.

وعلى الرغم من أن دول المنطقة المغاربية تشارك في بعض السمات البنيوية - ولا سيما إرث الحكم السلطوي، وفي بعض الحالات تجارب الصراع العنيف - فإن دور القطاع الأمني وموقعه داخل الدولة يختلفان اختلافاً ملحوظاً. وتعكس هذه الفوارق مسارات تاريخية متباينة لتشكّل الدولة، وأنماطاً مختلفة لترسيخ الأنظمة السياسية، وصيغاً متنوعة لحوكمة الأمن. ونتيجة لذلك، لا تختلف الأولويات الوطنية لإصلاح قطاع الأمن فحسب، بل قد تكون أحياناً متعارضة، إذ تتراوح بين إعادة تأكيد السيطرة المدنية، وإعادة هيكلة مؤسسات أمنية مجزأة، أو إعادة إضفاء الشرعية على الفاعلين الأمنيين في سياقات ما بعد السلطوية.

1. الجزائر: ترسخ نفوذ المؤسسة العسكرية وأجهزة الاستخبارات

ما هي آفاق إصلاح قطاع الأمن في الجزائر؟ وما الإصلاحات المطلوبة لتمكين الدولة الجزائرية من الانتقال نحو حوكمة أمنية أكثر مساءلة وديمقراطية؟ إن أي تقييم جاد لإصلاح قطاع الأمن في الجزائر يجب أن ينطلق من الدور الهيميني المتجذّر تاريخياً للمؤسسة العسكرية وأجهزة الاستخبارات، فضلاً عن التحديات الأمنية الخاصة التي تواجهها البلاد اليوم، بما في ذلك المصالحة بعد الحرب الأهلية، ومكافحة الإرهاب، وأمن الحدود في بيئة إقليمية شديدة الاضطراب. وفي هذا السياق، لا يُعد إصلاح قطاع الأمن مجرد عملية تقنية لتعديل المؤسسات، بل هو مسعى سياسي عميق يمس مباشرة أسس سلطة النظام القائم.

• الجذور التاريخية للمهيمنة العسكرية

ترتبط المكانة المهيمنة للمؤسسة العسكرية في السياسة الجزائرية ارتباطاً وثيقاً بحرب التحرير الوطني. فلم تؤدّ حرب التحرير الجزائرية (1954-1962) إلى الاستقلال فحسب، بل أسهمت أيضاً في تشكيل طبيعة الدولة ما بعد الاستعمار وهوية النخبة الحاكمة. فقد خرج جيش التحرير الوطني، بوصفه الجناح المسلح للجهة التحرير الوطني، من

الحرب باعتباره القوة السياسية الأكثر تماسكاً وتنظيماً في البلاد، ما مكّنه من الادعاء بشرعية تأسيسية قائمة على التضحية الثورية والشرعية الوطنية. ولا يزال هذا الإرث يشكل السردية التبريرية الرئيسة لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية. [17]

ومن منظور نظرية العلاقات المدنية-العسكرية، تمثل الجزائر حالة لم تخضع فيها المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية بعد الاستقلال. فقد أفضى الانتقال من حركة تحرر ثورية إلى سلطة دولة إلى نشوء ما يصفه الباحثون بـ«الجيش الحارس» أو «الجيش البريتوري»، الذي يرى نفسه صاحب الحق الأسمى في تعريف المصلحة الوطنية [18]. وقد عزّز تحول جيش التحرير الوطني إلى جيش وطني بعد عام 1962 هذا الدور، إذ أصبحت القوات المسلحة لاعباً مركزياً ليس فقط في توفير الأمن، بل أيضاً في بناء الدولة وإعادة الإعمار بعد الحرب.

• مؤسسة الحكم العسكري والسيطرة السياسية

ترسّخت هيمنة المؤسسة العسكرية رسمياً مع انقلاب عام 1965 الذي أطاح بالرئيس أحمد بن بلة وأتى بهواري بومدين، الذي كان يشغل منصب رئيس الأركان ووزير الدفاع. وخلال فترة حكم بومدين (1965-1978)، مارست المؤسسة العسكرية سيطرة مباشرة على المؤسسات السياسية، مع الحفاظ على واجهة حكم مدني عبر جبهة التحرير الوطني. وقد عمل الحزب، خلال هذه المرحلة، فعلياً بوصفه امتداداً لسلطة المؤسسة العسكرية، مما سهّل تغلغلها في أجهزة الحكم المدني على المستويين الوطني والمحلي [19]. وكانت هذه المرحلة حاسمة في تكريس المؤسسة العسكرية باعتبارها النخبة الجوهريّة في النظام السياسي الجزائري. فإلى جانب قوتها القسرية، وسّعت القوات المسلحة نفوذها من خلال أدوار اقتصادية واجتماعية، شملت المشاركة في التنمية الريفية، والمشاريع الصناعية، والإدارة العامة. وأسهمت هذه الأدوار في تعزيز المكانة الداخلية للمؤسسة العسكرية وترسيخ صورتها بوصفها الضامن للنظام والوحدة والسيادة الوطنية. كما شكّلت المبادئ الأيديولوجية الموجهة للمؤسسة العسكرية - الشعب، والثورة، ووحدة الدولة - أدوات لإضفاء الشرعية على هيمنتها السياسية، مع تهميش الفاعلين المدنيين البديلين [20].

ومن الناحية الأيديولوجية، تأثر سلك الضباط الجزائريين بتأثيرات خارجية متعددة، ولا سيما التدريب العسكري الفرنسي والسوفييتي. وكما يشير غوناي وتشيلنك،

أفضى ذلك إلى توجه أيديولوجي هجين يجمع بين النزعة القومية القوية، والدولية، والاشتراكية، وتبلور في عقيدة «الجزارة» [21]. وقد عزز هذا التوجه إدراك المؤسسة العسكرية لذاتها بوصفها الحارس الأسمى للدولة ما بعد الاستعمار.

• الليبرالية المحدودة، والأزمة، وتعزيز الهيمنة العسكرية

مثّلت رئاسة الشاذلي بن جديد (1979-1992) محاولة لإعادة ضبط العلاقات المدنية-العسكرية من خلال انفتاح سياسي واقتصادي محدود. وبعد انتفاضات أكتوبر 1988، أدخلت إصلاحات دستورية أقرت التعددية السياسية ونظام التعدد الحزبي. غير أن هذه الإصلاحات لم تفض إلى إخضاع حقيقي للقطاع الأمني لسلطة مدنية. إذ احتفظت المؤسسة العسكرية بحق النقض إزاء القرارات الاستراتيجية، في تعبير عما وُصف باستمرار «السلطة الشرعية» للجيش خارج الأطر المؤسسية الرسمية. [22]

وقد أعادت مقاطعة المسار الانتخابي عام 1992 وما تلاها من صراع أهلي تشكيل المشهد الأمني في الجزائر على نحو جذري. فقد أدى تدخل المؤسسة العسكرية لإلغاء الانتخابات، وإجبار الرئيس بن جديد على الاستقالة، وفرض حالة الطوارئ، إلى إعادة تأكيد دورها السياسي المركزي. وخلال «العشرية السوداء» في تسعينيات القرن الماضي، برزت القوات المسلحة وأجهزة الاستخبارات بوصفها المهندسين الرئيسيين لبقاء النظام، مقدّمة نفسها طليعة في مواجهة الإسلام السياسي [23]. وخلال تلك الفترة، كان اختيار الرؤساء يتم فعلياً من قبل النخبة العسكرية، كما كانت القرارات السياسية الكبرى مرهونة بموافقتها.

وعلى الرغم من أن هذه المرحلة عززت سيطرة المؤسسة العسكرية، فإنها في المقابل أضعفت شرعيتها الشعبية. فقد أسهم الاستخدام الواسع للقمع، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والممارسات الغامضة في مكافحة الإرهاب في تآكل الثقة العامة بالمؤسسات الأمنية. ومن منظور إصلاح قطاع الأمن، يشكّل هذا الإرث عائقاً رئيسياً، إذ كرّس ثقافة أمنية قائمة على السرية، والإكراه، والاستقلال المؤسسي عن الرقابة المدنية.

• أجهزة الاستخبارات والبنية المزدوجة للسلطة

تُعد المكانة المركزية لأجهزة الاستخبارات سمة مميّزة لحكومة الأمن في الجزائر. فقد أنشئ الجهاز الاستخباراتي عقب الاستقلال تحت اسم «الأمن العسكري»، ثم تطور

عام 1990 إلى «دائرة الاستعلام والأمن»، ليصبح أحد أقوى المؤسسات في البلاد[24]. وقد مارست هذه الدائرة نفوذًا واسعًا على الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والسلطة القضائية، وعملت بوصفها بنية سلطة موازية إلى جانب مؤسسات الدولة الرسمية.

ويُعد التمييز الذي يطرحه الهواري عدي بين السلطة الشكلية، التي تمارسها الرئاسة والحكومة، والسلطة الفعلية، التي تمارسها المؤسسة العسكرية وأجهزة الاستخبارات، أداة تحليلية بالغة الأهمية لفهم النظام السياسي الجزائري[25]. وتُعقّد هذه البنية المزدوجة جهود إصلاح قطاع الأمن، إذ إن الإصلاحات التي تستهدف المؤسسات الرسمية تترك دون مساس الشبكات غير الرسمية والقدرات القسرية التي تضمن استمرارية سيطرة النظام.

• بوتفليقة وحدود إعادة توازن السلطة

أتاح وصول عبد العزيز بوتفليقة إلى الرئاسة عام 1999 فرصًا محدودة لإعادة التوازن في العلاقات المدنية-العسكرية. وقد تعزّزت شرعيته عبر «ميثاق السلم والمصالحة الوطنية»، الذي حظي بتأييد شعبي واسع وأسهم في تقليص مستوى العنف واسع النطاق. كما أن السياق الدولي بعد أحداث 11 سبتمبر عزّز موقع الجزائر بوصفها شريكًا رئيسيًا للفاعلين الغربيين في مجال مكافحة الإرهاب، ما رفع من شرعية النظام خارجيًا ومن هامش مناورة دبلوماسيته[26].

غير أن جهود بوتفليقة لتعزيز سلطة الرئاسة واجهت مقاومة قوية من النخب العسكرية والاستخباراتية المتجذّرة. وعلى الرغم من إدخال بعض التعديلات الرمزية، فإن بنية السلطة الأساسية ظلت إلى حد كبير على حالها. واستمرت المؤسسة العسكرية في أداء دور صانع القرار النهائي، ولا سيما في قضايا الأمن والسياسة الخارجية. ونتيجة لذلك، لم تُترجم الإصلاحات إلى رقابة ديمقراطية حقيقية على القطاع الأمني.

• دلالات الحالة الجزائرية لإصلاح قطاع الأمن

من منظور إصلاح قطاع الأمن، تُعد الجزائر واحدة من أكثر الحالات تعقيدًا في المنطقة المغاربية. فالتغلغل الواسع للمؤسسة العسكرية وأجهزة الاستخبارات في الحياة السياسية يقوّض المبادئ الأساسية لحكومة الأمن الديمقراطية، بما في ذلك المساءلة،

والشفافية، والسيطرة المدنية. وعليه، فإن نزع الطابع العسكري عن المجال السياسي يُعد شرطاً ضرورياً - وإن كان مكلفاً سياسياً - لتحقيق إصلاح ذي مغزى.

غير أن إصلاح قطاع الأمن في الجزائر لا يمكن تصوره كعملية سريعة أو مفروضة من الخارج. إذ تشير التجارب المقارنة إلى أن الإصلاح الناجح في مثل هذه السياقات يتطلب ترتيبات تفاوضية توفر للمؤسسة العسكرية ضمانات خروج ذات مصداقية، تحمي مصالحها المؤسسية مع الحد التدريجي من تدخلها السياسي [27]. ومن دون إعادة تعريف توافقية للعلاقات المدنية-العسكرية، يُرجَّح أن تُعرقل مبادرات الإصلاح أو تُحتوى من قبل النخب الأمنية المتجدرة.

وبهذا المعنى، تمثل الجزائر نموذجاً لما يصفه مصطفى محمد بحالة يفترض فيها إصلاح قطاع الأمن «إصلاح الدولة» ذاتها [28]. فلا يمكن لإصلاح القطاع الأمني أن يتقدم بمعزل عن تحول سياسي بنيوي، ما دام الجهاز الأمني يشكل العمود الفقري لسلطة النظام، لا أداة محايدة في خدمة الصالح العام.

2. المغرب: تحديث قطاع الأمن في إطار نظام ملكي مستقر

• الخصوصية السياقية: لماذا يُعد المغرب حالة مختلفة

يمثل المغرب حالة متميزة لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية، تشكّلت بفعل الاستمرارية السياسية، والاستقرار المؤسسي، وغياب القطيعة العنيفة واسعة النطاق. فعلى خلاف ليبيا، لم يشهد المغرب انهياراً للدولة أو عملية إعادة بناء بعد نزاع؛ وعلى خلاف الجزائر، لم يُحكم من خلال وصاية عسكرية مستدامة؛ وعلى خلاف تونس، لم يؤدّ مسار الانتقال السياسي فيه إلى إعادة تشكيل جوهرية للعلاقات المدنية-العسكرية. وبدلاً من ذلك، تطوّر مسار الإصلاح في المغرب داخل إطار نظام ملكي مترسخ، جرى فيه تكييف المؤسسات الأمنية تدريجياً مع متطلبات حوكمة جديدة من دون المساس بالتوزيع الجوهري للسلطة السيادية.

وكما يجادل محمد الساعف، فإن النقاشات المتعلقة بحوكمة الأمن في المغرب يُفهم على نحو أفضل بوصفها جزءاً من مسار طويل الأمد لـ «دمقرطة مُدارة»، بدأ قبل الانتفاضات العربية بوقت طويل، واتسم بإصلاحات سياسية وإدارية تدريجية أكثر من كونه قطيعة مع النظام [29]. فمنذ أوائل تسعينيات القرن الماضي، أدخل المغرب سلسلة من التغييرات السياسية - من بينها حكومة التناوب عام 1997، والإصلاح الدستوري لسنة

2011، والانتخابات التنافسية المتعاقبة - التي وسّعت المشاركة السياسية والتعددية المؤسسية، مع الحفاظ في الوقت ذاته على الدور المركزي للمؤسسة الملكية في صنع القرار الاستراتيجي.

وقد أسهم هذا السياق الإصلاحي الأوسع في تشكيل طبيعة إصلاح قطاع الأمن في المغرب. فبدل السعي إلى إعادة توزيع السلطة بعيداً عن القصر، جرى التعامل مع الإصلاح الأمني بوصفه مشروعاً لبناء الدولة والتحديث، يهدف إلى تعزيز الفعالية، والمهنية، والمصدقية الدولية، في ظل استمرارية سياسية واضحة.

• العدالة الانتقالية بوصفها لحظة تأسيسية لخطاب إصلاح الأمن

شكل إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة (- Instance Équité et Réconciliation IER) عام 2004 محطة مفصلية في مسار إصلاح القطاع الأمني في المغرب. وقد كُلفت الهيئة بالتحقيق في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ارتكبتها موظفو الدولة بين عامي 1956 و1999، وتحديد المسؤوليات المؤسسية، وتقديم التعويضات، واقتراح ضمانات عدم التكرار [30]. والأهم من ذلك، أن الهيئة حدّدت بشكل صريح مواطن الضعف البنوي في حوكمة الأمن - ولا سيما غياب الرقابة الديمقراطية، والوضوح القانوني، والمساءلة - بوصفها أسباباً رئيسية للانتهاكات السابقة.

وقد تضمّن التقرير الختامي للهيئة مجموعة من التوصيات التي رسمت فعلياً معالم أجندة لإصلاح قطاع الأمن، من بينها:

- بلورة سياسة وطنية للأمن معلنة للعموم؛
- توضيح ونشر الولايات القانونية التي تحكم عمل جميع المؤسسات الأمنية؛
- تعزيز تبادل المعلومات بين السلطة التنفيذية والبرلمان والجمهور؛
- وإرساء آليات شفافة للرقابة الداخلية والانضباط داخل الأجهزة الأمنية. [31]

وعلى الرغم من أن تنفيذ هذه التوصيات ظل جزئياً، فإن أهميتها تكمن في إضفاء الطابع المؤسسي على لغة الإصلاح داخل الدولة المغربية. فالعدالة الانتقالية لم تُفكك بنى السلطة القائمة، لكنها أعادت ضبط الإطار المعياري الذي تعمل ضمنه المؤسسات الأمنية، ووقّرت مرجعية أساسية لمبادرات التحديث والاحتراف اللاحقة.

• مركزية السلطة بوصفها شرطاً مُمكنًا للتحديث

تُعد مركزية السلطة الاستراتيجية في المجال الأمني داخل المؤسسة الملكية سمةً مميزةً لمسار إصلاح قطاع الأمن في المغرب. إذ تظل السيطرة النهائية على القوات المسلحة، وأجهزة الاستخبارات، ومؤسسات الأمن الداخلي امتيازًا سياديًا للملك، بصفته القائد الأعلى، ورئيس الهيئات التنسيقية الرئيسة مثل المجلس الأعلى للأمن، الذي أنشئ بموجب دستور 2011، [32]

وبدل أن تعيق هذه المركزية عملية الإصلاح، فقد أتاحت اعتماد استراتيجية تحديث متماسكة ومستمرة. فعلى عكس القطاعات الأمنية المجزأة أو المسيسة في مناطق أخرى من الإقليم، تستفيد المؤسسات الأمنية المغربية من سلاسل قيادة واضحة، واستمرارية مؤسسية، وقدرة على التخطيط طويل الأمد [33]. وقد سهّل ذلك تنفيذ إصلاحات تتطلب استثمارات مستدامة، وتنسيقًا بين الوكالات، وحماية نسبية من المنافسة السياسية قصيرة الأجل.

غير أن هذه البنية نفسها تُقيّد نطاق الرقابة المدنية من قبل المؤسسات المنتخبة. إذ لا يمارس البرلمان سوى نفوذ هامشي على السياسات الأمنية، وحوكمة الاستخبارات، وميزانيات الدفاع، في حين يفتقر رئيس الحكومة إلى سلطة فعلية على المؤسسات القسرية. ونتيجة لذلك، تظل حوكمة الأمن إلى حد كبير معزولة عن النقاش العمومي، حتى مع ازدياد مهنتها وتقدمها التقني.

• مؤشرات تحديث قطاع الأمن في المغرب

في السنوات الأخيرة، انتهج المغرب مسارًا متعدد الأبعاد لتحديث قطاعه الأمني. ويمكن رصد هذا المسار تحليليًا من خلال عدد من المؤشرات الرئيسة:

• الاحتراف المؤسسي

وسّعت المؤسسات الأمنية - ولا سيما في مجال الشرطة - وحداتها المتخصصة، وطوّرت أكاديميات التدريب، وأدخلت هياكل مهنية قائمة على الجودة. كما أُعطي اهتمام متزايد للمهارات الإدارية، والقدرات الجنائية، والإجراءات التشغيلية المعيارية. وتعكس هذه التحولات انتقالاً من ممارسات شخصية أو غير رسمية إلى عقلنة بيروقراطية.

• الرقمنة والتحديث الإداري

يُعد التحول الرقمي للإدارة الأمنية أحد أبرز مظاهر التحديث. فقد استثمرت المديرية العامة للأمن الوطني بكثافة في أنظمة التعريف البيومتري، ومنصات الخدمات الرقمية، وقواعد البيانات المندمجة، بما يربط العمل الشرطي باستراتيجيات الرقمنة الأوسع للدولة. وتهدف هذه المبادرات إلى تحسين الكفاءة، وتقليص السلطة التقديرية الإدارية، وتعزيز تفاعل المواطنين مع المؤسسات الأمنية.

• التخطيط الاستراتيجي وتحديث المؤسسة العسكرية

انخرطت القوات المسلحة الملكية في مسار تحديث مستدام يتسم بالتخطيط طويل الأمد للقدرات، وإصلاح منظومات التسلح والتعاقد، وتعزيز قابلية التشغيل البيني مع الشركاء الدوليين. كما باتت السياسة الدفاعية تُولي اهتماماً متزايداً للوجستيات، والقدرات السيبرانية، والمراقبة الترابية، فيما تشير تشريعات حديثة إلى طموحات لتطوير قاعدة صناعية دفاعية وطنية.

• التواصل والانفتاح المضبوط

أصبحت المؤسسات الأمنية أكثر حضوراً في الفضاء العام من خلال التفاعل الإعلامي، واستراتيجيات التواصل الرسمي، والتقارير العمومية حول العمليات والإصلاحات. وعلى الرغم من أن ذلك لا يرقى إلى مستوى الشفافية الكاملة، فإنه يعكس جهداً مقصوداً لإعادة تشكيل الصورة المؤسسية وإدارة علاقات الدولة بالمجتمع في المجال الأمني.

5. إصلاح قطاع الأمن بوصفه جزءاً من ترسيخ سيادة القانون

في الحالة المغربية، لا يمكن فصل إصلاح قطاع الأمن عن المشروع الأوسع لترسيخ سيادة القانون. فالإصلاح الأمني مترابط بعمق مع إصلاح القضاء، والتحديث الإداري، وحوكمة حقوق الإنسان. وغالباً ما يكون التقدم في أحد هذه المجالات شرطاً للتقدم في مجالات أخرى. غير أن تسلسل الإصلاحات قد أعطى أولوية لبناء القدرات والتحديث على حساب توسيع آليات الرقابة الديمقراطية.

ولا يزال فاعلو المجتمع المدني - بمن فيهم منظمات حقوق الإنسان، والصحفيون الاستقصائيون، وجماعات مكافحة الفساد - يؤدون دوراً مهماً في مراقبة الممارسات الأمنية والدفع نحو التقنين القانوني. وقد برز تأثيرهم بوضوح في النقاشات المتعلقة بالمراقبة،

ومساءلة الشرطة، ونظم الحصانة، رغم أن قدرتهم على التأثير في مخرجات السياسات النهائية تظل محدودة.

6. الدلالة الإقليمية

تُبرز التجربة المغربية مسارًا مميزًا لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية، يقوم على التحديث الذي تقوده الدولة في إطار نظام سياسي مستقر. فقد كان الإصلاح الأمني استباقياً أكثر منه استجابة للأزمات، وتدرجياً لا ثورياً، ومنهجياً في رؤية طويلة الأمد للتكيف المؤسسي. ويقف هذا المسار على النقيض من عمليات الإصلاح التي تشكّلت بفعل الهيمنة العسكرية، أو الانهيار المؤسسي، أو إعادة الإعمار بعد النزاعات في مناطق أخرى من الإقليم.

وعوض قياس التجربة المغربية على نماذج مثالية للسيطرة المدنية الديمقراطية، يفهم هذا المسار على نحو أدق من خلال منظور قدرات الدولة، والتعلّم المؤسسي، والتكيف المُدار. وهذا ما يجعل المغرب حالة مقارنة بالغة الأهمية لفهم تنوع مسارات إصلاح قطاع الأمن في العالم العربي.

3. تونس: محدودية إلحاحية إصلاح المؤسسة العسكرية ومركزية

حوكمة الأمن الداخلي

من بين دول المنطقة المغاربية، تقدّم تونس تركيبة مميزة لقطاع الأمن، تُسهم بصورة جوهرية في تشكيل أولويات إصلاح قطاع الأمن فيها. فعلى خلاف الجزائر أو مصر، لم تُحكم تونس يوماً من قبل نظام عسكري، كما لم تشكّل القوات المسلحة العمود الفقري للحكم السلطوي. وبناءً عليه، لم يكن التحدي الرئيس لإصلاح قطاع الأمن منذ سقوط زين العابدين بن علي عام 2011 هو إصلاح المؤسسة العسكرية، بل إعادة هيكلة جهاز الأمن الداخلي والسلطة القضائية، اللذين شكّلا الأدوات الأساسيتين للقمع السلطوي.

وتُظهر الحالة التونسية، بذلك، أن أولويات إصلاح قطاع الأمن مشروطة تاريخياً: ففي السياقات التي لم تُسَيَّس فيها المؤسسة العسكرية ولم تتورط في القمع المنهجي، تنتقل إلحاحية الإصلاح إلى مؤسسات الشرطة والاستخبارات والعدالة.

• المؤسسة العسكرية التونسية: شرعية بلا طموح سياسي

تحظى القوات المسلحة التونسية بمستويات مرتفعة من الثقة العامة، ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى سلوكها خلال انتفاضة 2010-2011. فعلى خلاف قوات الشرطة، رفض الجيش قمع المتظاهرين، وامتنع عن تنفيذ أوامر بن علي بإطلاق النار، وهو قرار كان حاسماً في تيسير إزاحة الرئيس ومنع اندلاع عنف واسع النطاق. وقد عزّز هذا السلوك صورة المؤسسة العسكرية بوصفها مؤسسة مهنية وجمهورية، ملتزمة بالدفاع عن الإقليم والوحدة الوطنية، لا بضمان بقاء النظام. [34]

والأهم من ذلك، أن المؤسسة العسكرية لم تسع إلى تحويل شرعيتها الثورية إلى سلطة سياسية. إذ امتنعت عن التدخل في صياغة الدستور، أو التنافس الانتخابي، أو صناعة القرار التنفيذي في المرحلة التي تلت الثورة، بما كرّس نمطاً من الضبط المؤسسي يميّز تونس بوضوح عن الحالات التي برزت فيها الجيوش فاعلاً سياسياً مهماً بعد الانتفاضات الشعبية.

• التهميش التاريخي في ظل الحكم السلطوي

يمكن فهم هذا الضبط المؤسسي على نحو أفضل في ضوء التهميش طويل الأمد الذي تعرّضت له المؤسسة العسكرية في عهدي الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي. وكما يشير ديريك لوتربك، فقد نظر بن علي، على وجه الخصوص، إلى القوات المسلحة بعين الشك، وسعى عمداً إلى الحد من نفوذها السياسي، مفضلاً الاعتماد على أجهزة الشرطة والاستخبارات [35]. وعلى الرغم من أن بعض الضباط اكتسبوا حضوراً مؤقتاً في السنوات الأولى من حكم بن علي، فإن المسار العام للمؤسسة العسكرية اتسم بنزع التسييس والإقصاء عن مركز السلطة.

وقد انعكس هذا التهميش في حجم القوات ومواردها على السواء. فبقوام يُقدّر بنحو 35 إلى 36 ألف عنصر، تمتلك تونس أصغر جيش في المنطقة المغاربية. كما ظل الإنفاق الدفاعي تاريخياً دون 1.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، واعتمدت صفقات التسليح إلى حد كبير على المساعدات العسكرية الأجنبية، ولا سيما من الولايات المتحدة وفرنسا. ولم يكن هذا الضعف البنيوي عرضياً، بل جاء في إطار استراتيجية متعددة لـ«التحصين ضد الانقلابات»، هدفت إلى منع تدخل المؤسسة العسكرية في السياسة.

ومن المفارقات أن هذا التهميش البنيوي أسهم في تعزيز الصورة الإيجابية للمؤسسة العسكرية بعد عام 2011. فبسبب عدم تورطها في قمع النظام، خرج الجيش من الانتفاضة بشرعية معززة بوصفه حارساً محايداً لاستمرارية الدولة، لا أداة قمع سلطوية.

• محدودية إلحاحية إصلاح المؤسسة العسكرية بعد 2011

في المرحلة المباشرة التي أعقبت سقوط بن علي، لم يُنظر إلى إصلاح المؤسسة العسكرية بوصفه أولوية ملحة في إطار إصلاح قطاع الأمن. فعلى الرغم من أن القوات المسلحة اكتسبت حضوراً أكبر وشهدت تحسينات متواضعة في القدرات – ولا سيما في مجالي مكافحة الإرهاب وأمن الحدود عقب الهجمات بين عامي 2013 و2016 – فإن هذه التغييرات لم تُحدث تحولاً جوهرياً في العلاقات المدنية-العسكرية. إذ ظل الجيش خاضعاً للسلطة المدنية، وتجنب الانخراط في العمل الحزبي.[36]

ومن منظور إصلاح قطاع الأمن، تختلف تونس بذلك اختلافاً واضحاً عن الحالات التي استدعت فيها الجيوش عمليات ديمقراطية، أو نزع تسييس، أو تقليص الحجم. وبدلاً من ذلك، انصبّ الاهتمام الإصلاحي على المؤسسات التي كانت الأكثر تغلغلاً في بنية الحكم السلطوي.

• التحدي الجوهري لإصلاح قطاع الأمن: الأمن الداخلي والشرطة

تمثل إعادة إصلاح جهاز الأمن الداخلي التحدي المركزي لإصلاح قطاع الأمن في تونس، ولا سيما أجهزة الشرطة والاستخبارات العاملة تحت إشراف وزارة الداخلية. ففي عهد بن علي، كانت تونس من أكثر الدول العربية كثافة في الانتشار الشرطي. وتشير تقديرات إلى أن عددًا يقارب 200 ألف من عناصر الشرطة والأمن الداخلي كانوا يراقبون سكاناً يبلغ عددهم نحو 11 مليون نسمة، ما جعل القمع أداةً محورية للحكم ومصدرًا رئيسياً للتوظيف في النظام.

وخلال الانتفاضة، أدت قوات الشرطة دور الدراع القسرية الأساسية للنظام، وأُثِّمَت على نطاق واسع بممارسة التعذيب، والاعتقال التعسفي، والعنف المبيت. كما شكّلت أجهزة الاستخبارات، المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالشرطة، نخبة أمنية غامضة ومميّزة، محصنة من الرقابة القضائية والبرلمانية. ونتيجة لذلك، خرجت هذه المؤسسات من عام 2011 بشرعية متآكلة بشدة، وأصبحت محور المطالب الإصلاحية.

وقد حدّدت نقاشات الإصلاح ثلاث أولويات مترابطة:

1. استبدال التشريعات الموروثة عن الحقبة السلطوية بإطار قانوني ديمقراطي قائم على حقوق الإنسان؛
 2. إدخال آليات للشفافية والمساءلة داخل إدارة الشرطة؛
 3. ترسيخ ثقافة أمنية جديدة تقوم على سيادة القانون والتربية الديمقراطية.
- وكان من المفترض أن ثواب هذه الإصلاحات عملية إصلاح قضائي وإعادة هيكلة وزارة الداخلية، التي تُعد العمود المؤسسي الفقري لجهاز الأمن التونسي. غير أن التقدم ظل غير متكافئ، وغالبًا ما أعاقته مصالح بيروقراطية راسخة ونقابات شرطية قوية.

• الارتداد بعد عام 2021 ودلالاته لإصلاح قطاع الأمن

أدى تركّز السلطة عقب يوليو/تموز 2021 في عهد الرئيس قيس سعيّد إلى تغيير عميق في مسار إصلاح قطاع الأمن في تونس. فقد أسهم تعليق أعمال البرلمان وحلّه، وإضعاف استقلال القضاء، وإعادة مركزة السلطة التنفيذية، في إعادة تمكين مؤسسات الأمن الداخلي، مع تقليص حاد للرقابة المدنية. وعادت قوات الشرطة إلى الاضطلاع بأدوار في تقييد المعارضة السياسية، ومراقبة الاحتجاج، والحد من الحريات المدنية. ومع ذلك، بقيت المؤسسة العسكرية منضبطة مؤسسيًا، فعلى الرغم من قيامها بتيسير القرارات التنفيذية وحماية مؤسسات الدولة، فإنها لم تتولّ سلطة سياسية مستقلة، ولم تحكم مباشرة، ولم تُعد هيكلة النظام السياسي بما يخدم مصالحها المؤسسية.

• توضيح مقارن: فشل إصلاح قطاع الأمن من دون هيمنة عسكرية

لا يتعارض الارتداد الذي شهدته تونس بعد عام 2021 في مجال إصلاح قطاع الأمن مع سجلّها التاريخي القوي في العلاقات المدنية-العسكرية؛ بل يؤكد تمييزًا تحليليًا أساسيًا بين حياد المؤسسة العسكرية وحوكمة أمنية ديمقراطية. وكما توضح تحليلات لوتريك، فقد جرى تنشئة القوات المسلحة التونسية ضمن أخلاقيات مهنية تركز على الدفاع الترابي ونزع التسييس، وهو نمط استمر حتى في فترات الارتداد السلطوي.

ويعكس فشل إصلاح قطاع الأمن بعد عام 2021، بدلًا من ذلك، إعادة تسييس مؤسسات الأمن الداخلي والعدالة، التي أدّت تاريخيًا دور الأدوات الرئيسة للسيطرة

السلطوية. وكما تؤكد أدبيات إصلاح قطاع الأمن، فإن غياب تدخل المؤسسة العسكرية لا يضمن ترسيخ الديمقراطية إذا ظلت مؤسسات الشرطة والاستخبارات ضعيفة التنظيم وقابلة لاستحواذ السلطة التنفيذية.

وتُبرز تونس، بذلك، خلاصة مقارنة أوسع مفادها أن الاستعادة السلطوية يمكن أن تتحقق عبر أدوات الشرطة والإكراه القانوني، لا عبر الحكم العسكري. وبهذا المعنى، تختلف تونس عن حالات مثل الجزائر أو مصر، حيث تظطلع الجيوش بدور «حماية النظام»، في حين تُظهر أن نزع عسكرة السياسة شرطٌ ضروري لكنه غير كافٍ لتحقيق حوكمة أمنية ديمقراطية. فمن دون إصلاح مستدام لمؤسسات الأمن الداخلي وضمان استقلال القضاء، يظل الارتداد الديمقراطي ممكناً حتى في ظل وجود مؤسسة عسكرية مهنية ومحيدة سياسياً.

4. ليبيا: تحديات إصلاح قطاع الأمن في سياق ما بعد نزاع ممتد

تظل ليبيا الحالة الأوضح في المنطقة المغاربية من حيث ما بعد النزاع وتفكك الدولة، ويؤثر هذا الوضع تأثيراً جوهرياً في مضمون إصلاح قطاع الأمن وتسلسله الزمني. فعلى خلاف المغرب أو تونس—حيث تتركز نقاشات إصلاح قطاع الأمن على تحسين الحوكمة داخل هياكل دولة ما تزال قائمة إلى حد كبير—فإن أجندة إصلاح قطاع الأمن في ليبيا لا تنفصل عن عملية بناء الدولة ذاتها. إذ لا يقتصر التحدي على إصلاح المؤسسات القسرية، بل يتمثل في إعادة تشكيل بنية أمنية موحدة قادرة على بسط السلطة على الإقليم والسكان. وهذه هي المعضلة الكلاسيكية لما بعد النزاع التي أشار إليها بول جاكسون: الحاجة إلى توفير الأمن الفوري، ونزع سلاح المقاتلين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، وتقليص عدد الفاعلين المسلحين ومستوى استقلاليتهم. [37]

• 1.4. الوضع الراهن: وقف إطلاق نار بلا توحيد

يمكن توصيف البيئة السياسية والأمنية في ليبيا خلال عامي 2025–بداية 2026 بأنها نظام نزاع مجمّد: إذ صمد وقف إطلاق النار المبرم عام 2020 عموماً، غير أن الدولة ما تزال منقسمة بين سلطات وتحالفات أمنية متنافسة. فتمارس حكومة الوحدة الوطنية المتمركزة في طرابلس نفوذها في غرب ليبيا عبر تحالفات مع جماعات مسلحة وبُنى اسمية لوزاري الداخلية والدفاع، في حين تهيمن القوات المسلحة العربية الليبية بقيادة خليفة حفتر على الشرق وأجزاء من الجنوب من خلال مؤسسات عسكرية—

أمنية موازية وإدارة منافسة. ويعني هذا الانقسام في السيادة أن ليبيا ما تزال تفتقر إلى الاحتكار الويبري لاستخدام القوة المشروعة—وهو بالضبط الشرط المؤسسي الذي يهدف إصلاح قطاع الأمن إلى تحقيقه.

وتواصل الأمم المتحدة تأطير تثبيت الأمن بوصفه شرطاً مسبقاً لأي تسوية سياسية مستدامة، مؤكدة أن التفكك المؤسسي والتنافس على الموارد العامة (بما في ذلك حوكمة عائدات النفط) يُغذيان الأزمة. كما تُبرز تقارير أممية حديثة استمرار الجمود بشأن الانتخابات والترتيبات الدستورية، في حين يُعامل مع «حوكمة الأمن» بوصفها أحد المسارات الرئيسة للانتقال من إدارة وقف إطلاق النار إلى إعادة التوحيد المؤسسي.

• 2.4. المعضلة المركزية لإصلاح قطاع الأمن: مؤسسة الميليشيات بدل توطيد الدولة

يُعدّ أحد الأسباب الجوهرية لتعثر إصلاح قطاع الأمن في ليبيا هو أن البلاد لم تشهد مجرد «مقاومة ميليشياوية»، بل «مأسسة للميليشيات». فقد حصلت جماعات مسلحة عديدة على تسميات رسمية وميزانيات ورواتب من الدولة، مع احتفاظها بسلاسل قيادة مستقلة، وسيطرة إقليمية، ومصادر إيرادات ذاتية. ويحوّل هذا الترتيب الدولة إلى آلية تمويل للفاعلين المسلحين بدل أن تكون هرم قيادة وسيطرة يفرض الانضباط عليهم. وتُظهر التحليلات المعاصرة لقطاع الأمن الليبي مراراً أن «الدمج» غالباً ما عني إدماجاً شكلياً دون إخضاع فعلي، بما رسّخ التفكك تحت مسميات بيروقراطية [38].

كما تُنتج منطق المأسسة هذا مشكلة حوافز في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (DDR): فإذا أمكن للجماعات المسلحة الوصول إلى موارد الدولة مع الحفاظ على استقلاليتها، يصبح نزع السلاح خياراً غير عقلائي من منظورها، ما لم يقترن بضمانات أمنية ذات مصداقية، وإدماج سياسي، وبدائل اقتصادية.

• 3.4. طرابلس كنموذج مصغّر: تنافس داخل الدولة

تُظهر الديناميات الأمنية في طرابلس كيف يُنتج سياق ما بعد النزاع في ليبيا تنافساً قسرياً متكرراً حتى داخل المعسكر الغربي. ففي منتصف عام 2025، شهدت طرابلس أعنف اشتباكات لها منذ سنوات عقب محاولات قوات موالية لحكومة الوحدة الوطنية تفكيك أو تحييد تشكيلات مسلحة منافسة، من بينها جهاز دعم الاستقرار. وقد كشفت هذه الأحداث واقعين بنويين لإصلاح قطاع الأمن: (1) أن «توطيد الدولة» غالباً ما يتم عبر مساومات مسلحة وإكراه بين الفصائل بدلاً من الإصلاح المؤسسي؛

و(2) أن التحولات في ميزان الأمن تُقاد كثيرًا بصراعات الميليشيات وإعادة اصطفاف شبكات الزبونية، لا بتوحيد القيادة على أساس قواعد مؤسسية.

وترافقت الحلقة نفسها مع تدقيق متجدد في حوكمة أماكن الاحتجاز واتهامات بارتكاب انتهاكات جسيمة في مرافق مرتبطة بفاعلين مسلحين منسوبين اسمياً إلى هياكل الدولة—وهو ما يبرز ضرورة أن يعامل إصلاح قطاع الأمن في ليبيا إدارة الاحتجاز، والمساءلة، وضبط سلاسل القيادة بوصفها أعمدة أساسية، لا «إضافات حقوقية» هامشية.

• 4.4. برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج شرط لا غنى عنه

يُجمع على حاجة ليبيا إلى برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، غير أن العوائق الرئيسة سياسية ومؤسسية أكثر منها تقنية. إذ تُعيق هذه البرامج عوامل عدة، من بينها:

- تفكك السيادة (حكومات وتحالفات أمنية متنافسة)؛
- بُنى الشرعية المحلية (فاعلون قبليون وبلديون وجهويون)؛
- حوافز اقتصاد الحرب (السيطرة على نقاط التفتيش، ومسارات التهريب، وكشوف الرواتب العامة، وتوزيع الریوع)؛
- ضعف قدرات العدالة الانتقالية، ما يجعل التدقيق والمساءلة وبناء الثقة بالغ الصعوبة.

وتتجلى مشكلة الترتيب الزمني (التسلسل) بحدة خاصة: فلا يمكن لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أن تنجح دون إطار أمني وطني ذي حد أدنى من المصدقية، في حين لا يمكن بناء مثل هذا الإطار دون تقليص استقلالية الميليشيات. ويُبرز تقييم مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن (DCAF) لمحاولات الإصلاح في ليبيا أن جهود DDR/SSR السابقة نُفذت كثيراً بترتيب خاطئ أو من دون تصور واقعي لبنية القوة، بما وفر—دون قصد—حوافز لقادة الجماعات المسلحة للحفاظ على قواعد مسلحة واسعة.

• 5.4. انتشار السلاح : منظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكتف (MANPADS)

كمخاطر أمنية ممتدة

لا يزال انتشار السلاح عائقاً بنيوياً أمام الاستقرار، بما في ذلك المشكلة المستمرة لمنظومات الدفاع الجوي المحمولة على الكتف (MANPADS) المنهوبة من مخزونات حقبة القذافي. وقد أكدت تحركات أمنية مبكرة (مثل انخراط مجلس الأمن عام 2011) ضرورة تأمين الترسانات الليبية ومنع الانتشار. كما وثّقت أبحاث «مسح الأسلحة الصغيرة» انتشار هذه المنظومات بعد عام 2011 والمخاطر التي تخلقها على أمن الطيران الإقليمي، بما يبرز الطابع طويل الأمد لتسرب الأسلحة الليبية. وحتى مع استقرار الحوكمة محلياً، يستمر انتشار السلاح في تغذية انعدام الأمن عبر الحدود وتمكين المعرقلين داخل ليبيا.[39]

• 6.4. ماذا يعني «نجاح» إصلاح قطاع الأمن في ليبيا اليوم؟

في ضوء التكوين الراهن، ينبغي فهم إصلاح قطاع الأمن في ليبيا بوصفه أقل «إصلاحاً وزارياً» تقليدياً وأكثر بناءً لتسوية أمنية موحدة. وعملياً، يتطلب ذلك تقدماً على ستة مسارات مترابطة، كما يوضحه الجدول الآتي:

جدول (2): الركائز الأساسية لإصلاح قطاع الأمن في ليبيا

ت.	المسار	محور التركيز	ما يعنيه ذلك عملياً
1.	توحيد القيادة وترتيبات الأمن الإقليمي	تماسك القيادة الوطنية	بناء بنية أمنية موثوقة تربط القوات المحلية بالسلطة الوطنية، عبر قيادات مرحلية أو إقليمية تعمل وفق معايير وطنية موحدة.
2.	الانتقال من الميليشيا إلى المؤسسة مع إخضاع فعلي	دمج مشروط	فرض الانضباط: ربط الرواتب بالامتثال للقيادة، والالتزام بإعادة الانتشار، والتدريب المعياري، وفرض عقوبات على العمل المسلح المستقل.
3.	حوكمة الاحتجاز والمساءلة	ضبط القوة القسرية	إخضاع جميع مرافق الاحتجاز لمؤسسات منظمة قانوناً، وتفكيك سلطات الاحتجاز غير الرسمية، ومعالجة الاحتجاز كموقع محوري للانتهاكات والإكراه والإيرادات غير المشروعة.
4.	الإشراف على مالية القطاع الأمني والمشتريات	توحيد مالي	معالجة التفكك الناتج عن ميزانيات غامضة ورواتب متنافسة والاستحواذ على الریوع عبر ميزانية أمنية موحدة وشفافة كأداة لإدارة النزاع.

5.	إعادة بناء القضاء وربط العدالة	إنهاء الإفلات من العقاب	الانتقالية وإعادة بناء القدرات القضائية ودمج العدالة الانتقالية في إصلاح القطاع لتشكيل حوافز نزع السلاح، والتدقيق، والمساءلة، وبناء الثقة المؤسسية طويلة الأمد.
6.	موامة خارطة الطريق السياسية	موامة الأمن والسياسة	موامة إصلاح القطاع مع المسارات السياسية التي تقودها الأمم المتحدة، إذ يُرجَّح ألا تُنزع سلاح الجماعات دون وضوح دستوري وانتخابي وحوكمي.

عموماً، لا يتمثل التحدي الرئيس لإصلاح قطاع الأمن في ليبيا اليوم في «التحديث التقني» لمؤسسات الدفاع والشرطة والاستخبارات، بل في تحويل القوة القسرية المجزأة إلى نظام أمني موحد قائم على القواعد وتحت إطار سياسي شرعي. وإلى أن تخضع الجماعات المسلحة لسلاسل قيادة وطنية قابلة للإنفاذ، وتُوحَّد مالية الأمن على نحو شفاف، ستواصل ليبيا الدوران في حلقة من الاستقرار الموضوعي المتقطع، تتخللها صراعات ميليشياوية، وانتهاكات في أماكن الاحتجاز، وجمود سياسي—وهي ظروف تقوّض بصورة منهجية بناء الدولة والانتقال الديمقراطي.

خاتمة

بيّنت هذه الدراسة أن إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية يُعدّ في آنٍ واحد عملية لا غنى عنها ومقيّدة بنيويًا، إذ يتشكّل في ظل إرث تاريخي عميق الجذور، وتكوينات سياسية خاصة، ومسارات ما بعد السلطوية، وتنبثق من التحليل المقارن لحالات المغرب وتونس وليبيا ثلاث مجموعات رئيسية من الدروس.

أولاً، يُعد إصلاح قطاع الأمن آلية مركزية لإعادة تعريف العلاقة بين الدولة والمؤسسات الأمنية والمجتمع. ففي عموم المنطقة المغاربية، ارتبطت الأجهزة الأمنية تاريخياً بالقمع، والسرية، والانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان. وعليه، فإن إصلاحاً جاداً للقطاع الأمني ضروري ليس فقط لتحسين الأداء المؤسسي، بل أيضاً للإشارة الرمزية والعملية إلى القطيعة مع أنماط الحكم السلطوي. ويتطلب إعادة بناء الثقة العامة إعادة توجيه المؤسسات الأمنية نحو حماية المواطنين، واحترام الشرعية القانونية، والخضوع للمساءلة، بما يعزّز الأسس المعيارية للتحوّل السياسي.

ثانياً، يواجه إصلاح قطاع الأمن في المنطقة المغاربية عوائق بنيوية مستمرة تحدّ من عمقه واستدامته على حد سواء. وتعمل هذه التحديات على مستويات متعددة.

فعلى المستوى المجتمعي، يعيق ضعف التربية المدنية ومحدودية الفهم العام لحوكمة الأمن الديمقراطية عملية استيعاب الإصلاح اجتماعيًا. وعلى المستوى المؤسسي، لا تزال مقاومة النخب الأمنية المتجذرة - التي جرى تنشئتها في ظل أنظمة سلطوية واعتادت الاستقلال عن الرقابة المدنية - تعرقل مبادرات الإصلاح. أما على المستوى السياسي، فإن تسييس المؤسسات الأمنية، بما في ذلك انخراطها في حماية الأنظمة، أو الأنشطة الاقتصادية، أو المنافسات الفصائلية، يقوّض الجهود الرامية إلى إخضاعها للسلطة المدنية وسيادة القانون. وتفسّر هذه العوامل مجتمعة سبب تقدّم إصلاح قطاع الأمن في كثير من الأحيان بصورة غير متكافئة أو انتقائية، حتى في الحالات التي تتوافر فيها أطر إصلاح رسمية.

ثالثًا، والأهم، تُبرز الدراسة عدم تجانس المنطقة المغاربية بوصفها فضاءً إصلاحياً. فعلى الرغم من السمات التاريخية والإقليمية المشتركة، تُظهر حالات المغرب وتونس وليبيا بنى أمنية وألويات إصلاح مختلفة جذريًا. إذ يجسّد المغرب نموذج تحديث تقوده الدولة داخل نظام ملكي مستقر؛ وتسَلّط تونس الضوء على حدود الانتقال الديمقراطي في غياب إصلاح الأمن الداخلي والقضاء، على الرغم من قوة العلاقات المدنية-العسكرية؛ في حين تمثل ليبيا مثالًا صارخًا على التحديات الحادة لإصلاح قطاع الأمن في سياق ما بعد نزاع يتسم بتفكك السيادة وهيمنة الميليشيات. وتُبيّن هذه الاختلافات بوضوح أن إصلاح قطاع الأمن لا يمكن أن يتبع خارطة طريق موحّدة، بل يجب أن يكون إصلاحًا سياقيًا، ومتدرجًا وفق الشروط الوطنية، ومستجيبًا لتكوينات مميزة من السلطة والشرعية والقدرة المؤسسية.

وفي الوقت نفسه، لا يتعارض مبدأ الملكية الوطنية لإصلاح قطاع الأمن مع أهمية التعاون الإقليمي والدولي. إذ يمكن للتفاعل مع فاعلين مثل الاتحاد الأوروبي، وحلف شمال الأطلسي (الناتو)، ووكالات الأمم المتحدة أن يوفر دعمًا قيمًا من خلال الخبرات التقنية، والتدريب على معايير حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتعزيز قابلية التشغيل البيني في مجالات مثل إدارة الحدود والاستجابة للأزمات. غير أن فعالية هذا التعاون تظل مشروطة بإدماجه ضمن استراتيجيات وطنية محددة لإصلاح قطاع الأمن وتكييفه مع الوقائع السياسية المحلية.

وخلاصة القول، تؤكد تجربة المنطقة المغاربية أن إصلاح قطاع الأمن ليس ممارسة تقنية محضة ولا نموذجًا واحدًا يصلح لجميع الحالات. بل هو عملية سياسية طويلة الأمد تقع في صميم بناء الدولة، والحكم الديمقراطي، والأمن الإنساني. ومن دون التزام مستدام بالمساءلة، والرقابة المدنية، والتحول المؤسسي العميق، يُرَجَّح أن تظل الجهود الأوسع الرامية إلى الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون في المنطقة هشة وغير مكتملة.

الهوامش

- [1] Michael Brzoska, *Security sector reform in development donor perspective: origins, theory and practice*, Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper* 4, Geneva, 2003, p. 13-14.
- [2] Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", in: Alan Bryden and Heiner Hänggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2004, pp. 3-20.
- [3] Nicole Ball, «The Evolution of the Security Sector Reform Agenda», in Mark Sedra (eds.), *The future of the security sector reform*, CIGI, 2010, p.30
- [4] OECD, *Security System Reform and Governance*; DAC Guidelines and Reference Series; 2005; <http://www.oecd.org/dac/incaf/31785288.pdf>
- [5] Mark Sedra, *Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges*, CIGI, April 2010, p. 4.
- [6] Larry Diamond, *The Spirit of Democracy* (New York: Times Books, 2008).
- [7] Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East," *Comparative Politics* 36, no. 2 (2004): 139–157.
- [8] Gilles Kepel, *Passion arabe* (Paris: Gallimard, 2013).
- [9] Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance* (Paris: La Découverte, 2006).
- [10] Jason Brownlee, *Democracy Prevention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- [11] OECD, *Security System Reform and Governance* (Paris: OECD, 2005).
- [12] Donald Planty et al., *The Future of Security Sector Reform* (Washington, DC: USIP, 2015).
- [13] Tewfik Aclimandos, "Egypt's Police State," *Middle East Report* 42, no. 1 (2012).
- [14] Amnesty International, *Agents of Repression* (London, 2011).
- [15] Thomas Bruneau and Florina Cristiana Matei, *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations* (London: Routledge, 2013).
- [16] Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State* (Princeton: Princeton University Press, 2012).
- [17] Mohammed Harbi, *Le FLN: Mirage et réalité*, Paris, Jeune Afrique, 1980.
- [18] Amos Perlmutter, "The Praetorian State and the Praetorian Army," *Comparative Politics*, 1969.
- [19] Hugh Roberts, *The Battlefield: Algeria 1988–2002*, London, Verso, 2003.
- [20] Lahouari Addi, *Algérie: la démocratie et l'armée*, Paris, La Découverte, 1994.

- [21] Aylin Günay & Ayşe Çelenk, "The Military and the State in Algeria," *Middle Eastern Studies*, 2010.
- [22] Luis Martinez, *La guerre civile en Algérie*, Paris, Karthala, 1998.
- [23] Yahia Zoubir, "The Algerian Army in Politics," *Journal of North African Studies*, 1998.
- [24] Isabelle Werenfels, *Managing Instability in Algeria*, London, Routledge, 2007.
- [25] Addi Lahouari, "Political Reform in Algeria," *Third World Quarterly* 22, no. 5 (2001): 691–706.
- [26] Volpi, Frédéric, *Political Islam Observed*, London, Hurst, 2010.
- [27] Nicole Ball, "The Evolution of the Security Sector Reform Agenda," *Conflict, Security & Development*, 2014.
- [28] Mustapha Mohamed, "Security Sector Reform in Algeria," in Hänggi & Bryden (eds.), *Reforming the Security Sector*, DCAF, 2004.
- [29] Abdalla Saaf, «Democratic Governance of Security in Morocco», *ARI Projects*, August 2012
- [30] Equity and Reconciliation Commission (IER). *Final Report*, 2005.
- [31] Ibid.
- [32] Brahim Saidy, « La structure constitutionnelle des relations civilo-militaires au Maroc », in Centre d'études internationales (sous la dir.), *La constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires*, Paris, L.G.D.J, 2012.
- [33] DCAF, *Security Sector Reform: in Light of the Recommendations of Morocco's Equity and Reconciliation Commission*, 2009
- [34] L. B. Ware, 'The Role of the Tunisian Military in the Post-Bourgiba Era', *Middle East Journal*, vol. 39, no. 1, 1985, p.37; L. B. Ware, *Tunisia in the Post-Bourgiba Era. The Role of the Military in a Civil Arab Republic*, Maxwell: AL: Air University Press, 1986, p. 47.
- [35] Derek Lutterbeck, «After the Fall: Security Sector Reform in post-Ben Ali Tunisia», *ARI Projects*, September 2012 p.6.
- [36] Brahim Saidy, «The Role of Military in Tunisian Democratic Transition», *Al Jazeera Centre for Studies*, Qatar, March 2011, 7p.
- [37] Jackson, Paul. *SSR and Post-Conflict Reconstruction: The Armed Wing of State-Building?* 2009, SSR Network, University of Birmingham
- [38] Badi, Emadeddin, Archibald Gallet, and Roberta Maggi, editors. *The Road to Stability: Rethinking Security Sector Reform in Post-Conflict Libya*. Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), 2021, p. 7.
- [39] Schroeder, Matt. *Missing Missiles: The Proliferation of Man-portable Air Defence Systems in North Africa*. SANA Issue Brief No. 2, Small Arms Survey, June 2015.

تطور القوات الجوية العسكرية المغربية

فرانشيسكو ماتشي

تقديم

بلغ الإنفاق العسكري للمغرب خلال سنتي 2020 و2021 نسبة من الناتج المحلي الإجمالي لم يُشهد مثله منذ عهد الملك الحسن الثاني، كما عرفت الأشهر الأخيرة من سنة 2020 إعلان جبهة البوليساريو انتهاء وقف إطلاق النار من طرفها، وعرفت أيضاً تطبيع العلاقات بين المغرب وإسرائيل اللذان عقدا منذئذ عدة اجتماعات ووقعا شراكات في مجالي الدفاع والأمن. ويستفيد المغرب من هذا التقارب على المستوى الاستراتيجي في منطقة الصحراء، حيث أن عدم القدرة على التنبؤ بالتهديدات والظروف المناخية القاسية على مدى مئات الكيلومترات في الصحراء تجعل من الطائرات بدون طيار الوسيلة الأكثر فعالية للاستخبار والمراقبة والاستطلاع. ويعمل المغرب في الواقع على توسيع أسطوله من الطائرات بدون طيار لخدمة أهدافه الاستخبارية وللمراقبة والاستطلاع وأهداف قتالية محتملة مع تطوير قدراته الخاصة لإنتاج أنظمة مماثلة. وتخضع المقاتلات النفثة المغربية أيضاً للتحديث والتوسيع من أجل توفير رادع باعتباره هدفاً أساسياً يمكن فهمه من خلال النظر إلى ما وراء حدود المغرب. ستحاول هذه ورقة شرح الأسس المنطقية وراء تعزيز القوات الجوية المغربية وتقييم مدى استفادة البلاد منها وسيادتها على المجال الجوي الإقليمي.

التحديات الإقليمية والشراكات الأمنية الكبرى

إلى جانب التحديات الداخلية للمملكة، يتسم السياق الإقليمي المحيط بها بعدد من الأزمات الخارجية من بينها النزاع على منطقة الصحراء؛ والحرب الأهلية في ليبيا والتي تفاقمت أيضاً بسبب تجدد الاشتباكات المسلحة [1]؛ عدم الاستقرار الأمني والعسكري في مالي مع تصاعد التهديدات الإرهابية [2] وتغير الأطراف الخارجية. كما يدفع الإنفاق العسكري لدول جوار المغرب إلى مواصلة تطوير قواته المسلحة، فعلى سبيل المثال، لم ينخفض الإنفاق العسكري الجزائري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى أقل من 5.5 في المائة [3] منذ سنة 2014.

أصبح الإنفاق العسكري للجزائر في سنة 2015 الأعلى في شمال إفريقيا، حيث بلغ 6.7 في المائة خلال سنة 2020 مقارنة بـ 4.3 في المائة [4] في المغرب. واعتباراً من شتبر 2022، تم قطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين وسط تصاعد التوترات في بعض الأحيان. ولكن خطاب العاهل المغربي محمد السادس بمناسبة عيد العرش من هذه السنة قد دعا إلى تطبيع العلاقات مع الجزائر، مما يبعث على الأمل في تقارب يتسم بمشاعر الأخوة والتعاون المستقبلي في مجالات متعددة [5] على الرغم من الإغلاق الحالي من الجانب الجزائري [6]. ولا غرو في مبادرات الملك، بدءاً من دول أفريقيا جنوب الصحراء ووصولاً إلى شرق آسيا وأوروبا، حيث إن السياسة الخارجية للمملكة تدل على التفاعلات السلمية مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة [7]. فعلى سبيل المثال، بالرغم من بعض الخلافات السياسية مع إسبانيا إلا أن التعاون القوي بين قوات الأمن الإسبانية والمغربية في مجال الهجرة ما زال مستمراً. كما تم توقيع خارطة طريق للتعاون من قبل الحكومتين في أبريل 2022 [8] بعد اعتراف إسبانيا بمخطط المغرب للحكم الذاتي في الصحراء باعتباره الحل الأكثر واقعية.

وجدير بالذكر أن العلاقات المغربية مع إسرائيل قد عرفت تطوراً كبيراً، حيث استمرت الاتصالات غير الرسمية حتى 22 دجنبر 2020، عندما تم التوقيع على الإعلان المشترك من اتفاقيات أبراهام من قبل المغرب والولايات المتحدة وإسرائيل [9] وقد تمثل الاتفاقيات نقطة تحول تاريخية في العلاقات المعقدة عادة بين إسرائيل والدول العربية. ومن خلال إعادة توجيه الولايات المتحدة لمواردها الدبلوماسية والعسكرية والاستخباراتية نحو آسيا، فإن إنشاء لجنة ثنائية الحزب في الكونغرس لتوسيع اتفاقيات أبراهام [10] يظهر الاستعداد الأمريكي لفك الارتباط جزئياً بالشرق الأوسط. وعلاوة على ذلك، من شأن المغرب أن يلعب دوراً مهماً في رسم شرق أوسط جديد بفضل علاقاته التاريخية الوثيقة مع كل من الولايات المتحدة وإسرائيل ونهجه الدبلوماسي السلمي، الذي مكّنه من تعزيز العلاقات مع إسرائيل مع الحفاظ على موقفه القائم منذ عقود من القضية الفلسطينية، وهو ما يثبت تأييد المغرب حقاً لحل الدولتين على أساس حدود 4 يونيو 1967.

وقد شهدت العلاقات التاريخية بين المغرب والولايات المتحدة، والتي تعود إلى اعتراف المغرب باستقلال الولايات المتحدة سنة 1786 [11]، تعاوناً وثيقاً في المجالات

الأمنية في السنوات الأخيرة، حيث أدت مساعي المملكة ضد الإرهاب بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 إلى حصولها على مكانة الحليف الرئيسي من خارج الناتو [12] في عام 2004. ويرتبط تطور الإمكانيات العسكرية المغربية أيضاً بسياسة المبيعات العسكرية الخارجية [13] للولايات المتحدة، والتي تهدف إلى تعزيز الأمن القومي من خلال تعزيز قدرات الحلفاء. ويعمل الحليفان معاً لدعم الأمن القومي لبعضهما البعض وبشراكة، إلى جانب بلدان أخرى، في تدريبات عسكرية مشتركة مثل "الأسد الأفريقي" [14]، التي أقيمت سنة 2022 في بعض مدن المغرب كأكاير وبنجرير والقنيطرة وطانطان وتارودانت والمحبس [15]. ومن أهم التطورات في هذا السياق اعتراف الولايات المتحدة بسيادة المغرب على الصحراء في 10 دجنبر 2020 [16]، تلاها فتح دول أخرى كالإمارات العربية المتحدة، لتمثيلات دبلوماسية في المنطقة [17].

آخر عمليات الاستحواذ

أفاد معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام أن الولايات المتحدة هي المورد الرئيسي للأسلحة للمغرب بإجمالي 76 في المائة من إجمالي وارداته من الأسلحة في الفترة ما بين 2017 و 2021 [18]. ووفقاً للمعهد [19] فإن الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة التي حصل المغرب منها على الأسلحة كل سنة منذ 2009. ولا يبدو أن التعاون بين البلدين والتحديث المستمر للجيش المغربي سيتوقف في المستقبل القريب، فبعد الانخفاض الملحوظ في واردات الأسلحة سنة 2019 (بإجمالي 48 مليون دولار أمريكي) و 2020 (بإجمالي 12 مليون دولار أمريكي)، حصل المغرب سنة 2021 على أسلحة بقيمة إجمالية تبلغ 203 مليون دولار أمريكي من الولايات المتحدة فقط (بإجمالي إنفاق 225 مليون دولار أمريكي) [20]. ومن حيث النفقات وكمية الأنظمة فإن الولايات المتحدة هي مصدر غالبية عمليات الاستحواذ المغربية سواء المعلقة أو السابقة مما يدل على الحرص في التنوع.

بعد تصريح وزارة الخارجية الأمريكية سنة 2019، من المرجح جداً أن يحصل المغرب على 25 طائرة مقاتلة [21] من طراز إف 16- سي / دي بلوك 72، إلى جانب تحديث 23 مقاتلة من طراز إف 16- والتي سيتم تطويرها حالياً لتصبح إف 16- ي [22]. وتماشياً مع عمليات الاستحواذ هذه، وافقت وزارة الخارجية الأمريكية بعد بضعة أشهر أيضاً على بيع ذخيرة إف 16- مقابل 209 مليون دولار أمريكي [23]

تقريبا، وفي يوليو 2021 منحت الشركة الأمريكية رايبثيون تكنولوجيز المغرب عددا كبيرا من محركات إف100- لاستخدامها في مقاتلات إف16-، [24] وفي سنة 2020، طلب المغرب 24 مروحية حربية من طراز أي إتش 64-أ أباقشي من شركة بوبنغ الأمريكية (و12 مروحية اختيارية)، كجزء من صفقة بقيمة 4.25 مليار دولار أمريكي [25]، ومن المتوقع أن تبدأ عمليات التسليم سنة 2024. [26]

وقد دخل المغرب في مفاوضات مع الولايات المتحدة في نفس السنة لبيع حوالي أربع طائرات بدون طيار من طراز إم كيو9-بي سي غارديان [27]، إلى جانب ذخائر موجهة بالليزر وذخائر جي دي أي إم-جي بي إس (JDAM GPS) [28]. وعلى الرغم من حظر البيع من قبل أعضاء الكونغرس بعد اعتراف الرئيس السابق ترامب بسيادة المغرب على منطقة الصحراء [29]، إلا أن سياسة بيع الأسلحة التي ينتهجها الرئيس بايدن تمنح الأمل للقوات المسلحة الملكية في أن الولايات المتحدة ما تزال تتدارس مسألة البيع. وبفضل نظم الاستخبارات والمراقبة والاستطلاع، من بين ميزات أخرى [30]، ستعزز الطائرات بدون طيار سي غارديان التابعة لشركة جنرال أتوميكس قدرات المغرب فيما يتعلق بنزاع الصحراء. إضافة إلى ذلك، ونظراً لقدراتها البحرية، قد يتم توظيف سي غارديان في عدد كبير من المهام [31] فوق سطح المحيط، بما فيها المراقبة والمهام المسلحة واستخدام عوامات سونوبويس للكشف عن الغواصات وتبعتها.

إن العلاقات الوثيقة بين روسيا والجزائر قد تدفع هذه الأخيرة إلى شراء مقاتلات شبح روسية من الجيل الخامس سوخوي سو إلى جانب سو34- و سو35- [32]. وقد صرح المدير الصناعي لمجموعة طيران روستيخ ومنتج مقاتلات سو57-، سنة 2020 أنه لن يتم النظر في تصدير الطائرات المقاتلة إلا بعد اكتمال تسليمها إلى الجيش الروسي، أي ليس قبل سنة 2028 [33] على الأرجح.

وعلى الرغم من عدم وجود أدلة رسمية حتى الآن على استخدام روسيا لطائرات سو-57 في الحرب ضد أوكرانيا، إلا أنه من المرجح أن يؤدي الصراع إلى إبطاء بيع وإنتاج وتسليم المقاتلات الشبح إلى الجزائر. وفي كلتا الحالتين، فإن مثل هذه الخطوة ستتفوق حتى على مقاتلات إف16- المغربية المطورة، مما سيدفع المغرب مرة أخرى لتعزيز أسطوله بالجيل الخامس من مقاتلات إف35- لايتنينغ الثاني التابعة لشركة لوكهيد مارتن [34]، والتي ستعيد التوازن إلى سماء شمال إفريقيا [35]. ومن جهة أخرى، يبدو أن المغرب

يستميل الولايات المتحدة من أجل الحصول على الموافقة لشراء مقاتلة إف35-36[، وعلى الرغم من أن الصفقة لم تشهد أي خطوة فعلية رسمية حتى الآن، لكن يرجح أن تليي الولايات المتحدة مطالبه بفضل العلاقات المتجددة مع إسرائيل، والتي يمكن أن يكون لها تأثير كبير في عملية كسب التأييد. إلى جانب ذلك، عرضت الإمارات العربية المتحدة تغطية تكلفة الطائرة إف35-، وفقاً لموقع جافاج[37].

لا تتعلق اتصالات المغرب الأخيرة مع إسرائيل في هذا المجال بالطائرات الأمريكية الصنع فحسب، بل الأنظمة الإسرائيلية أيضاً؛ فبعد اتفاق أبراهام 2020، تم استئناف العلاقات الرسمية مع إسرائيل في مجالات متعددة بما في ذلك الأمن، حيث وقع وزير الدفاع الإسرائيلي والمغربي، بيني غانتس وعبد اللطيف لودي في نوفمبر 2021 مذكرة تفاهم تهدف إلى إرساء أساس التعاون الدفاعي والاستخباراتي بين الدولتين[38]. وعلى أساس هذا الاتفاق والتعاون الأمني طويل الأمد بين البلدين، تم إبرام صفقة هذه السنة لتزويد المغرب بنظام الدفاع الجوي والصاروخي باراك إم إكس (Barak MX) الذي تنتجه شركة صناعات الفضاء الإسرائيلية[39]، والذي يمكن من التصدي الأرضي الجوي للتهديدات المتنوعة.

ويشهد مجال الطائرات بدون طيار أيضاً رواجاً ملحوظاً، فقد تلقى المغرب سنة 2020 ثلاث طائرات بدون طيار من طراز هيرون تم طلبها قبل ذلك بست سنوات[40]، والتي من المحتمل أن يتم استخدامها في منطقة الصحراء لأغراض استخباراتية وللمراقبة وتحديد الهدف والاستطلاع فقط. كما تم توقيع صفقة جديدة بين المغرب وشركة صناعات الفضاء الإسرائيلية حول ذخائر هاروب المتسكعة[41] والمعروفة أيضاً باسم "طائرات كاميكازي بدون طيار". وتشمل هذه الصفقة استحواذ المغرب على طائرات بدون طيار من طراز هاروب وإنتاج مثل هذه الأنظمة[42]. وتشير الصفقات والاجتماعات والبيانات الرسمية المتكررة التي أدلى بها الطرفان إلى أن الصناعات العسكرية والأمنية هي من بين الصناعات الرئيسية في الشراكات، وأن هذه القطاعات ستشهد عدداً متزايداً من الاتفاقيات والتعاون في المستقبل القريب.

وفيما يتعلق بنظام أبراهام أي اتفاقيات أبراهام ككل وليس فقط ما يخص الاتفاقية المغربية الأمريكية الإسرائيلية حصلت الإمارات المتحدة مؤخراً على طائرات رافال من فرنسا وتفاوض حالياً للحصول على طائرات التدريب الصينية من أجل استبدال

أسطولها القديم المكون من أكثر من خمسين طائرة من طراز داسو ميراج 200-9. إن الشراكة القوية بين المغرب والإمارات العربية المتحدة والتحالفات المشتركة بينهما، من بين عوامل أخرى، تزيد من احتمالية حصول المملكة على جزء من أسطول ميراج من الإمارات [43].

وقد تم طلب طائرات فرنسية أيضا في يوليو 2022، حيث ستزود شركة إيرباص المغرب بأسطول من مروحيات إيتش 135 لأهداف تدريبية [44]. وتشير التقارير [45] أيضاً إلى أن المغرب حصل على أنظمة الدفاع الجوي إل ميكا (VL MICA) كجزء من صفقة بقيمة 192 مليون يورو تم توقيعها سنة 2020 مع شركة إم بي دي أي الفرنسية [46]. ولمواجهة التهديدات الجوية بعيدة المدى يعتمد المغرب منذ سنة 2021 على نظام إف دي 2000- الذي تنتجه الشركة الصينية لاستيراد وتصدير الآلات الدقيقة [47].

يعمل المغرب على تعزيز قدراته من خلال اقتناء الطائرات بدون طيار من طراز بيراقدار تي بي 2 التركية أيضاً، وقد تسلم طلبيته المكونة من 13 طائرة بدون طيار (مركبات جوية قتالية بدون طيار) في شتنبر 2021 [48]. كما أفادت بعض الأنباء عن طلب ست طائرات أخرى [49]. وبحسب أوريكس، فقد شوهدت إحدى طائرات بيراقدار تي بي 2 في منطقة الصحراء بعد أقل من شهرين من التسلم [50]. قد تساهم تقنيات الطائرات التركية — التي تتمتع بقدرة تحمل طويلة — في مهام هيرون للاستخبارات والمراقبة والاستطلاع وتساعد في دعم القوات الجوية الملكية في حالة القتال. وإدراكاً للاستخدام المتزايد للطائرات بدون طيار من قبل القوات الأخرى في المنطقة، فقد حصل المغرب في سنة 2019 على نظام بوكوفيل أي دي للكشف والتشويش من أوكرانيا [51] وادار غراوند ماستر 400 للكشف عن الطائرات على مسافات بعيدة من شركة تاليس الفرنسية [52].

الدوافع

كما ذكر سابقاً، يهدف المغرب إلى استخدام قدراته العسكرية لأهداف دفاعية وردعية للحفاظ على الاستقرار العسكري في المنطقة، بالإضافة إلى التفوق الإقليمي الوارد في خطة الخمس سنوات لعام 2017 [53]. ويجب النظر إلى الأهداف الدفاعية من منظور لا يشمل الأمن الداخلي للمغرب فحسب، بل أمن حلفائه أيضاً وخاصة الولايات المتحدة

الأمريكية، حيث إن هذه الأخيرة قلقة بالفعل من تهديد الصواريخ والطائرات بدون طيار الإيرانية في المغرب والسودان ودول الشرق الأوسط ودول الخليج الحليفة. وكما هو مبين في البيان التوضيحي بشأن العمليات الخارجية للولايات المتحدة لسنة 2023 [54] وقانون الدفاع لسنة 2022 والذي تم تقديمه في مجلس الشيوخ الأمريكي في يونيو من هذه السنة [55]، فإن الولايات المتحدة تحرص على تمويل تعزيز القدرات الجوية لهذه الدول. إن من شأن أحدث عمليات الاستحواذ على الأنظمة من قبيل باراك إم إكس الإسرائيلي وي إل ميكا الفرنسي ونظام الدفاع الجوي الصاروخي الصيني وبوكوفيل-أي دي الأوكرانية أن تكون موضع اهتمام حلفاء المغرب لأنها أنظمة دفاعية بحتة وتهدف إلى حماية المواقع العسكرية والأشخاص والبنى التحتية من التهديدات الجوية. ولذلك فقد تم تشييد أحدث قاعدة دفاع جوي في سيدي يحيى الغرب [56]، على بعد حوالي 60 كم شمال شرق العاصمة الرباط، وهي تهدف إلى إضفاء الطابع الأمني على وسط البلاد. أما بالنسبة للعلاقات الأمريكية المغربية، فإن خارطة الطريق للتعاون في مجال الدفاع 2020-2030 هي أساس الشراكة الحالية في المجال الأمني.

وكما ورد في الاستراتيجية المتكاملة للدولة [57] التي تمت الموافقة عليها في أبريل 2022، فإنه من بين أهداف الشراكة التحديث العسكري المغربي وتجهيز القوات الجوية من أجل الحفاظ على الاستقرار الإقليمي والتصدي للتهديدات في الوقت المناسب. وتعتبر الولايات المتحدة دور المغرب في إفريقيا ذا أهمية قصوى لتحقيق هذه الأهداف، كما تدل المبيعات المذكورة في الفقرات السابقة على اعتماد الولايات المتحدة على حليفها الشمال أفريقي. وقد تكون هذه الثقة من الجانب الأمريكي والبيع للمغرب مثيرا للشكوك عندما يتعلق الأمر بمقاتلات الشبح إف35-، لكن لا ينبغي أن ننسى أن الطائرات الأمريكية من الجيل الخامس تعتبر من أقوى الطائرات المقاتلة في العالم. ونظرًا لأن الهدف من التحديث العسكري هو أيضًا تحقيق التوازن العسكري في المنطقة، فإن الحصول على إف35- من شأنه أن يقلب الموازين من جانب المغرب وألا يمثل ردًا على عمليات الاستحواذ في الدول المجاورة، كما يمكن أن تكون هذه الخطوة أول ما يدفع الدول الأخرى لتعزيز أساطيلها. ومن جهة أخرى، إذا بدأت الجزائر باقتناء طائرات من طراز سو57- من روسيا بالفعل، فلا ينبغي اعتبار إف35- كإجراء وقائي بل كنتيجة للاستحواذ من طرف الجارة الشرقية من أجل إعادة التوازن الجوي مجددا وكوسيلة للردع. وتختلف المواجهة في منطقة الصحراء بين المغرب وجبهة البوليساريو المتمردة

والمدعومة من الجزائر، فبعد انتهاء وقف إطلاق النار الذي أعلنته البوليساريو في نوفمبر 2020، ازداد خطر الهجمات المسلحة من قبل الجبهة على الجيش المغربي في المنطقة، وأظهرت استحواذات المملكة استعدادها لمراقبة المنطقة بشكل أوسع.

وفي هذا الوضع، يبدو اهتمام المغرب بالطائرات بدون طيار من طراز إم كيو9- بي سي غارديان أمرًا طبيعيًا إلى حد ما، حيث تركز الطائرة بدون طيار الأمريكية على المراقبة والاستطلاع ويمكنها الطيران لأكثر من أربع وعشرين ساعة على مسافة كبيرة من قاعدتها. وذكرنا سابقًا أن التركيز الرئيسي لهذه الطائرات بدون طيار هو مهمات المراقبة والاستطلاع، ولكنها قد تكون مفيدة في إحباط التهديدات إذا دعت الضرورة. وستعمل سي غارديان أيضًا على تعزيز أسطول البلاد من الطائرات بدون طيار، فالمشكلة الحالية للمغرب هي أن بيراقدار تي بي 2 وهاروب هما الوحيدان اللذان يتمتعان بقدرات قتالية، بينما تم تصميم هيرون حصريًا لمهام الاستخبار والمراقبة وتحديد الهدف والاستطلاع. ويفسر الاستخدام الواحد الذي تختص به ذخائر هاروب المتسكعة نية المغرب في تصنيع مثل هذه الطائرات داخل أراضيها، مما سيخفض التكاليف نسبيًا وبالتالي سيتمكن من تصدير هذه الأنظمة، وهي خطوة تعكس الهدف الجديد الذي تحاول المملكة تحقيقه في مجال الصناعة العسكرية.

يهدف المغرب إلى الحصول على استقلال جزئي لإنتاج وصيانة قواته المسلحة الجوية من خلال إنشاء وتوسيع المرافق المتخصصة، حيث سيتم بناء منشآت جديدة في سيدي سليمان وبنجرير، وهما القاعدتان الجويتان الخامسة والسادسة [58] في البلاد، لتخزين طائرات إف 16- التي قد يتلقاها المغرب. وقد شهد شهر أبريل 2022 توقيع شراكة إستراتيجية بين المغرب ولوكهيد مارتن وسابينيا إيروسبيس وسابكا، المتخصصة في إنتاج أجزاء الطائرات العسكرية وصيانتها وإصلاحها وتحديثها، وكلاهما جزء من مجموعة بلوبيري [59]، حيث يتم حاليا بناء منشأة بمساحة 15.000 متر مربع في مطار بنسليمان بالقرب من الدار البيضاء. وتمتلك سابكا فرعًا في المغرب منذ سنة 2012، وقد ساعد بالفعل في صيانة طائرات داسو فالكون النفاثة [60] المغربية كما تقوم بتوسيع مرافقها حول مطار الدار البيضاء.

سابكا هي من بين مواقع إنتاج أخرى مثل سفران للإلكترونيات والدفاع، التي بدأت أيضًا في يونيو 2022 بتوسيع موقعها [61]. وترجع مشاركة لوكهيد مارتن في

الشراكة إلى أن المنشأة متخصصة في صيانة وإصلاح وترميم وتحديث طائرات سي-130- هيركوليز وإف-16 فايدينغ فالكون بشكل أساسي، وهما من إنتاج العملاق الأمريكي لوكهيد مارتن وتشغلها القوات الجوية المغربية. إن امتلاك مثل هذه المنشآت محلياً سيفيد المغرب في تخفيض التكاليف والوقت المستغرق في صيانة وإصلاح وترميم أسطوله من الطائرات بشكل كبير دون الحاجة إلى الاعتماد على المساعدة الأجنبية؛ فعلى سبيل المثال، بمجرد حصول المغرب على تحديث بنية إف-16-ي، يرجح أن يتم تركيبها في منشأة بنسليمان.

وبالتزام مع ذلك، ستصبح المملكة نفسها قطب جذب للزبناء الأجانب في المنطقة والذين يتطلعون لتحقيق الاستفادة لبعض الطائرات، حيث سيكون ذلك بمثابة مصدر دخل كبير للمغرب، مما سيؤثر على المجتمع المغربي أيضاً. ستتطلب هذه المنشأة الجديدة الذي أطلقتها شراكة المغرب وبلجيكي ولوكهيد مارتن ما يصل إلى 300 عامل، سيتم توظيف معظمهم في وظائف متخصصة ذات تقنية عالية بعد تلقيهم للتدريب المناسب [62]. وتعد هذه خطوة إضافية في تطوير خبرة المغرب في صناعة الدفاع المتنامية.

أما فيما يتعلق بالتوازنات الجوية العسكرية، فنستنتج من هذا البحث أن المغرب يستثمر موارد كبيرة لحماية نفسه والحفاظ على أمن مجاله الجوي ومنع حدوث سيناريو القصور العسكري الذي من شأنه أن يهدد البلاد. وبعد المغرب أحد أهم العناصر العسكرية الجوية في شمال إفريقيا، لكن عمليات الاستحواذ الأخيرة التي قام بها ستقويه بحيث سيكون من الصعب على دول المنطقة أن تضاهيه على المدى القصير والمتوسط، إذا افترضنا أن التوازن التاريخي والحالي للتحالفات لن يتغير - وهو أمر غير وارد. وعلى الرغم من عمليات الاستحواذ الأخيرة، إلا أن المملكة تشغل أسطولاً أقل عدداً من أسطول الجزائر، على سبيل المثال، حيث أن سلاح الجو المغربي يخضع لعملية تحديث وليس توسيع. وفي الواقع، فإن التفوق على القوة الجوية للدولة الجارة، إلى جانب التحالفات القوية للمغرب، من المرجح أن يثنى عنها نشاطها العسكري ضد المملكة.

ختاما

إدراكا منه للتهديدات المتنوعة التي تشكلها بعض الجهات، يعمل المغرب على زيادة القدرة الرادعة لقواته المسلحة وخاصة القوات الجوية الملكية، في الوقت الذي تصبح فيه الدبلوماسية غير مجدية، ولذلك فإن الإنفاق العسكري المتزايد سيستهلك موارد قطاعات حيوية كالقطاع الصحي، حيث ظهرت بعض أوجه القصور [63] في السنوات القليلة الماضية والتي عبر المواطنون عن عدم رضاهم عنها [64]. وقد كان معدل إنفاق المغرب على القطاع الصحي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2019 أقل بنسبة 4.5 في المائة من المتوسط العالمي و7.2 في المائة أقل من البلدان ذات الدخل المرتفع [65]. وستكون زيادة الاستثمارات في القطاعات الأضعف مشروطة بالبيئة الجيوسياسية للمغرب أيضاً، فإذا لم تقابل جهود المملكة لبناء علاقات سلمية مع جيرانها ودول أخرى بالمثل، فقد يكون انخفاض معدل التحديث العسكري غير كافٍ، وقد تكون العسكرة المتزايدة إجراء منطقيًا. وفي جميع الأحوال، سيستمر القطاع العسكري في الازدهار، وسيظل المغرب يطمح إلى تعزيز جوانب الصيانة والإصلاح والتجديد وإنتاج الطائرات العسكرية، خاصة الطائرات بدون طيار من أجل جذب الزبناء الأجانب أكثر وتقليل اعتماده على الواردات.

الهوامش

[1] تراينا، م. 2022. مدنيون في تبادل لإطلاق النيران فيما تشعل تحالفات متغيرة العنف في ليبيا. <https://www.aljazeera.com/news/2022/civilians-in-crossfire-as-25/7/> shifting-alliances-spark-libya-violence

2 بي بي سي. مالي. <https://www.bbc.com/news/topics/cq23pdgvrqwt/mali3> البيانات غير متوفرة عن ليبيا منذ 2015.

مجموعة البنك الدولي. 2022.

<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.PP.CD&country=MAR#advancedDownloadOptions>

[4] المرجع السابق.

[5] وكالة المغرب العربي للأنباء. 2022. جلالة الملك محمد السادس يوجه خطابا للأمة بمناسبة عيد العرش. <https://maroc.ma/fr/activites-royales/sm-le-roi-mohammed-vi-adresse-un-discours-la-nation-loccasion-de-la-fete-du-trone6> 2022 من مجلة الجيش، ص. 50، مجلة تسمى المغرب "مصدر السموم". الجيش هي المجلة الرسمية لوزارة الدفاع الجزائرية. وزارة الدفاع الوطني الجزائرية. 2022. العدد 709

- من مجلة الجيش. https://www.mdn.dz/site_principal/sommaire/revues/images/EldjeichAout2022Fr.pdf
- [7] م.أ.م. 2022. الدبلوماسية: الحزم قد أتى أكله. ليكونوميست.
- [8] الصديقي، س. 2022. طرق جدران سبتة ومليلية: الهجرة غير الشرعية والعلاقة السياسية الأمنية. <https://mipa.institute/9234>
- [9] بيان مشترك. 2020. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/Joint-Declaration-US-Morocco-Israel.pdf>
- [10] جيمس لانكفورد عضو مجلس الشيوخ الأمريكي عن ولاية أوكلاهوما. 2022. إطلاق مؤتمر اتفاقيات أبراهام.
- [11] وزارة الخارجية الأمريكية. 2022. علاقات الولايات المتحدة مع المغرب. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-morocco/>
- [12] وزارة الخارجية الأمريكية. 2021. الدولة الحليف الرئيسي من خارج الناتو. <https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/>
- [13] كايدانو، ت. 2017. المبيعات العسكرية الخارجية: العملية والسياسة. <https://2017-state.gov/foreign-military-sales-process-and-policy/index.html>
- [14] فيان، ب. 2022. تدريب الأسلحة المشتركة يمهد الطريق لنجاح الأسد الأفريقي 22. https://www.army.mil/article/257836/combined_arms_rehearsal_sets_stage_for_successful_african_lion_22
- [15] ميدل إيست مونيتور. 2022. المغرب والولايات المتحدة يطلقان التدريبات العسكرية السنوية "الأسد الأفريقي". <https://www.middleeastmonitor.com/20220622-morocco-us-launch-annual-african-lion-military-exercise/>
- [16] البيت الأبيض. 2020. إعلان حول الاعتراف بسيادة المملكة المغربية على الصحراء الغربية. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara/>
- [17] رويترز. 2020. الإمارات تفتتح قنصلية في الصحراء الغربية الخاضعة لسيادة المغرب <https://www.reuters.com/article/uk-morocco-emirates-western-sahara-idUKKBN27C367>
- [18] ويزمان، ب.د.، كويمفا، أ. ويزمان، س.ت. 2022. عمليات نقل الأسلحة الدولية، 2021. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022/fs_2203_at_2021.pdf
- [19] معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام. 2022. قاعدة بيانات عمليات نقل الأسلحة من معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام. <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- [20] المرجع السابق.
- [21] وكالة التعاون الأمني الدفاعي. 2019. المغرب - شراء إف-16 - بلوك 72. <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-f-16-block-72-new-purchase>

- [22] وكالة التعاون الأمني الدفاعي. 2019. المغرب – إف16- بلوك +52 تحديث إف16-
[https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-f-16-block-52-](https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-f-16-block-52-upgrade-f-16v-configuration)
<https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract/Article/2313931>
 14 غشت 2020.
- [23] وكالة التعاون الأمني الدفاعي. 2019. المغرب – ذخيرة إضافية من طراز F-16
[https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-additional-f-16-](https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-additional-f-16-ammunition)
[ammunition](https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract/Article/2707824)
[https://www.defense.gov/News/](https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract/Article/2707824) 16 يوليو 2021.
- [24] وزارة الدفاع الأمريكية. 2020. المغرب سيطور قاعدتين جويتين لاستقبال أسطول جديد من طراز إف16-
[https://www.moroccoworldnews.com/2021/06/345399/11/com/2021-](https://www.moroccoworldnews.com/2021/06/345399/11/com/2021-fleet)
[fleet](https://www.moroccoworldnews.com/2021/06/345399/11/com/2021-fleet)
- [25] وكالة التعاون الأمني الدفاعي. 2019. المغرب – مروحيات من طراز إي إف16-
www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/morocco-ah-64e-helicopters
- [26] بوينغ. 2020. المغرب يطلب 24 مروحية من طراز إي إف16- إيه تي إس. [https://25-Morocco-Orders-24-Boeing-AH-64E--06-boeing.mediaroom.com/2020-](https://25-Morocco-Orders-24-Boeing-AH-64E--06-boeing.mediaroom.com/2020-Apache-Helicopters)
[Apache-Helicopters](https://25-Morocco-Orders-24-Boeing-AH-64E--06-boeing.mediaroom.com/2020-Apache-Helicopters)
- [27] رويترز. 2020. حصري – إدارة ترامب تمضي قدما في بيع الأسلحة للمغرب. <https://www.reuters.com/article/usa-morocco-drones-idAFL1N2IR2M5>
- [28] خدمة أبحاث الكونغرس. 2021. الذخائر الموجهة بدقة: السياق والقضايا. الكونغرس.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45996>
- [29] باروس، ي. 2021. الولايات المتحدة الأمريكية، قلق من الرباط: إحباط عملية بيع أحدث جيل من الطائرات بدون طيار إلى المغرب. https://www.elconfidencial.com/drones-eeuu-rabat-establishment-washington_3210859/01-08-mundo/2021
- [30] جنرال أتوميكس للطيران. إم كيو-9 بي، سي غارديان. <https://www.ga-asi.com/remotely-piloted-aircraft/mq-9b-seaguardian>
- [31] المرجع السابق.
- [32] غلوبل ديفانس كورب. 2020. الجزائر تحصل على سو-57 بحلول 2028. <https://algeria-to-receive-su-57-in-2028/09/12/www.globaldefensecorp.com/2020>
 غلوبل ديفانس كورب. 2020. الجزائر تطلب 14 مقاتلة من طراز سوخوي سو-57. <https://algeria-buys-14-su-57-fighters/27/11/www.globaldefensecorp.com/2020>
 ديفانس. 2019. الجزائر أول زبون لصادرات مقاتلات سو-57 وسو-34. <https://www.menadefense.net/algerie/lalgerie-serait-le-premier-client-export-pour-le-su-57-et-le-su-34>
- [33] أفيا. برو. 2020. تحدث سيرديوكوف عن تسليم أول مقاتلات سو-57 للزبناء الأجانب. [https://avia-pro.de/news/serdyukov-rasskazal-o-postavke-pervyh-istrebiteley-](https://avia-pro.de/news/serdyukov-rasskazal-o-postavke-pervyh-istrebiteley-su-57-inostrannym-zakazchikam)
 سيرديوكوف: تكمن الأولوية القصوى لمقاتلة سو-57 في تسليمها إلى القوات المسلحة الروسية. <https://en.topwar>

[34] جافاج، 2021. المغرب يسعى للحصول على التكنولوجيا العسكرية الإسرائيلية والمساعدة في الحصول على مقاتلات إف35- أمريكية الصنع. <https://www.jafaj.net/morocco-seeking-israeli-military-technology-and-help-to-acquire-us-made-f35-fighters>

[35] هامان، ج. 2021. الجزائر تطلب طائرات روسية من طراز سو57-. هل المغرب بحاجة إلى إف35؟ <https://www.moroccoworldnews.com/2021/01/330801/orders-russian-su-57-jets-does-morocco-need-the-f35>

[36] المرجع الوارد في الحاشية 34.

[39] زاكين، د. 2022. شركة صناعات الفضاء الإسرائيلية توافق على صفقة أنظمة دفاع صاروخي بقيمة 500 مليون دولار مع المغرب. <https://en.globes.co.il/en/article-iai-agrees-500m-missile-defense-systems-deal-with-morocco-1001402039>

[40] القصاروي، ص. 2020. المغرب يشتري طائرات إسرائيلية بدون طيار لمكافحة التطرف في الصحراء الغربية <https://www.moroccoworldnews.com/2020/292656/02/morocco-buys-israeli-drones-to-combat-extremism-in-western-sahara>

<https://www.middleeasteye.net/news/israel-morocco-arms-deal-signed-suicide-drone>

[43] إيدون، ص 2022. من سيحصل على مقاتلات ميراج الإماراتية 2000-9؟ <https://www.who-will-get-the-uaes-mirage-2000/28/02/forbes.com/sites/pauliddon/2022-09-28/fighters/هيئة-تحرير-موندأفريك>. طائرات ميراج 2000-9 التي عرضتها الإمارات على المغرب تؤكد الاتفاق المبرم بين البلدين.

[44] إيرباص. 2022. القوات الملكية المغربية للطيران تأمر بأسطول من مروحيات إتش 135. <https://www.airbus.com/en/newsroom/press-releases/2022-moroccan-forces-royales-air-order-a-fleet-of-h135-helicopters>

- [45] ليام، د. 2020. المغرب يوقع قروضًا بقيمة 210.6 مليون دولار مقابل نظام الدفاع الجوي الأرضي في إل ميكا <https://www.military.africa/2020/05/morocco-signs-210-million-loans-for-vl-mica-ground-based-air-defence-system>
- [46] المملكة المغربية – الأمانة العامة للحكومة. 2020 الجريدة الرسمية رقم 6884 http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/BO/2020/BO_6884_Fr.pdf
- [47] موقع ديفينسا. 2021. المغرب يفتتح أول قاعدة دفاع جوي بعيدة المدى ببطارية صينية لنظام إف دي 2000- بي. <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/marruecos-inaugura-primera-base-defensa-aerea-largo-alcance-fd>
- [48] توتات، أ. 2021. الجيش الملكي المغربي يتلقى طائرات بدون طيار بموجب اتفاق تركي. <https://www.moroccoworldnews.com/2021/09/morocco-s-far-receives-drones-under-turkish-agreement>
- [49] لطرش، أ. 2021. المغرب يحصل على 6 طائرات بدون طيار تركية من طراز بيرقدار تي بي 2. <https://www.moroccoworldnews.com/2021/12/morocco-to-acquire-6-more-turkish-bayraktar-tb2-military-drones>
- بيرقدار وهاروب: هل المغرب قوة صاعدة للطائرات بدون طيار؟ <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2021/12/bayraktars-and-harops-is-morocco-a-rising-drone-power>
- [50] أوريكس. 2021. طائر نادر: شركة صناعات الفضاء الإسرائيلية في الخدمة المغربية. <https://www.oryxspioenkop.com/2021/10/a-rare-bird-iai-heron-in-moroccan.html>
- [51] جسوس، هـ. 2019. المغرب يحصل على النظام الأوكراني للكشف عن الطائرات بدون طيار بوكوفيل أي دي. <https://www.moroccoworldnews.com/2019/09/morocco-ukrainian-drone-detection-system>
- [52] تاليس. 2021. تحتفل عائلة زادات تاليس غراوند ماستر بحدث بارز – الانتشار رقم 100 في جميع أنحاء العالم لحماية المجال الجوي الوطني. https://www.thalesgroup.com/en/group/press_release/thales-ground-master-family-radars-celebrates-milestone-100th-deployment
- [53] موقع غلوبل سكيوريتي. 2019. المغرب – ميزانية الدفاع. <https://www.globalsecurity.org/military/world/morocco/budget.htm>
- [54] لجنة مجلس الشيوخ الأمريكي حول الاعتمادات. 2022. بيان توضيحي لمشروع قانون اعتمادات وزارة الخارجية، العمليات الخارجية والبرامج ذات الصلة، 2023. ص. 50 <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/SFOPSFY23RPT.pdf>
- [55] موقع الكونغرس. 2022. قانون الدفاع لسنة 2022 – قانون ردع قوات العدو وتمكين الدفاع الوطني لسنة 2022. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4366/text>
- [56] موقع ديفينسا. 2021. المغرب يفتتح أول قاعدة دفاع جوي بعيدة المدى ببطارية صينية لنظام إف دي 2000- بي. <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/marruecos-inaugura-primera-base-defensa-aerea-largo-alcance-fd>
- التقريبية: 17°34' شمالاً، 6°17' غرباً.

- [57] وزارة الخارجية. 2022. الاستراتيجية المتكاملة للدولة – المغرب. https://www.state.gov/ICS_NEA_Morocco_Public.pdf/04/gov/wp-content/uploads/2022
- [58] بيني، ج. 2021. المغرب يقوم بتطوير قواعد طائرات إف16- الجديدة. <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/morocco-to-upgrade-bases-for-new-f-16s>
- [59] بلوبيري. 2022. مجموعة بلوبيري تعلن عن شراكة إستراتيجية مع المملكة المغربية. https://www.sabca.be/sites/default/files/Press%20Release%20MAM%20_0.pdf
- [60] سابكا. 2018. شركة خدمات الطيران أس.م أيرو تصبح سابكا المغرب.
- [61] سافران. 2022. سافران تفتتح توسعة موقعها الخاص بإنتاج حاضنات محركات الطائرات بالدار البيضاء. <https://www.safran-group.com/pressroom/safran-inaugurates-21-06-extension-its-aircraft-nacelle-site-casablanca-2022>
- [62] المرجع الوارد في الحاشية 59.
- [63] بوخصاص، م. 2020. هل اقتررب المغرب من انهيار منظومته الصحية؟ <https://mipa.institute/8328>
- [64] المعهد المغربي لتحليل السياسات. 2022. الثقة في المؤسسات من خلال مشروع مؤشر الثقة: دراسة حالة قطاعي الصحة والتعليم. <https://mipa.institute/9261>
- [65] استنتاجات المؤلف. مجموعة البنك الدولي. 2022. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.PP.CD&country=MAR#advancedDownloadOptions>

العودة إلى الخدمة العسكرية : الدواعي والتحديات

إسماعيل حمودي

مقدمة

في 20 غشت 2018، الذي يصادف ذكرى ثورة الملك والشعب، صادق المجلس الوزاري على مشروع قانون الخدمة العسكرية الإجبارية على المغاربة الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و25 سنة، وتستغرق مدة الخدمة 12 شهرا، بدل 18 شهرا التي كان معمولا بها في المرسوم الملكي لسنة 1965. وإذا كان مشروع القانون قد منح للمجندين حقوقا مثل الأجرة، والتعويضات، والتغطية الصحية، إلا أنه لم ينص على الحق في الاستئناف الضميري، أي إمكانية رفض التجنيد لأسباب ضميرية، في حين ألزمهم بواجبات؛ على رأسها حفظ وحماية أسرار الدفاع الوطني.

ومنذ الإعلان عنه من قبل الحكومة في نهاية غشت 2018، أثار مشروع القانون جدلا واسعا في المغرب بين من يؤيدونه؛ بحجة أن التجنيد الإجباري قد يكون أحد المداخل الممكنة لتحسين الشباب وإدماجهم اجتماعيا وتعزيز الروح الوطنية لديهم، وبين من يعارضونه بحجة أنه قد يكون وسيلة للتدجين وترويض الشباب. وإذا كان هذا القانون قد حظي بدعم الفرق البرلمانية، أغلبية ومعارضة، فقد عارضته مجموعات شبابية وبعض الجمعيات الحقوقية، ونوادي مشجعي الفرق الرياضية (الإلتراس)، إضافة إلى تلاميذ الثانويات الذين خرجوا للاحتجاج خلال شهر نوفمبر 2018.

ونتيجة لتباين المواقف، قررت لجنة العدل والتشريع بإجماع أعضائها، إحالة مشروع القانون على المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، لإبداء الرأي وتوسيع النقاش العمومي، بيد أن مكتب مجلس النواب رفض قرار لجنة العدل والتشريع بحجة أن المشروع صودق عليه في المجلس الوزاري برئاسة الملك، في إشارة إلى أن القضايا العسكرية يجب أن تظل ضمن المجال المحفوظ للملك، على خلاف ما جرى به العمل مع قوانين أخرى تخص الجيش، مثل قانون الضمانات الممنوحة للعسكرية سنة 2012 وقانون القضاء العسكري سنة 2014، وصاقت الجلسة العامة

لمجلس النواب على مشروع القانون يوم 27 ديسمبر 2018 بعد مناقشته من طرف الفرق البرلمانية.

تحاول هذه الورقة البحث في الدواعي والخلفيات التي دفعت المغرب إلى العودة إلى خيار الخدمة العسكرية الإجبارية، والتحديات الممكنة والمحتملة التي تواجه هذا الخيار.

دواعي القرار وخلفياته

بشكل عام، ثمة توجه عالمي نحو التخلي عن الخدمة العسكرية الإجبارية، والتركيز أكثر على تطوير الخدمة الطوعية من أجل جيوش مهنية واحترافية. فمنذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي، تخلت نحو 24 دولة في الاتحاد الأوروبي عن الخدمة العسكرية الإجبارية، علماً أن 15 دولة أوروبية لا زالت تعمل بنفس النظام [1]. بالمقابل، بدأت بعض الدول خلال السنوات الأخيرة تفكر في الرجوع إلى الخدمة العسكرية، ويجري نقاش عمومي حول ذلك في كل من فرنسا وبريطانيا وإيطاليا، على خلفية بعض الأسباب الظاهرة منها تفاقم الصراع الجيوسراتيجي مع روسيا منذ تدخلها في جزيرة القرم سنة 2015، وكذا تفاقم التهديدات الإرهابية، خاصة تجنيد الشباب المهاجر من قبل جماعات متطرفة.

كما اختارت دول عربية إعادة العمل بنفس الخيار مثل الكويت سنة 2017، في حين لجأت قطر للتجنيد لأول مرة سنة 2013، وكذلك الحال بالنسبة للإمارات سنة 2014. فيما سمحت السعودية بالتجنيد الطوعي للنساء لأول مرة في فبراير 2018. ويفسر السياق الخليجي خلفيات هذا الخيار، في الصراع الخليجي-الخليجي، لا سيما حصار قطر، والحرب الإماراتية-السعودية على الحوثيين وحلفائهم في اليمن، والصراع الإقليمي مع إيران، ناهيك عن تفاقم الخلل السكاني، خصوصاً في الإمارات وقطر والكويت [2]. أما الأهداف فتتمثل في تعزيز الروح الوطنية، وخلق النموذج التقليدي للعلاقات بين العسكريين والمدنيين، والذي أقيم على أساس الفصل بهدف منع الانقلابات وتأمين الأنظمة السياسية [3].

بالنسبة للمغرب، فقد بررت السلطات قرار العودة إلى العمل بالخدمة العسكرية الإجبارية بعدة اعتبارات لعل من أهمها: أولاً، تقوية روح الانتماء للوطن، وتعزيز

قيم الانضباط والمسؤولية لدى الشباب المغربي، والتربية على احترام المؤسسات. وقد فصل الخطاب الملكي ذلك في افتتاح البرلمان في شهر أكتوبر 2018، حين أكد أن الخدمة العسكرية تهدف إلى "تقوية روح الانتماء للوطن. كما تمكن من الحصول على تكوين وتدريب يفتح فرصا للإندماج المهني والاجتماعي أمام المجندين الذين يبرزون مؤهلاتهم، وروح المسؤولية والالتزام" [4]. ثانيا، تعزيز التماسك والاندماج الاجتماعي وسط الشباب المغربي الصاعد، في ظل تصاعد النزعات الجهوية والمناطقية (ريف، صحراوي، ..)، والنزعات الإثنية (عربي، أمازيغي)، وربما النزعات المذهبية التي تحرص الدولة على مجابقتها باستمرار من خلال السياسة الدينية. ثالثا، استعمال التجنيد الإلزامي قناة للرفع من مستوى التكوين والاحتراف والمهنية في مختلف الأجهزة الأمنية، خصوصا إذا تمت إعادة تدوير المستفيدين من الخدمة عن طريق توظيفهم في الأجهزة الأمنية الأخرى مثل الشرطة والقوات المساعدة والوقاية المدنية وإدارة السجون. رابعا، إسهام الجيش في تأهيل وتشغيل الشباب العاطل، خصوصا إذا تم التركيز خلال مدة الخدمة العسكرية على التكوين المهني والتقني.

في الحقيقة، فإن النظرة المعمقة لدوافع إعادة العمل بنظام الخدمة العسكرية الاجبارية تحيل على أسباب مختلفة؛ فبناء قوة احتياط عسكرية لا تبدو أولوية ملحة للمغرب، ومن هنا فالسياق الداخلي قد يمنح معنى أقوى لمشروع القانون، الذي لم يكن مدرجا في البرنامج الحكومي، وتم الإعلان عنه بشكل مفاجئ للرأي العام خلال صيف 2018. لقد تميزت سنتي 2017 و2018 باحتقان شعبي واسع، ارتبط أولا باحتجاجات الريف التي انطلقت منذ نهاية أكتوبر 2016، ثم احتجاجات جرادة في يناير 2018. وقد تعاملت السلطات مع هذه الاحتجاجات بالعنف والاعتقالات، ثم محاكمات للنشطاء، رأت فيها عدد من هيئات حقوق الانسان بأنها فاقدة لشروط المحاكمة العادلة [5]. وفي أبريل 2018، تمكنت حملة المقاطعة الاقتصادية من تعبئة مئات الآلاف من المواطنين لمقاطعة ثلاث شركات كبيرة، أما خلال النصف الثاني من 2018 فقد تنامت ظاهرة الاحتجاجات داخل الملاعب من طرف نوادي "الإلتراس".

من هنا تبدو الدوافع الرئيسية وراء هذا القرار ذات طبيعة سياسية واجتماعية أساسا. فمن الناحية السياسية، أقر القرار في ظل تنامي الاحتجاجات الاجتماعية، التي يُعتبر الشباب وقودها الرئيسي. ويشكل حراك الريف نموذجا للجيل الجديد

من الاحتجاجات التي يعرفها المغرب، والتي تندلع لأسباب تتعلق بالكرامة والعدالة الاجتماعية، وتلعب فيها وسائل التواصل الاجتماعي دور المبعث والمعرض، في الوقت الذي تراجع فيه دور الهيئات الوسيطة من أحزاب ونقابات ومجتمع مدني، ما جعل "الدولة في مواجهة الشارع" [6]. أما من الناحية الاجتماعية، فإن محرك هذه الاحتجاجات من الشباب هم ضحايا للبطالة والفقر والتمييز، ما يجعلهم فئة غير محصنة إزاء مختلف التهديدات الأمنية. فحسب دراسة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي [7]، ظلت غالبية الشباب المغربي، من الفئة التي تتراوح أعمارهم ما بين 15 و34 سنة، على "هامش النمو الاقتصادي المطرد الذي شهدته المملكة خلال السنوات العشر الأخيرة". وتنتشر البطالة في صفوف هاته الفئة بنسبة 20 في المائة، في حين أن 50 في المائة منهم يعملون في مناصب شغل بأجور زهيدة وغير قارة، أما ثلثي الفئة نفسها فقد انقطعت عن الدراسة.

تحديات العودة إلى التجنيد

بالرغم من مشروعية الأهداف المعلنة، إلا أنه كان لافتا بروز مقاومة لمشروع الخدمة العسكرية الإجبارية منذ اللحظة الأولى لإعلانه. ففي يوم 25 غشت 2018، أي خمسة أيام بعد المصادقة عليه في المجلس الوزاري، تم تأسيس "التجمع الشبابي ضد الخدمة العسكرية" الذي دعا إلى رفض الخدمة العسكرية لعدة أسباب منها [8]: "عدم الوضوح التام من قبل الحكومة حول أهدافه الحقيقية"، و"السرعة التشريعية التي تم التعامل بها مع القانون بخلاف قوانين أخرى أكثر أهمية لا زالت في الرفوف". كما أن مشروع القانون "لم يكن في أي برنامج انتخابي، ولا في البرنامج الحكومي الذي صوّت لصالحه البرلمان". وإلى جانب التجمع الشبابي، وجّهت منظمات حقوقية انتقادات إلى مشروع القانون، فقد اعتبرت الجمعية المغربية لحقوق الإنسان أن مضامينه "تتناهى مع حرية الفكر والضمير والوجدان"، ودعت إلى "الاعتراف بالحقوق في الاستنكاف الضميري من الخدمة العسكرية" في القانون المغربي، و"الالتزام بتوفير الحماية التشريعية للمستنكفين ضميريا(..)، على أساس المعتقدات المذهبية أو الإنسانية" [9].

لاحقا ستبتني نوادي مشجعي الفرق الرياضية أو ما يسمى بـ"إلتراس" الموقف نفسه. فعلى سبيل المثال رفعت "إلتراس حلالة" مشجع فريق النادي القنيطري في شهر نونبر 2018، شعارات فوق المدرجات الرياضية رافضة للخدمة العسكرية [10].

وهو أسلوب أتى في سياق تنامي الاحتجاجات وسط مجموعات "الإلتراس" المغربية بواسطة أغاني وشعارات تنتقد غياب العدالة الاجتماعية، حيث برزت تلك المجموعات كقوة احتجاجية نافذة على سياسات الحكومة.

وفي السياق نفسه، عيّرت احتجاجات التلاميذ ضد "الساعة الإضافية" (GMT+1) في شهر نوفمبر 2018 عن موقف رافض لخيار التجنيد الإجباري كذلك، دَلَّ على ذلك رفع شعارات تنتقد مشروع القانون، لاستهدافه الشباب ممن ولدوا في مطلع الألفية الثالثة، بدل توفير المدارس وإصلاح التعليم [11].

ونتيجة لهذه المقاومات من فئات مختلفة، قرر مكتب مجلس النواب إحالة مشروع القانون بتاريخ 10 شتنبر 2018 على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بدل لجنة الخارجية والدفاع الوطني، علماً أن الأخيرة هي المختصة بدراسة كل ما يتعلق بقضايا الدفاع الوطني. وقد برّر مكتب المجلس هذه الخطوة بكون مضامين مشروع القانون تتقاطع بقوة مع مجال حقوق الإنسان. وفي خطوة ثانية، قرّر أعضاء لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بالإجماع إحالة مشروع القانون على المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لإبداء الرأي والمشورة، بحجة توسيع النقاش العمومي حول مشروع القانون، لأن الرأي العام لم يُمنح الفرصة الكافية لفهمه، ويقتضي المنطق الديمقراطي الإنصات له.

غير أن هذه الخطوة لم تصل إلى مداها، إذ قرر مكتب مجلس النواب رفض قرار اللجنة البرلمانية إحالة مشروع القانون على المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بمبررات تكمن خلفياتها في الرغبة في الإبقاء على القضايا العسكرية ضمن المجال المحفوظ للملك. ويبدو أن هذا القرار مرتبط بعودة الهدوء إلى الشارع، خصوصاً بعد توالي الاحتجاجات التلاميذية [12].

لذلك، يبدو مستبعداً استجابة البرلمان لمطالب المعترضين على الخدمة العسكرية، رغم قرار "التجمع المغربي لرفض الخدمة العسكرية" تنظيم وقفة احتجاجية يوم 15 يناير 2019، مسنوداً في ذلك بهيئات حقوقية وشبابية ترى أن المرامي الحقيقية للمشروع تستهدف "الضبط المنهجي للشباب المُطالب بالحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية"، و"الرجح به في الثكنات العسكرية" [13].

خاتمة

يبدو أن الحكومة ماضية في تمرير مشروع القانون المثير للجدل داخل البرلمان، كما حصل مع قانون الضمانات الأساسية الممنوحة للعسكريين سنة 2012، بالرغم من اعتراض بعض الهيئات الحقوقية والشبابية. والراجع أن هذا المشروع قد ينجح، على المدى المنظور، في تحييد جزء من الشباب الناشطين في الاحتجاجات الاجتماعية، لكن ذلك سيكون نسبيا ومحدود النطاق، على اعتبار أن التحديات الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما مشكلة بطالة الشباب، أكبر من مجرد قانون أو إجراء مهما كانت فعاليته. لهذا، من المستبعد على المدى البعيد أن ينجح مشروع الخدمة العسكرية في امتصاص غضب الشباب العاطل والمهمش، ليس بسبب المقاومة التي تعرض لها حتى الآن، ولكن لأن الشباب الذين يلجئون إلى سوق الشغل سنويا يقدرون بمئات الآلاف، وهو ما يقتضي إيجاد حلول عميقة لمعضلة إدماج الشباب.

الهوامش

[1]– Matthias Bieri, Service militaire obligatoire en Europe : Nouvelle pertinence, Center For Security Studies, Octobre 2015, article publié sur le site suivant : <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analyse180-FR.pdf>

[2]– محمد بدري عيد، التجنيد الإلزامي في دول الخليج: الدواعي الاستراتيجية والتحديات الماثلة، مركز الجزيرة للدراسات، 27 أكتوبر 2017. على الرابط التالي: <http://studies.201410279843914734Gulf.pdf/27/10/aljazeera.net/mritems/Documents/2014>

[3]– إليونورا أردماني، التجنيد الإلزامي في الدول الخليجية الجديدة، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 25 أبريل 2018. انظر على الرابط التالي: <http://carnegie-mec.org/sada/76179>

[4]– الخطاب الملكي أمام البرلمان بتاريخ 12 أكتوبر 2018، انظر الرابط التالي: <http://www.maroc.ma/ar>

[5]– هيومن رايتس ووتش، شبهات التعذيب تشوه محاكمات جماعية، 30 نونبر 2018، على الرابط التالي: <https://www.hrw.org/ar/news/2018/324664/30/11/>

[6]– محمد مصباح، الدولة في مواجهة الشارع: كيف يوجب غياب الثقة في الأحزاب الاحتجاجات؟، المعهد المغربي لتحليل السياسات، 11 شتنبر 2018. على الرابط التالي: <https://mipa.institute/6027>

[7]– المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مبادرة وطنية جديدة مندمجة لفائدة الشباب المغربي (تقرير)، إحالة رقم 2018/23، ص 25.

[8]– بلاغ التجمع الشبابي ضد الخدمة العسكرية، بتاريخ 25 غشت 2018. على الرابط التالي: <http://marayana.com/laune/2018/1391/27/08/>

- [9] - يوسف لخضر (محرر)، جمعية تنادي بالاعتراف بحق الاستتكاك عن التجنيد، 14 شتنبر 2018، على الرابط التالي: <https://www.hespress.com/societe/405339.html>
- [10] - انظر باقي مقاطع الأغنية في صحيفة "أخبار اليوم"، عدد 2740، بتاريخ 10-11 نونبر 2018.
- [11] - عز الدين مقساط (محرر)، الحراك التلاميذي ضد الساعة.. تفاصيل يوم احتجاجي "استثنائي" في الرباط، اليوم 24، 12 نونبر 2018، على الرابط التالي: <http://www.alyaoum24.com/1172838.html>
- [12] - انظر تفاصيل أكثر في صحيفة "أخبار اليوم"، عدد 2777، بتاريخ 25 دجنبر 2018.
- [13] - نور الدين إكجان (محرر)، معارضة التجنيد الإجباري يحشدون للاحتجاج وينشدون دعم المغاربة، على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.hespress.com/societe/412819.html>

المحور الثالث :
الحكامة، الإدارة العمومية

متاهة المرتفق في دواليب الإدارة العمومية

عبد الرفيغ زعنون

سعى القانون رقم 55.19 إلى إحداث طفرة في تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، غير أن الحصيلة تؤثر على وجود إشكالات لا حصر لها تحول دون تجسير الهوة بين المرتفق والإدارة.

مقدمة

ظلت مساعي إصلاح الإدارة بالمغرب قاصرة عن بلوغ غاياتها، ففي مقابل تواتر الخطابات الداعية إلى تحديث الإدارة وعقلنة آليات ومنطق اشتغالها، ما فتئ «التضخم الإداري» يغذي مناخ اللاتقنة بين الإدارة ومرتفقيها. وفي ضوء ذلك أصبح تبسيط المساطر الإجرائية للفعل الإداري العمومي ورشا استعجاليا بإطلاق عدة إصلاحات تشريعية توجت بإصدار القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الذي تميز عن المراجعيات السابقة باشتماله على برنامج إصلاحي للقطع مع الثقل المسطري الذي طالما أرهاق كاهل المتعاملين مع الإدارات العمومية، وما تبعه من تدابير توخت جعل الإدارة رافعة أساسية للأوراش الاستعجالية للتدبير العمومي.

ولقد امتدت الجدولة الزمنية لتنفيذ القانون المذكور على خمس سنوات من 28 شتنبر 2020 إلى متم شتنبر من العام 2025، حيث تم منذ أواخر سنة 2020 إرساء الأطر التنظيمية والتقنية والتدبيرية للحزمة الجديدة لتبسيط المساطر الإجرائية للعمل الإداري في أفق الانتهاء من نشر ورقمنة جميع الإجراءات المطلوبة للحصول على القرارات الإدارية مع بداية سنة 2026، وهي مدة تبدو كافية للحكم على مدى فعالية التدابير التي اتخذتها الحكومة من أجل كسب الرهانات المتوخاة من إنجاز هذا الورش المهيكل للإصلاح الإداري.

وتأسيسا على ما سبق، يبرز السؤال المركزي التالي: إلى أي حد ساهم القانون رقم 55.19 في تسريع وتيرة تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وفي إعادة هيكلة العلاقة بين المرتفق والإدارة العمومية؟

ولمعالجة هذه الإشكالية، سنحاول استقصاء محددات ورش تبسيط المساطر، وتتبع حصيلة تنفيذ القانون رقم 55.19، مع رصد محدودية إسهام الإصلاح الجديد في تلبين «الماكنة البيروقراطية»، إضافة إلى استشراف المداخل الممكنة لتوجيه مشاريع التبسيط والرقمنة نحو تدعيم شفافية الإدارة العمومية وتعزيز انفتاحها على محيطها.

الحزمة الجديدة لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية: الرهانات والآليات

لم تفلح المشاريع المتتالية للإصلاح الإداري بالمغرب في تدعيم جسور الثقة بين المرتفق والإدارة العمومية[1]، إذ بالرغم من وضع استراتيجيات متعددة، فإن الحصول على القرارات والخدمات ظلت صعبة المنال أمام «مناهة» المسارات الواجب اتباعها.

وأصبح تجاوز هذا الواقع مُحْتَمًا أمام الاستحقاقات الجديدة للسياسات العمومية، حيث أريد من تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية إسناد عدة إصلاحات جارية، على غرار ورش الحكومة الإلكترونية (E-Gouvernement) التي تنبني في المقام الأول على تنمية الثقة بين الإدارة والمرتفقين بما يضمن تلبية مطالبهم بأيسر السبل وأقصرها[2]، على رأسها رقمنة الخدمات العمومية من خلال تسريع استعمال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في المعاملات الإدارية[3]. نذكر أيضا ورش تحفيز الاستثمار على اعتبار أن تهيئة البيئة الحاضنة للاستثمارات تتطلب إزالة الحواجز الإدارية والتنظيمية التي تُنْقَر حاملي المشاريع[4]. إضافة إلى مواكبة أورش أخرى كتحديث المرافق العمومية، وإعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية، والحكومة المفتوحة (gouvernement ouvert).

وضمن هذا السياق الإصلاحي، صدر القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية[5]، الذي يتميز عن التشريعات السابقة بالارتكاز على مبادئ محدّدة في إعادة بناء العلاقة بين الإدارة والمرتفقين[6]، كمبدأ الشفافية الذي يلزم الإدارة العمومية بعدم مطالبة المرتفق إلا بالوثائق التي ينص عليها القانون، مع ضرورة جردها وتصنيفها وتدوينها ضمن مصنّفات إدارية شاملة تتضمن المراجع القانونية والوثائق المرفقة والإجراءات المتبعة، بما يساعد على القطع مع مسلكيات غامضة طالما أضعفت مقروئية القرارات الإدارية.

ارتباطاً بذلك، أكد القانون على مبدأ الثقة في المعاملات الإدارية، بتنصيبه على عدم مطالبة المرتفق بتصحيح الإمضاء (La légalisation) على الوثائق المكوّنة لملف الطلب، وعوض ذلك يمكن للإدارة أن تقوم باستبدال بعض الوثائق والمعلومات المطلوبة بتصريح بالشرف يدلي به المرتفق. نشير أيضاً إلى مبدأ المرونة بالتأكيد على الاكتفاء بنسخة واحدة من ملف الطلب المتعلق بالقرار الإداري، ومبدأ اعتبار سكوت الإدارة بمثابة موافقة.

وإلى جانب هذه المبادئ، تضمن القانون المذكور ضمانات متعددة لفائدة المرتفق، بجعل الآجال القصوى لدراسة الطلبات والرد عليها في حدود ستين يوماً، باستثناء القرارات الإدارية المتعلقة بإنجاز المشاريع الاستثمارية التي تُخصّص لها نصف المدة. كما تم تقليص آجال الطعن في قرارات الرفض، مع إلزام الإدارة بتعليقها وإشعار المرتفقين المعنيين بذلك.

من الضمانات الأخرى نشير إلى التناسب بين موضوع القرار الإداري والمستندات والمعلومات المطلوبة للحصول عليه، والتعاضد عبر التبادل البيني للوثائق الإدارية (L'interopérabilité)، حيث تم تكليف الإدارة بتجميع الوثائق المكونة لملف الطلب في إطار التنسيق مع باقي الإدارات. نذكر أيضاً مبدأ التقريب بالاعتماد أكثر على المسالك الإلكترونية في إيداع الطلبات ومعالجتها وتسليمها. إضافة إلى ذلك، نص المشرع على التبعية الدوري لعمليات التبسيط بنشر المؤشرات الخاصة بمعالجة وتسليم القرارات الإدارية في البوابة الوطنية لتبسيط المساطر [7].

من أجل تدقيق مقتضيات القانون تم إصدار سلسلة من النصوص التنظيمية، كالمرسوم المتعلق بشروط تسليم وصل إيداع طلبات الحصول على القرارات الإدارية، وكيفيات تأليف واشتغال اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية [8]، والقرار المشترك القاضي بتحديد نموذج مصنّفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها [9].

إلى جانب ذلك، تم إصدار بعض النصوص التوجيهية كدورية رئيس الحكومة التي حث فيها الإدارة العمومية، بكافة مكوناتها، على الانخراط في هذا الورش، وعلى التقيد بالأحكام والمبادئ العامة والآجال التي جاء بها القانون رقم 55.19 [10]، كما تم إصدار

دليل خاص بتوحيد منهجية إعداد المصنفات وجردها وتوثيقها وتدوينها ونشرها، وفق هيكلية خاصة تشمل اسم القرار الإداري ومجاله وسنده القانوني والتنظيمي [11].

وبهدف أجراً هذه القواعد تم مد الإدارات العمومية والجماعات الترابية بنموذج إلكتروني لمصنفات القرارات الإدارية، مع تنظيم سلسلة من اللقاءات التواصلية للتعريف بالقانون وتوضيح كفاءات تطبيقه، وحث مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والمصالح اللامركزية على التقيد بأحكامه.

وموازاة مع ذلك، تم وضع شبكة مؤشرات لتتبع مدى التزام الإدارات المركزية والمحلية بأجندة الإصلاح، كعدد المساطر والإجراءات المدونة والمنشورة والمقرنة، وعدد الطعون المقدمة ونسبة رضا المرتفقين حول جودة الخدمات العمومية.

ومن أجل جعل الموارد البشرية أكثر تمثلاً لرهانات الإصلاح، وضع القطاع الوزاري المكلف بإصلاح الإدارة برنامجاً تكوينياً لموظفي الإدارات العمومية، كما نفذت وزارة الداخلية مخططاً تكوينياً لتدريب 5000 إطار بالجماعات الترابية [12].

أما مؤسساتها، فتم تشكيل اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، التي تسهر -تحت إشراف رئيس الحكومة - على تحديد الاستراتيجية الوطنية لتبسيط المساطر وتقييمها، وكذا تتبع تقدم ورش رقمنة المساطر والإجراءات الإدارية، إضافة إلى الإشراف على إنجاز دراسات لقياس مدى رضى المرتفقين.

ولإسناد عمل اللجنة الوطنية تم تشكيل لجنة تقنية أنيط بها النظر في مشاريع مصنفات القرارات الإدارية المعدة من طرف الإدارات قبل رفعها إلى اللجنة الوطنية قصد المصادقة عليها، مع تقديم الدعم التقني للإدارات المعنية فيما يخص تنزيل مقتضيات القانون رقم 55.19، وكذا مواكبة الكتابات العامة للوزارات من أجل مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية وملاءمتها.

الحصيلة المرحلية لمشروع تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية

ألزم القانون رقم 55.19 الإدارات بإعداد مصنفات القرارات الإدارية داخل أجل ستة أشهر من دخوله حيز التنفيذ، حيث تم بين شتنبر 2020 وديجنبر 2021 الانتهاء من صياغة ما يقارب 97 في المائة من المصنفات. وبناءً على ذلك، تم المرور نحو مرحلة تبسيط المجموعة الأولى من المساطر بين يناير 2022 ويوليوز 2023، حيث عمل قطاع

إصلاح الإدارة على تبسيط 95 في المائة من المساطر بعد الانتهاء من جرد ودراسة ما يزيد عن 2700 مسطرة مع نهاية سنة 2024[13].

وفي خضم ذلك، تم حذف 800 مسطرة تفتقد للسند التشريعي؛ على صعيد وزارة الداخلية تم إعداد حوالي 160 مصنفا للقرارات الإدارية تغطي ثمانية مجالات بعد جرد وتصنيف ما يقارب مائتي مسطرة تتعلق باختصاصات الإدارات والجماعات الترابية، مع حذف 22 مسطرة لا تتوفر على المراجع القانونية، والاستغناء عن عدة شواهد طالما أبطأت سيرورة الحصول على القرارات الإدارية، كشهادة العزوبة، وشهادة تأكيد الزواج، وشهادة عدم الطلاق، وشواهد الحياة الفردية والجماعية.

الشكل (1): الأجندة الزمنية لتنفيذ القانون رقم 55.19



المصدر: تركيب شخصي

سارعت عدة إدارات إلى العمل بالمقتضيات الجديدة المنصوص عليها في القانون رقم 55.19، حيث أبرم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اتفاقية تبادل المعلومات مع وزارة الداخلية لتحسين المعطيات المتعلقة بذوي الحقوق كبدل عن شواهد الولادة

والوفاة، إضافة إلى حذف التعامل بالحوالات البريدية ابتداء من 15 دجنبر 2020 وتعويضها باسترجاع مصاريف وتكاليف التطبيق عن طريق الحساب البنكي. أما وزارة التعليم العالي فتعهدت، منذ 15 دجنبر 2020، بمطالبة المرفقين بنسخة واحدة فقط من الملف، وبالاعتماد على التصريح بالشرف كوثيقة تقوم مقام بعض الوثائق، مع إلغاء نظام المصادقة على الوثائق[14].

نشير أيضا إلى تصميم وزارة العدل لتطبيقات متعددة لتبسيط المساطر القضائية، على غرار بوابة إيداع طلبات العفو والإفراج المقيّد، ومنصة التبادل الإلكتروني مع المفوضين القضائيين، إضافة إلى اعتماد السجل العدلي الإلكتروني[15]، وإلى توقيع وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة لاتفاقية شراكة لمواكبة تبسيط ورقمنة الخدمات الموجهة للأشخاص في وضعية إعاقة، وشروع وزارة الصحة والحماية الاجتماعية منذ 2024 في تبسيط الإجراءات المتعلقة باسترجاع تكاليف العلاجات الطبية لضمان تتبع طبي أكثر مرونة وتنسيق أكبر بين مهنيي الصحة[16].

وبالنظر لأهمية الرقمنة في إنجاح هذا الورش، تم إطلاق البوابة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية في 21 أبريل 2021، في إطار الشراكة بين وزارة الداخلية والقطاع الوزاري المكلف بإصلاح الإدارة والانتقال الرقمي، وبين وكالة التنمية الرقمية (ADD)، والوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (ANRT)، حيث عرفت الهندسة المعلوماتية للبوابة تطورا تدريجيا، إذ انطلقت كفضاء إخباري لتمكين المرفقين من الاطلاع على المعلومات الخاصة بالمساطر والإجراءات، وكمتودع رقمي بالنسبة للإدارة تعمل من خلاله على وضع وتحديد مشاريع مصنّفات القرارات الإدارية، قبل أن تتحول في يوليو 2021 إلى بوابة تفاعلية تتيح للمرفق إيداع طلبات القرارات الإدارية وتتبعها، ومع نهاية سنة 2021 تم الشروع في تطوير فضاء خاص بالتبادل الإلكتروني للوثائق والبيانات بين الإدارات دون مطالبة المرفق بها.

عمليا، يسجل تطور لافت في محتوى البوابة، حيث انتقل عدد المساطر المنشورة بها من 638 مسطرة في أبريل 2021 إلى 1700 في نونبر من العام نفسه[17]، ثم إلى 2200 مسطرة مع متم غشت 2021، ليستقر العدد حاليا في حدود 2700 مسطرة وإجراء إداري[18].

إثر ذلك تم إعطاء انطلاقة المرحلة الثانية من رقمنة المساطر والإجراءات الإدارية التي ستشمل 45 مساراً مع متم سنة 2025، مع إعطاء الأولوية خلال سنتي 2023 و2024 لرقمنة خمسة مسارات ذات وقع مباشر على حياة المرتفقين في مجالات الصحة والتعليم، ومغاربة الخارج، والتغطية الصحية[19]. إضافة إلى الاستثمار، حيث تم تبسيط ورقمنة 22 مسطرة إدارية تتعلق بالاستثمار عن طريق المنصة الإلكترونية للمراكز الجهوية للاستثمار (CRI-invest)، مع تقليص عدد المساطر المطلوبة من المستثمرين عند تقديم مشاريعهم بنسبة بلغت 45 في المائة[20].

موازاة مع ذلك، تكاثفت جهود تهيئة البيئة الرقمية، بالشروع في تجهيز الإدارات والجماعات الترابية بالمعدات والإمكانيات التقنية اللازمة، حيث أبرمت المديرية العامة للجماعات الترابية اتفاقية شراكة مع شركات الاتصال لتزويد الجماعات بالإنترنت خلال 5 سنوات، مع العمل على تعميم المنصات الإلكترونية لتشمل كافة الجماعات، إضافة إلى مساعي ربط بوابة تبسيط المساطر معالشبائيك الرقمية القطاعية، كشباك الحالة المدنية (alhalalmadania.ma)، والشباك الوطني الوحيد لرخص الإدارات الترابية (rokhas.ma)، ومكتب الضبط الرقمي (bodigital.gov.ma)، والشباك الوطني للوثائق الإدارية (watiqa.ma)، ومع البوابات الموضوعاتية على غرار البوابة الوطنية للشكايات [21](chikaya).

موازاة مع ذلك، برزت أهمية التكامل بين ورشي الإدارة الإلكترونية وتبسيط المساطر من خلال مخطط للتحويل الرقمي تم في ضوئه نشر دليل الخدمات الإدارية الرقمية، وتصميم مقياس لتتبع الخدمات المرقمنة، كما شرعت وكالة التنمية الرقمية في تطوير نظام تبادل البيانات بين الإدارات.

ومن أجل ضمان التكامل بين المنصات الرقمية الرسمية، أطلقت وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، منذ منتصف فبراير 2025، البوابة الوطنية للخدمات العمومية، بوصفها منصة مرجعية لجميع الخدمات المتاحة على الإنترنت[22].

قد يكون من السابق لأوانه تقديم أحكام نهائية حول تأثيرات ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية على تقريب الإدارة من المرتفق، لكن الحصيلة الأولية تُظهر بعض البوادر الإيجابية، كتعزيز المشروعية القانونية في ضوء مصنفات موحدة تشترط استناد كل قرار إداري على المراجع القانونية المثبتة لحجته، مع تعزيز شفافية

المساطر الإدارية باعتبار كل مسطرة غير منشورة في البوابة غير ملزمة للمرتفقين، ومنع الإدارات من تعديل المساطر والإجراءات بعد نشرها في البوابة ضمانا للأمن الإداري واستقرار المعاملات.

كما نشير إلى بعض ملامح الأثر الاقتصادي والاجتماعي، بإسناد جهود تعميم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وتيسير سبل الولوج إلى نظام الدعم الاجتماعي المباشر، والحد من المعوقات المسطرية التي تواجه حاملي المشاريع.

الشكل (2): تدبير البوابة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية



المصدر: تركيب شخصي

إكراهات تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بين التشريع والممارسة

تؤشر الحصيلة المرحلية عن تباطؤ واضح في تنفيذ أجندة القانون رقم 55.19، حيث لم تُسفر التدابير المتخذة عن التحول المنشود في أداء الإدارة العمومية وفي علاقتها بالمرتفقين مقارنة بالمراحل السابقة، في ظل تفاقم عدة مفارقات بهذا الخصوص:

- توترات الإدارة الفعلية/الموازية: مقابل «الإدارة المتخيلة» أو المواعدة كما تروج لها الوصلات الدعائية، ثمة «إدارة الأمر الواقع» التي لا تزال تتحصن بالتقاليد الإدارية المتوارثة وتنأى بنفسها عن استحقاقات التبسيط التي جاء بها القانون رقم 55.19.

ومن ملامح ذلك عدم تقبل فكرة كون التصريح بالشرف يقوم مقام حزمة من الوثائق لا تزال إدارات عديدة تصر على مطالبة المرتفق بإرفاقها بطلبات الحصول على القرارات الإدارية. أكثر من ذلك، لا تزال بعض الإدارات تشتترط الإدلاء بشواهد تم النصيص على حذفها لافتقارها إلى الحجية القانونية كشهادة عدم الزواج وشهادة عدم العمل. وبسبب اتساع هذا الشرح بين «ما يجب أن يكون» وبين «ما هو كائن»، تعمقت أكثر معضلة الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

- تراتبية التشريعات/ التعليمات: لا تزال فئات عريضة من أعوان الإدارة تنظر بدونية للمرجعيات التشريعية، مقابل ترجيح التوجيهات الصادرة عبر السلم الإداري، كما هو الحال مع مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب، واشتراط تصحيح الإمضاء على كل وثيقة مدلى بها بالرغم من انتفاء حالة الشك التي نص عليها القانون، بدعوى وجود «تعليمات» من الرئيس التسلسلي تشتترط ذلك، رغم ما في ذلك من مس بمبدأ سمو التشريعات على النصوص التوجيهية. وما يفاقم من هذا الوضع غموض بعض النصوص التشريعية والتنظيمية على نحو يدفع الإدارة لإصدار دوريات ومناشير قد تتجاوز وظيفتها الإرشادية لتمتد إلى إنتاج معايير جديدة تتجاوز المقتضيات القانونية.

- تقاطعات المركزة/ التقريب: يعود جزء من تباطؤ إيقاع بعض المساطر والإجراءات الإدارية إلى حرمان موظفي وحدات القرب من الصلاحيات التنفيذية التي لا يزال الكثير منها بيد الإدارات المركزية، في ظل الصعوبات التي تعترض التنزيل الفعلي لميثاق اللاتمركز الإداري، كالتراخي الذي يعرفه تفعيل التصاميم المديرية للاتمركز، وخاصة فيما يتعلق بنقل صلاحيات وإمكانيات العمل من القطاعات الوزارية إلى امتداداتها الترابية، والتوزيع المتكافئ للأطر العليا بين المركز والمحيط. وبسبب وطأة المركزة، تتراكم الطلبات في رفوف الإدارات في انتظار التقرير بشأنها من طرف مسؤولين متوجسين من تفويض بعض صلاحياتهم، وهو ما يسهم في تعطيل مصالح المرتفقين والمستثمرين بسبب التأخر في الحصول على قرارات قد لا تحمل التأخير [23].

- فجوات الإدارة الأمنية/ المدنية: علاقة بمعضلة التفاوت، يلاحظ وجود سرعات متفاوتة في تبسيط المساطر الإجرائية بحسب شخصية المديرين و«المزاج العام» لكل

إدارة، وهو ما يناقض الرهان المركزي للقانون رقم 55.19 الذي توخى إرساء مساطر رسمية وموحدة. فمثلا تعتبر الإدارات المحسوبة على القطاع الأمني الأكثر انضباطا لرهانات القانون، كمصالح الإدارة الترابية المكلفة بمعالجة طلبات جوازات السفر، وملحقات الأمن الوطني الموكلون إليها تدبير مسطرة الحصول على البطاقة الوطنية البيومترية. في المقابل، تعد الإدارات «المدنية» الأكثر حذرا في العمل بالمستجدات التي جاء بها القانون المذكور، بحيث لم تتخلص بعد العديد منها من التقاليد الإدارية العتيقة التي تنزع باستمرار نحو التسويق والمماثلة والشخصنة، ويعتمد الكثير منها إرهاب المرتفق بدل التخفيف عن كاهله.

• تدخلات الرقمي/ الورقي: لم تمكن مختلف مشاريع تسريع التحول الرقمي بالإدارة العمومية من إرساء إدارة إلكترونية مندمجة تمكن المرتفق من الحصول على الوثائق والخدمات المطلوبة. بل العكس هو الذي يحصل في بعض الأحيان، حيث تتحول الرقمنة إلى عنصر معيق لجهود تبسيط المساطر الإدارية، حيث لا تزال العديد من الإدارات العمومية تتشبث بالطابع الورقي بدل تعميم الحلول الرقمية التي أريد منها تسريع وتيرة العمل الإداري، ومن تجليات ذلك عدم الاعتراف بالمواعيد التي يتم أخذها عبر الإنترنت أو بالوصل الإلكتروني الذي يثبت إنجاز مرحلة معينة في مسار الحصول على قرار إداري، وبذلك تتم مطالبة المرتفق بإعادة المسطرة من جديد «على الطريقة التقليدية»، وغيرها من التجليات التي تظهر بالملاموس ضعف تأثير الرقمنة في تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وفق التقرير السنوي الأخير للمجلس الأعلى للحسابات [24].

ترجع هذه المفارقات إلى ضعف الضمانات القانونية بداية بتعريف القانون رقم 55.19 للقرار، الذي تم حصره في تعبيرات مادية تقليدية دون أن يعترف بشكل صريح بالصيغ الإلكترونية للقرارات الإدارية. كما أن القانون لم يتعامل بالجديّة اللازمة مع «جيوب المقاومة» التي طالما كبحت ديناميات الإصلاح الإداري تحت تأثير الثقافة التديريّة السلطوية، حيث لم يتم اتخاذ أية تدابير تحفيزية لتسريع الانخراط الطوعي للموظفين وأعاون الإدارة في المسار الجديد لتبسيط المساطر، الأمر نفسه بالنسبة للجوانب الزجرية للتصدي للمقاومة البيروقراطية (résistance bureaucratique)، إذ تكاد تختفي العقوبات الإدارية والضبطية في حق كل من لا يتجاوب مع استحقاقات

هذا الورش المهيكل الذي يراهن عليه في إحداث طفرة في الممارسة الإدارية بالمغرب في اتجاه جعلها متساوقة مع الرهانات الاقتصادية والاجتماعية للتدبير العمومي الجديد.

الاستجابات المطلوبة لرفع تحديات تبسيط المساطر الإجرائية بالإدارة العمومية

تؤشّر المآلات المرحلية على وجود صعوبات حمة تعترض تنفيذ ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وفقا للسقف الذي حدده القانون رقم 55.19، الأمر الذي يستوجب اجترح الاستجابات المتكافئة لإعادة تصحيح مسار هذه الورش المهيكل للإصلاح الإداري عبر مختلف المداخل التشريعية والتدبيرية والتقنية.

تشريعيا، يتعين تعديل بعض مقتضيات القانون رقم 55.19 خاصة تلك التي انطوت على استثناءات منحت الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تأويلها، كالمادة السابعة التي أجازت للإدارة مطالبة المرتفق بنسخ مطابقة للأصول في حالة الشك في صحة النسخ المُدلى بها، حيث تؤشّر الممارسة على التوغل في أعمال هذا الاستثناء على نحو يكاد يجعله قاعدة عامة في العديد من الإدارات، ولذلك يتعين تضيق نطاق هذا الاستثناء بحصر الحالات المُوجبة وبتحديد شروط هذا الشك وظروفه. كما يجب أن يشمل التعديل مراجعة المادة 16 التي تفتح إمكانية تجاوز أجل الستين يوما في حالة ما إذا اقتضت معالجة طلب المرتفق إنجاز خبرة تقنية أو بحث عمومي، وذلك بإحاطة هذا التمديد بمقتضيات واضحة تفاديا لاستعماله مخرجا للإدارة للتوصل من واجب احترام الآجال القانونية. فضلا عن ذلك، يتعين إخراج نصوص أخرى موازية، بالمصادقة على مشروع القانون رقم 41.19 المتعلق بالإدارة الرقمية بما يساعد على إتمام الإطار القانوني للتحول الرقمي، وخاصة فيما يتعلق بتبسيط التعاملات الرقمية وضمان موثوقيتها [25].

من الناحية التدبيرية، يتعين معالجة الإشكالات التي تعيق تدوين المساطر والإجراءات مع التحيين المستمر لتلك التي جرى تدوينها في ظل التغييرات التي تطرأ على مراجعها القانونية، في أفق إرساء بنك وطني للقرارات الإدارية الصادرة عن مختلف الهيئات العامة، مركزية كانت أم محلية، بما يساعد على تفادي التضارب بين مستويات

القرار الإداري من حيث المساطر الواجب اتباعها والوثائق الواجب تجميعها في سبيل الحصول على القرارات الإدارية المطلوبة [26].

أما على المستوى التقني، فيتعين سن التدابير المواكبة لجعل الذكاء الاصطناعي في خدمة التنمية الإدارية [27]، وذلك من خلال تعميم التدابير اللامادي (Dématérialisation) للمعاملات الإدارية باعتماد رمز تعريفي موحد يُمكن المرتفق من الحصول بسرعة وسلاسة على المساطر والخدمات الإدارية [28]، مع تهيئة ضمانات الولوج العادل إلى المساطر والخدمات المرقمنة، سواء تعلق الأمر بالإدارات عبر ربطها بشبكة الإنترنت عالي السرعة، وبمدها بالعتاد المعلوماتي المناسب، وكذا مرافقتها في تصميم وصيانة الحلول الرقمية، أو فيما يخص المرتفقين من خلال إتاحة تطبيقات محمولة جذابة، وتوفير متخصصين في المواكبة الافتراضية لمرافقتهم طيلة مسار إنجاز الخدمات والمساطر المتاحة على الخط.

علاوة على ذلك، يتعين الارتقاء بحكمة تدبير هذا الورش، بمراجعة الإطار الهيكلي والوظيفي للجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بما يضمن تواجد ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني والجماعات الترابية، وتعزيز صلاحيتها في التصدي لحالات تهاون الإدارات العمومية في الالتزام بمتطلبات تبسيط المساطر.

كما تطرح الأهمية الحاسمة للمتابعة الحثيثة لهذا الورش العمومي الذي من المفروض أن يُواكب بإصدار تقارير دورية وسنوية تبرز الحصيلة المرحلية من حيث التزام الإدارات بتنفيذ مقتضيات القانون رقم 55.19، مع إصدار التوصيات اللازمة لتجاوز الإكراهات الهيكلية التي لا زالت تحول دون ردم الهوة بين الإدارة والمرتفق استنادا على مؤشرات محددة كعدد الطلبات المعالجة ونسبة الاستجابة ومتوسط آجال إنجاز المساطر.

بهذا الخصوص، تبرز أهمية تشديد التدابير الرامية إلى الارتقاء بمستوى انخراط الأجهزة الإدارية، من خلال تثمين التطبيقات الفضلى وزجر الممارسات المُخلة. إضافة إلى تقديم حوافز للموظفين الملزمين بأجندة تبسيط المساطر مع ربط قياس المردودية بمواكبة أورايش التبسيط والرقمنة.

في هذا السياق، تبرز ضرورة التكوين المستمر لموظفي وأعوان الإدارة لضمان تحكم الطاقم الإداري في التقنيات الحديثة وفق مخطط تكويني يستجيب لحاجيات كل إدارة،

مع مراجعة توصيف الوظائف في اتجاه خلق مناصب إدارية تضمن جلب كفاءات شابة متخصصة في مجالات التواصل الرقمي والذكاء الاصطناعي، تقوية أواصر الثقة بين الإدارة والمرتفق، وإعادة تأسيس هذه العلاقة على مرجعية محددة تؤطر عمل المرافق العمومية بناء على مساطر دقيقة وشفافة.

في المقابل، يتعين تثمين الإسهام الإيجابي للمرتفقين في توجيه التدابير الظرفية ذات الصلة بتبسيط المساطر نحو استدامة الإصلاح الإداري من خلال الإمكانيات القانونية المتاحة كالتعبير عن الرضى والتقدم بالشكايات والطعون ضد الممارسات الإدارية المخلة بأحكام القانون رقم 55.19[29]، حيث تعد محكاً مزدوجاً لمدى وعي المواطنين واستماتتهم في التصدي لتظاهرات السلطوية الإدارية (l'autoritarisme administratif)، كما أنه اختبار لهذه الأخيرة من حيث تخلصها من مسلكيات الاستئثار والتعنت. وبهذا الخصوص، تبرز أهمية تعزيز دور منظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا الشفافية التنظيمية والوساطة الإدارية، بما يضمن حماية المرتفقين من مختلف أشكال التصلب البيروقراطي والتبليغ عن حالات الفساد الإداري والدفاع عن مقروئية المساطر الإدارية، وتوعية المواطنين باتباع الإجراءات الرسمية ونبذ المسالك الزبونية، وهو ما يعني خلق حالة من التكافؤ بين موظفين مؤمنين بعوائد مشروع تبسيط المساطر ومرتفقين واعين بحقوقهم ومتملكين لآليات الحصول عليها.

خاتمة

تؤثر الإرهاسات الأولية على التخفيف من وطأة بعض الإكراهات التي طالما أثقلت الجسم الإداري، وخاصة فيما يتعلق بحذف بعض الوثائق والمساطر، وتسريع آجال تسليم القرارات الإدارية وتوحيد المساطر الإجرائية وتعزيز مقروئيتها في إطار مصنفات مدونة ومرقمنة.

لكن الممارسة لا تشي بإحداث أية قطيعة مع التصلب الإداري أمام استمرار التقييدات الكاحلة لآليات تبسيط المساطر، كآلية تعويض حزم الوثائق بالتصريح بالشرف، واعتبار سكوت الإدارة بمثابة موافقة، ناهيك عن انتعاش الممارسات البيروقراطية في ظل الأعطاب المزمدة للأنظمة المعلوماتية للإدارات العمومية والجماعات الترابية، والتباطؤ الذي يعرفه إيقاع نزع الطابع المادي عن المساطر والخدمات.

أمام هذا الواقع، يتعين التصدي بحزم لمختلف أوجه المقاومة البيروقراطية للإصلاح، بالقطع مع الممارسات التي تمثل للتقاليد الإدارية أكثر من استلهاها لروح التشريع ومراميه، كتصحيح الإمضاء، وطلب أكثر من نسخة، وعدم الاعتراف بالوصل الإلكتروني.

كما يتعين توفير شروط التكامل بين ورشي الانتقال الرقمي وتبسيط المساطر، برقمنة ما تبقى من المساطر والإجراءات الإدارية، وتفعيل التبادل الإلكتروني للمعطيات بين الإدارات. إضافة إلى ذلك، يتوجب الارتقاء بحكمة تدبير ورش تبسيط المساطر الإدارية، بتوسيع صلاحيات وتمثيلية اللجنة الوطنية، وإصدار تقارير دورية تشتمل على مؤشرات كمية لتتبع التزام الإدارات، مع إعادة تأهيل الموارد البشرية بالإدارة العمومية لجعلها في مستوى رهانات ورش التبسيط عبر تدابير يتفاوت مداها ما بين التحفيز والتكوين والزجر.

الهوامش

- [1] عبد القادر البوفي، دور تبسيط الإجراءات والمساطر في عقلنة العمل الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، ماي-يونيو 2004، ص 73.
- [2] Nached Ilham Et Zabadi Adil, Les enjeux de la transformation digitale du secteur public marocain et son rôle dans le développement de l'attractivité territoriale, Revue Internationale des Sciences de Gestion, Volume 7, Numéro 2, 2024, p.297.
- [3] Chatit Fadwa et Hamiche Mohamed, La transformation digitale de l'administration publique: un passage vers une révolution numérique au service de tous les usagers, Conhecimento & Diversidade, Niterói, v. 15, n. 39. 2023, p.249.
- [4] Chakib Benmoussa, Morocco's New Development Model: Charting the Course for a Human-Capital-Led Development, in: Morocco's quest for stronger and inclusive growth, International Monetary Fund, Washington, 2023, p.36.
- [5] القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020)، الجريدة الرسمية عدد 24-6866 رجب 1441 (19 مارس 2020)، ص 1626.
- [6] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نحو تحول رقمي مسؤول ومدمج، إحالة ذاتية رقم 52/2021، الرباط، 2022، ص 16.
- [7] المادة 28 من القانون رقم 55.19، مصدر سابق.
- [8] المرسوم رقم 2.20.660 الصادر في 29 من محرم 1442 (18 سبتمبر 2020) بتطبيق بعض مقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. الجريدة الرسمية عدد 6919 - 3 صفر 1442 (21 سبتمبر 2020)، ص 4850.
- [9] إقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 20.2332 صادر في 4 صفر 1442 (22 سبتمبر 2020) بتحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها. الجريدة الرسمية عدد 6919 - 3 صفر 1442 (21 سبتمبر 2020)، ص 5419.
- [10] دورية رئيس الحكومة رقم 20-2020 بتاريخ 21 دجنبر 2020 حول تفعيل مقتضيات القانون 55-19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.
- [11] الدليل العملي لإعداد مصنفات القرارات الإدارية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، دجنبر 2020، ص 37.
- [12] دليل حول القانون رقم 55.19. المديرية العامة للجماعات الترابية، 2021، ص 7.
- [13] عبد الرفيغ زعنون، الاستحقاقات الجديدة للإصلاح الإداري بالمغرب: التحديات والتحديات، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة، دار الرشاد للنشر والتوزيع، سطات، مارس 2025، ص 39.
- [14] حصيلة منجزات سنة 2020-2021 وأفاق سنة 2021-2022، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار، 2021، ص 49.
- [15] Lakir Radouane Et Habboub Soukaina, E-Government in Morocco: Realities, Challenges and Prospects, Journal of Economics, Finance and Management Studies, Volume 06 Issue 09, 2023, p.4668.
- [16] تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2025، وزارة الاقتصاد والمالية، 2024، ص 6.

- [17] Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) : Rapport sur les résultats de la transition au Maroc 2018-2020, Open Government Partnership, 2021, p.9.
- [18] التقرير السنوي لسنة 2022، الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، 2023، ص 99.
- [19] مشروع نجاعة الأداء للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، مشروع قانون المالية لسنة 2024، ص 104.
- [20] Mounia Kabiri Kettani, Investissement. Plusieurs procédures administratives désormais digitalisées, L'Observateur.info, 20 Février 2023. <https://bit.ly/3NnvKgJ>
- [21] Naimi, Jamal Eddine and Naimi, Abdelmourhit. Administrative Reform and Governance in Morocco. International Journal of Strategic Management and Economic Studies (IJSMES) 2.3 (2023), p.3.
- [22] Elmir Barae, Le Maroc lance son Portail national des services numériques pour moderniser l'administration, WalawPress, 15 Février 2025. <https://bit.ly/41AfTmK>
- [23] محمد الزاهي، مداخل أساسية لتحديث الإدارة العمومية وتنميتها، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، العدد 8/7، 2021، ص 20-21.
- [24] Principaux axes du rapport annuel de la Cour des comptes au titre de 2023 -2024, Cour des comptes, Novembre 2024, p.13.
- [25] التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023، ص 157.
- [26] Mounir El Messaoudi, La Digitalisation des Services Publics au Maroc : Vers l'Instauration d'une Administration Citoyenne, Revue Internationale d'Administration et de Développement Durable, vol. 1, no. 2 (2024), p.12-13.
- [27] تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول الذكاء الاصطناعي: آفاقه وتأثيراته، مجلس النواب، أبريل 2025، ص 292-293.
- [28] تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018 - 2021، مجلس النواب، أبريل 2023، ص 325.
- [29] بدر الخلدي، تقنين تبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 156، يناير-فبراير 2021، ص 35.

تجربة الحكومة المفتوحة بالمغرب : السياق والأهداف والحصيلة

عبد اللطيف الشنتوف

مقدمة

انضم المغرب إلى مبادرة الحكومة المفتوحة أو "مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة" سنة 2018، وذلك 7 سنوات بعد اعتماد الدستور الجديد والإعلان عن هذه المبادرة خلال الجلسة الافتتاحية السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة في شهر شتنبر 2011. وترتكز هذه المبادرة على أربعة محاور أساسية، لا سيما شفافية الميزانية والولوج للمعلومة ونشر والتصريح بامتلاكات المنتخبين والمسؤولين العموميين ومشاركة المواطنين في العمل الحكومي وضرورة إعداد المشروع الحكومي المتعلق بالحكومة المفتوحة. ومنذ انضمامه إلى هذه المبادرة عمل المغرب على تحقيق هذه الأهداف من خلال سلسلة من الإجراءات (خطة العمل الوطنية الأولى 2018-2020 والثانية 2021-2023).

ولكن بعد أكثر من خمس سنوات من تبني هذه المبادرة، لا يزال هناك العديد من الأهداف المسطرة أو مما تقتضيه مرجعيات المبادرة لم تتحقق، لا سيما تلك المرتبطة بمجال الشفافية والنزاهة والوجود الواقعي للملوس لفكرة الحكومة المفتوحة في التنظير والممارسة بالإدارة المغربية، ويبدو أن سبب ذلك راجع بالأساس إلى غياب الاطار القانوني الواضح المهيكّل لعمل الحكومة المفتوحة، ونتيجة لذلك فإن الجهة الإدارية التي تسير الحكومة المفتوحة بحكم الواقع هي وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة وبالتالي يطرح دائما مشكل الاستقلالية المؤسسية لعمل مبادرة الحكومة المفتوحة. كما أن طريقة اختيار ممثلي المجتمع المدني في لجنة القيادة تحتاج إعادة نظر في التركيبة لتكون أكثر تمثيلية لمختلف الفئات والجهات في المغرب، فضلا عن منهجية الاشتغال وتجانسه وعدم كفاية التعبئة لفكرة الحكومة المفتوحة والتعريف بها لدى الرأي بشكل أكبر بسبب قلة أو انعدام الموارد المخصصة لها.

سنقوم في هذه الورقة بتناول موضوع "تجربة الحكومة المفتوحة بالمغرب" من خلال التعريف بهذه التجربة والحديث عن السياق الذي جاءت فيه وأهدافها والحصيلة التي

أنجزتها خلال الخمس سنوات الماضية، وأخيرا رصد بعض الملاحظات وربطها ببعض الاقتراحات.

الحكومة المفتوحة بالمغرب : السياق والمرجعية

تستند فكرة الحكومة المفتوحة Open Government Partnership على مبدأ "التشاركية"، الذي أضحي قاعدة دستورية في العديد من دساتير دول العالم، حيث ينبغي إشراك المواطنين، بشكل معين، في تدبير الشأن العام وإنتاج السياسات العمومية وذلك بالاعتماد على وسائل معيارية تمكن المواطنين من تتبع هذه السياسات بشكل سلس وسهل قصد تقييمها ومساءلتها.

وتتجسد فكرة "الحكومة المفتوحة" في أرض الواقع عن طريق إحداث لجان مستقلة ومختلطة تجمع بين الإدارة والمجتمع المدني في الدول المنخرطة في المبادرة لمواكبة تطبيق الإدارة العمومية لمبدأ التشاركية وما يرتبط بها من مبادئ تهدف في النهاية لتدبير شفاف للمرافق العمومية وفق استراتيجيات موضوعة سلفا تتضمن العديد من الالتزامات، بحيث تشتغل هذه اللجان وفق معايير متفق عليها بين الدول الأعضاء مع وضع آليات لتقييمها بشكل دوري، فضلا عن اشتراط عدة شروط لها ارتباط بمجال اشتغال الحكومة المفتوحة أمام الدول الراغبة بالانضمام إلى هذه المبادرة.

وقد جاءت مبادرة الحكومة المفتوحة أو "مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة" أول الأمر من قبل ثمان دول هي البرازيل وأندونيسيا والمكسيك والنرويج والفلبين وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وتم الإعلان عنها خلال الجلسة الافتتاحية السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 سبتمبر 2011، وتشرف على هذه المبادرة لجنة قيادية مكونة من 22 عضوا ممثلين لحكومات البلدان العضوة بالمبادرة وممثلين عن المجتمع المدني الدولي، وتضم في عضويتها حاليا 77 دولة [1]. ويشترط للانضمام إلى هذه المبادرة عدة شروط، تتعلق بأربعة محاور أساسية، هي: شفافية الميزانية والولوج للمعلومة، ونشر والتصريح بممتلكات المنتخبين والمسؤولين العموميين، ومشاركة المواطنين في العمل الحكومي مع شروط شكلية أخرى، وضرورة إعداد المشروع الحكومي المتعلق بالحكومة المفتوحة.

إن عمل الحكومة المفتوحة يستند إلى تطبيق مبادئ عامة وعالمية كالشفافية والمساءلة للوصول إلى مبدأ أكبر وهو إشراك المواطنين في تسيير الشأن العام "مبدأ التشاركية"، وبالتالي فإن أي تعريف لها يجب أن لا يخرج عن هذه المبادئ والأهداف، ومع ذلك رصدت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن بعض الدول تفسر هذه المبادئ التعريفية الموحدة بشكل مختلف تبعاً لمصلحة صانعي السياسات العمومية فيها، وما ينطوي عليه ذلك من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية [2]. وسعياً من ذات المنظمة في الوصول إلى هدف التعريف الموحد والمعياري تم تعريف الحكومة المفتوحة على أنها "ثقافة الحكم القائم على سياسات وممارسات مبتكرة ومستوحاة من مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة والتي تعزز الديمقراطية والنمو الشامل" [3].

وفي المغرب بدأت فكرة الحكومة المفتوحة تتبلور منذ المصادقة على دستور 2011 الذي تتضمن عدة مبادئ عامة تقاطع مع مجال اشتغال مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة حالياً، حيث تم التعبير من طرف المغرب على الانضمام لهذه المبادرة العالمية، وتم تأسيس لجنة لهذه الغاية في أكتوبر سنة 2012 قصد تفعيل التصريح الحكومي الذي صادق عليه البرلمان في يناير من ذات السنة والذي جعل من بين أهدافه تنزيل المقتضيات الدستورية وتحديد إجراءات كفيلة بتجسيد مبادئ الحكامة الجيدة والنزاهة والشفافية والمسؤولية وتم العمل من طرف القطاعات المعنية على توفير شروط الانضمام إلى هذه المبادرة، من خلال إعداد وتنفيذ عدة مشاريع لها ارتباط بموضوع الانضمام، "لاسيما تلك المتعلقة بشفافية الميزانية، والحصول على المعلومات، والنزاهة، والمشاركة المواطنية. وقد تكللت هذه الجهود بصدر القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات بالجريدة الرسمية بتاريخ 12 مارس 2018 ليستكمل المغرب هذه الشروط ويصبح بتاريخ 26 أبريل 2018 العضو 76 في مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة" [4].

وتعاون المغرب في هذا الإطار مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE التي تعمل على مواكبة مشروع الحكومات المفتوحة، بحيث تدعم البلدان في "جهودها الرامية إلى بناء حكومات أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة وتشاركية يمكن أن تعيد ثقة المواطنين وتعزز النمو الشامل للجميع. وهي توفر تحليلاً متعمقاً للسياسات والمبادرات

الحكومية المفتوحة، وتقترن بتوصيات قابلة للتنفيذ، وتساعد على زيادة ادماج مبادئ وممارسات الحكومة المفتوحة في دورات صنع السياسات وتقييم آثارها ..“[5].

وتتألف الحكومة المفتوحة في المغرب حاليا من:

لجنة الاشراف: التي تضم ثمانية عشر عضوا نصفهم ممثلين عن مختلف الإدارات المعنية بمخطط عمل الحكومة المفتوحة ونصفهم الآخر من منظمات المجتمع المدني حيث يتم اختيار النصف الأخير من طرف لجنة مختلطة وفق معايير محددة سلفا بعد استفتاء الجمعيات المترشحة للشروط المتضمنة في اعلان فتح باب الترشيح، ويتم تجديد الأعضاء كل سنتين مع عدم إمكانية الترشح لأكثر من ولايتين [6]، ويتمثل دور لجنة الإشراف في ”وضع التوجهات الاستراتيجية للحكومة المفتوحة بالمغرب وتعبئة الفاعلين المعنيين“.

لجنة التنفيذ: التي ”تكون من رؤساء المشاريع المندرجة في إطار الخطة الوطنية للحكومة المفتوحة، ويتجلى دورها في تنفيذ التزامات المغرب وإعداد التقارير المرحلية حول تقدم إنجاز هذه الخطة“.

منتدى منظمات المجتمع المدني: وهو فضاء للاقتراح والتواصل والتحسيس، مفتوح في وجه كل منظمات المجتمع المدني المهتمة بمواضيع مبادرة الحكومة المفتوحة.“[7]

وتكمن المرجعية القانونية العامة المؤطرة للعمل والمبادئ والاهداف التي تشتغل عليها الحكومة المفتوحة في المغرب في دستور 2011 وكذا في عدة نصوص قانونية وتوجيهات وبرامج وتوصيات. وهكذا نص الفصل الأول من الدستور في فقرته الثانية على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم “على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة”[8]، وللإشارة فإن هذه المبادئ هي نفسها تقريبا التي تضمنها الإعلان المتعلق بالشراكة لأجل الحكومة المفتوحة سنة 2011[9].

وأما على مستوى النصوص القانونية فنجد أن أهمها القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وكذا القانون المتعلق بتقديم الملتزمات في مجال التشريع وتقديم العرائض للسلطات العمومية فضلا عن تفعيل المقاربة التشاركية على مستوى الجهات[10]. كما تجد الحكومة المفتوحة بالمغرب مرجعيتها أيضا في الرسائل والخطب الملكية في موضوع الإدارة وكذا في البرنامج الحكومي المقدم سنة 2012، فضلا عن المبادئ والتوصيات

المتعلقة بمبادرة الشركة من أجل الحكومة المفتوحة (OGP)، وكذا تلك التي تصدرها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE).

حصيلة خمس سنوات من التجربة

يهدف الانضمام إلى الحكومة المفتوحة والاشتغال ببرامجها في المغرب إلى تطبيق مبادئ هذه الأخيرة في عمل الإدارة العمومية بشكل عام، وتتجسد هذه المبادئ المعلن عنها في: الشفافية والنزاهة والمشاركة.

وبعد انضمام المغرب إلى مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة بتاريخ 26 أبريل 2018، عمل على انجاز مخطط وطني أول للفترة الممتدة من 2018 إلى 2020، ثم مخطط ثان يهم الفترة من 2021 إلى 2023 لتجسيد المبادئ الثلاث في السياسات العمومية للإدارة المغربية. وقد سطر مخطط العمل الوطني الأول [11] العديد من الالتزامات في مجال المبادئ التي تؤطر عمل هذه الحكومة، من خلال محاور تنوعت ما بين الحصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة والنزاهة ومحاربة الفساد وشفافية الميزانية والمشاركة المواطنة والتواصل والتحسيس حول ورش الحكومة المفتوحة.

فيما ركزت خطة العمل الوطنية الثانية للفترة الممتدة من 2021 إلى 2023 [12] على محاور الشفافية وجودة الخدمات العمومية و المساواة والشمولية والعدالة المنفتحة والمشاركة المواطنة والجماعات الترابية المنفتحة.

الجماعات الترابية المنفتحة

ولأن عمل الحكومة المفتوحة في المغرب يقوم، وفق المعلن عنه في الوثائق المتضمنة لأدبياتها، على التزام الصياغة التشاركية للمخططات (الإدارة والمجتمع المدني) وعلى التنفيذ والتقييم التشاركي لها [13]، فقد نشرت بوابة الحكومة المفتوحة حصيلة بنسب مئوية لإنجاز الالتزامات التي تضمنها مخطط العمل الوطني الأول للفترة الممتدة من 2018 إلى 2020 وحددت نسبة الإنجاز في الالتزامات التي تضمنها محاور المخطط كما يلي :

جدول 1: خطة العمل الوطنية للفترة 2018 – 2020
نسبة إنجاز الالتزامات : 84 في المائة

المحاور	نسبة الإنجاز
الحصول على المعلومات 6 التزامات	98 في المائة
النزاهة ومكافحة الفساد 4 التزامات	80 في المائة
شفافية الميزانية 3 التزامات	74 في المائة
المشاركة المواطنة 4 التزامات	72 في المائة
التواصل والتحسيس بأهمية الحكومة المنفتحة التزام واحد	97 في المائة

المصدر : بوابة الحكومة المفتوحة

جدول 2: خطة العمل الوطنية للفترة 2021 – 2023

نسبة إنجاز الالتزامات: 34 في المائة

نسبة التقدم الإجمالية:

عدد الالتزامات: 22

إلتزامات لم يشرع في تنفيذها: 16

التزامات في طور الإنجاز: 6

المحاور	لم يشرع في تنفيذها	في طور الانجاز	نسبة الإنجاز
المساواة والشمولية 3 التزامات	0	3	43 في المائة
العدالة المنفتحة 3 التزامات	0	3	33,7 في المائة
المشاركة المواطنة 4 التزامات	0	4	52 في المائة

المصدر : بوابة الحكومة المفتوحة

من أجل الوقوف بشكل عملي وتجريبي على مدى تحقيق إنجاز بعض الالتزامات الواردة في المخطط الأول 2018-2020 تم إحداث بوابة شفافية[14] لهذا الغرض، تنفيذا للإلتزام السادس الخاص بإحداث بوابة خاصة بالشفافية الوارد في المحور الأول والمتعلق

بالوصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة، وتتضمن هذه البوابة مجموعة من المعطيات المرتبطة بالشفافية.

ففيما يخص الالتزام المتعلق بإحداث البوابة الوطنية للنزاهة الوارد في المحور الثاني الخاص بالنزاهة ومحاربة الفساد لم يتم إنجازه لحدود إعداد هذه الدراسة، وهذا يدعو إلى تسجيل ملاحظة متعلقة بالنسب المئوية المتعلقة بإنجاز الالتزامات المنشورة في بوابة الحكومة المفتوحة، وهي أنه يتعين توضيح كيفية الوصول إلى هذه النسب المئوية عن طريق ربطها بما تم إنجازه من التزامات حتى يسهل على المتصفح أو الدارس معرفة ما تم إنجازه تحديدا وما لم يتم.

وإذا كانت هذه هي أهداف وحصيلة الحكومة المفتوحة بالمغرب [15]، فما هي الملاحظات التي يمكن تسجيلها على هذه التجربة وتجاوزها لتطوير الأداء وفتح آفاق جديدة عن طريق الاستفادة من التراكم في مجال عمل هذه المبادرة الهامة ؟

تجربة تتطلب تحسينات عدة

من أجل تطوير هذا المشروع، وتحقيق أهدافه الكبرى، وانطلاقا من التجربة والخبرة المكتسبة من خلال العضوية بالحكومة المفتوحة في الفترة الممتدة من 2018 إلى 2020، نقترح مجموعة من التوصيات بناء على الملاحظات التي تم تسجيلها والنواقص التي تم الوقوف عليها :

غياب الإطار القانوني الواضح المهيكل لعمل الحكومة المفتوحة؛ فمن الناحية الإدارية والمالية فالحكومة المفتوحة لا تتبع لأي وزارة معينة، وبالتالي ليس هناك جهة إدارية داخلية تؤطر عملها، فقط هناك أطر وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة تتعاون مع رؤساء المشاريع بمختلف الإدارات المعنية بالالتزامات الواردة في مخططات الحكومة المفتوحة، الذين يقومون بمجهودات على مستوى خدمة وتنفيذ مخرجات اجتماعات الحكومة المفتوحة، والحال أنه وعلى غرار باقي الهيئات يجب أن يصدر- مرسوم على الأقل -ينضم عملها إداريا وماليا وما يتطلبه ذلك من وضع نظام داخلي يحدد هياكل الحكومة المفتوحة ومقرها ولجانها وطريقة عملها وحفظ بياناتها والمصاريف المترتبة بعملها.

إنه نتيجة ونظرا لغياب هذا الإطار القانوني، فإن الجهة الإدارية التي تدير الحكومة المفتوحة بحكم الواقع هي وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة وبالتالي يطرح هذا بشكل دائم مشكل الاستقلالية المؤسسية لعمل الحكومة المفتوحة.

إن طريقة اختيار ممثلي المجتمع المدني في لجنة القيادة تحترم في الواقع إلى حد كبير معيار الشفافية والديمقراطية من خلال نشر معايير الاختيار وطريقته [16]، ولكن في نظري يجب توسيع تمثيلية المجتمع المدني عن طريق خلق هيئة المجلس الوطني الموسع لجمعيات المجتمع المدني بتمثيلية جهوية إلزامية (على شاكلة البرلمان) والذي يمكنه (أي المجلس الوطني أو أي تسمية مختارة معبرة عن المقصود) أن يجتمع مرتين في السنة ويناقش التوجهات العامة للجنة القيادة التي يجب أن تجتمع على الأقل مرة في الشهر للسهر على تنفيذ هذه التوجهات، صحيح أنه يوجد الآن فضاء منتمى للمجتمع المدني، لكنه يبقى فضاء تشاركيا وتواصليا عاما ليس له صبغة الجهاز المنظم والمندرج ضمن أجهزة الحكومة المفتوحة.

إن من شأن هذا المقترح، أن يضمن تمثيلية جهوية للحكومة المفتوحة، كما أنه سوف يمكن لجنة القيادة من الاستفادة من خبرات المجتمع المدني وادماجه في النقاش العام المؤطر في هذا "المجلس الوطني"، والاستفادة منه وهو ما سيعطي للمقاربة التشاركية بعدا مؤسسيا هاما وسيتيح انتشار فكرة الحكومة المفتوحة أكثر فأكثر جهويا ووطنيا.

إن الحكومة المفتوحة بالمغرب هي بحاجة إلى التعريف بها وبأهدافها أكثر، إذ أنها ليست منتشرة ولا معروفة عند الكثير من الفئات المهنية والأكاديمية، فضلا عن الرأي العام، وهذا يقتضي القيام بخطوات تواصلية كبيرة للتعريف بها في فضاء الجامعات وكل الفضاءات المرتبطة بالمعرفة والثقافة، فضلا عن استمرار المجهودات المبذولة على مستوى المحتويات الإعلامية وتطويرها ونشرها في كل الوسائط. كما يتعين بعد اختيار أعضاء الحكومة المفتوحة أن يتم تنظيم تكوين شامل لفائدة الأعضاء الجدد حول فكرة الحكومة المفتوحة وطريقة عملها وتحديد ما هو مطلوب منهم.

الاشتغال بطريقة اللجان الموضوعاتية التي تتيح ضبط المواضيع المشتغل عليها والتحكم في محاورها، مع إمكانية الاستعانة بالخبراء في المجالات المتخصصة حتى من خارج اللجان.

يجب تقوية أسس العمل وتجانسه بين أعضاء الحكومة المفتوحة، ولا سيما لجنة الاشراف، واعتبارهم فريقا واحدا مكونا من الأعضاء ممثلي الإدارة والمجتمع المدني لتحقيق أهداف الحكومة المفتوحة وليس فريقين مختلفين في منهجية الاشتغال أو لدى كل منهما هواجسه الخاصة.

يجب الاشتغال على البرامج التي تحدث الأثر في الواقع الملموس لدى المرتفقين، كإحداث البوابات التي تمكن من تقديم الخدمات المعلوماتية وتقديم الطلبات عبرها وتلقي الإجابات، كما هو موجود في فعلا في تجارب بعض الإدارات المغربية التي يجب تطوير تجاربها وتعميمها.

يجب أن يكون عمل ومخرجات الحكومة المفتوحة وبهذا الاسم واضحا في البرامج الحكومية وعمل الوزارات ومصالحها الخارجية، حتى يكون لعملها القيمة الإدارية اللازمة وكذا التعريف بها بشكل مباشر وغير مباشر.

إيجاد آلية لاشراك المؤسسات الدستورية المرتبطة بالحكمة والنوظمة وباقي المؤسسات الوطنية في برامج واستراتيجية الحكومة المفتوحة، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس المنافسة والمجلس الوطني لحقوق الانسان والمجلس الأعلى للسلطة القضائية والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ورئاسة النيابة العامة، وذلك لكون هذه المؤسسات لا تدبر العمل الحكومي بمعناه السياسي ومستقلة وبالتالي لا تنطبق عليها البرنامج والتصريح الحكومي الذي هو عبارة عن التزامات تعاقدية مع الناخبين وممثليهم في البرلمان، كما أن مجالات عمل الحكومة المفتوحة تتقاطع مع مجال اشتغال هذه المؤسسات في العديد من المواضيع.

تتمين عمل الحكومة المفتوحة وتحفيز المؤسسات الملتزمة معنويا، وذلك من خلال القيام بالتعريف بما قامت به الحكومة المفتوحة وما حققته من نتائج بواسطة المنصات الإعلامية المختلفة ولا سيما الاجتماعية منها، مع الحرص على المصادقية وبشكل استراتيجي وهادف مع الإعلان عن مبادرات للتحفيز كإنشاء الجائزة الوطنية للحكومة المفتوحة تمنح للوزارة والمؤسسات الأكثر إنجازا للالتزامات التي سطرتها الحكومة المفتوحة في مخططاتها وبذلك سيكون هناك أيضا، حافز أمام الفاعل السياسي وحتى الاداري المشرف على الوزارة أو المؤسسة على الانخراط في العمل أكثر فأكثر.

الهوامش

- [1] – للتفاصيل أكثر يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني لمبادرة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة على الرابط الآتي : <https://www.opengovpartnership.org/fr/about>
- [2] – الحكومة المفتوحة، السياق العالمي والافاق المستقبلية، منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لسنة 2016، ص : 03، متاح في موقع المنظمة على الرابط الآتي : <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ARA.pdf> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-03-30.
- [3] – الحكومة المفتوحة، السياق العالمي والافاق المستقبلية، م.س.ص : 03.
- [4] – يرجى الاطلاع على الموقع الرسمي لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة على الرابط الآتي : <https://www.mmsp.gov.ma/ar/decline.aspx?m=11&r=381>
- [5] – الحكومة المفتوحة، السياق العالمي والافاق المستقبلية، منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لسنة 2016، ص : 02، متاح في موقع المنظمة على الرابط الآتي : <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ARA.pdf> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-03-30.
- [6] – تتألف لجنة الانتقاء من ممثل عن المجتمع المدني يتم اختياره عن طريق التصويت في فضاء خاص بالمجتمع المدني ببوابة الحكومة المفتوحة، وممثل عن القطاع الخاص وممثل عن الجامعة وممثلين عن مؤسسات وهيئات مستقلة تتولى اختصاصات مرتبطة مباشرة بمبادئ الحكومة المنفتحة وبحضر أشغال لجنة الانتقاء ممثل عن وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة وممثلين عن المنظمات الدولية المعنية، مع نشر المعلومات المتعلقة بمنهجية وعملية الانتقاء للمزيد من التفاصيل حول عملية انتقاء وشروط الترشح للجنة القيادة للحكومة المفتوحة من طرف المجتمع المدني، أنظر : https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/M%C3%A9thodologieSelectionMembreCopil_ONG-2y6Wz.pdf
- [7] – انظر مخطط العمل الوطني للحكومة المفتوحة 2018-2020، ص : 06، منشور ببوابة الحكومة المنفتحة المغربية على الرابط الآتي : <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/%D9%85%D9%84%D9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%84%D9%20%D8%A7%D9%83%D8%A9%84%D9%91emNy.pdf-8A%D8%A9%B1%D8%A8%D9>
- [8] – نص الدستور المغربي كذلك في الفصول 12-14 و25-27-28-29 و36 و15 على بعض القواعد التي تلامس مجال اشتغال الحكومة المفتوحة.
- [9] – استعراض منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الحكامة العامة : الحكومة المنفتحة بالمغرب، منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ص : 25، متاح في موقع المنظمة على الرابط الآتي : <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Report-Open-Government-Morocco-Arabic-T0ED1.pdf> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022-04-03.
- [10] – يتعلق الأمر بالقوانين الآتية :
- القانون التنظيمي رقم 64-14 يتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع.

- القانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات .
- القانون رقم 14-44 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.
- القانون التنظيمي رقم 14.11 المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 14.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 14.13 المتعلق بالجماعات الترابية .
- [11] – يمكن الاطلاع على هذا المخطط كاملا والذي يقع في 93 صفحة في بوابة الحكومة المفتوحة المغربية على الرابط الآتي : <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/%D9%85%D9%84%D9%20%D8%A7%D9%84%85%D9%%D8%B9%D9%85%D8%BA%D8%%84%D9%20%D8%A7%D9%83%D8%A9%84%D9%91emNy.pdf-8A%D8%A9B1%D8%A8%D9>
- [12] – يمكن الاطلاع على خطة العمل الوطني كاملة والتي تقع في 102 صفحة في بوابة الحكومة المفتوحة المغربية على الرابط الآتي :
- <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/Plan%20d’action%20OGP-nyPAe.pdf>
- [13] – يمكن الاطلاع على الوثيقة في بوابة الحكومة المفتوحة على الرابط الآتي :
- <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/D%C3%A9pliant%20OGP-tyOUQ.pdf>
- [14] – للإطلاع على البوابة: <http://www.chafafiya.ma>
- [15] – بالإضافة إلى هذين المخططين المذكورين أعلاه، عملت الحكومة المفتوحة عبر آليات اشتغالها على تنظيم العديد من الندوات واللقاءات الوطنية والجهوية وخلقت نقاشات عمومية مرتبطة بمجال اشتغالها، فضلا عن ان بعض هذه الأنشطة له علاقة بالالتزامات الواردة بالمخططين المذكورين.
- [16] – مع تسجيل ملاحظة طرحها البعض بخصوص تعيين باقي أعضاء لجنة الانتقاء من غير العضو الممثل لجمعية المجتمع المدني الذي يتم اختياره بالتصويت الالكتروني من طرف الجمعيات. للمزيد من التفاصيل حول عملية انتقاء وشروط الترشح للجنة القيادة للحكومة المفتوحة من طرف المجتمع المدني، أنظر : <https://www.gouvernement-ouvert.ma/docs/M%C3%A9thodologieSelectionMembreCopil-ONG-2y6Wz.pdf>

المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: إصلاح أم تفكيك منهجي؟

عبد الرقيق زعنون

ملخص تنفيذي

أفضى مسار تطور المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب إلى تحقيق مكاسب مهمة، بفضل تنامي إسهامها في تنفيذ السياسات العمومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية. لكن هذا الدور أصبحت يعرف بعض التراجع نتاج عدة إشكالات تشريعية وعملية في ظل تفاقم معضلة الحكامة والغموض الذي يكتنف تجسيد نموذج الدولة المساهمة. تناقش هذه الورقة الرهانات الجديدة لإعادة هيكلة المنشآت العامة في ضوء المستجدات التي جاء بها القانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الذي طرح حزمة من التدابير ضمن أجندة زمنية تمتد على خمس سنوات، مع محاولة استشراف المسارات المرتقبة لعقلنة المحفظة العمومية، وتوقع المخاطر المحتملة التي قد تحرف هذا الإصلاح عن مساره الحقيقي لينزاح في اتجاه التفكيك المنهجي للقطاع العام.

مقدمة

شكلت المؤسسات والمقاولات العمومية «الذراع المالي» للدولة في تحقيق رهاناتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبفضل الإصلاحات المتعاقبة فقد راکمت مكاسب مهمة، من خلال إسهامها في إسناد المجهود الاستثماري للدولة وتغذية الخزينة العامة بموارد مالية مهمة، فضلا عن دورها «الحصري» في مواكبة الأوراش الجديدة للتدبير العمومي كالطاقات المتجددة والمشاريع الكبرى والشبكات العمومية، حيث يُمَد هذا القطاع الميزانية العامة بموارد مهمة تناهز 10 مليار درهم سنوياً، ويُنتظر أن تقارب 16 مليار درهم بنهاية 2023.

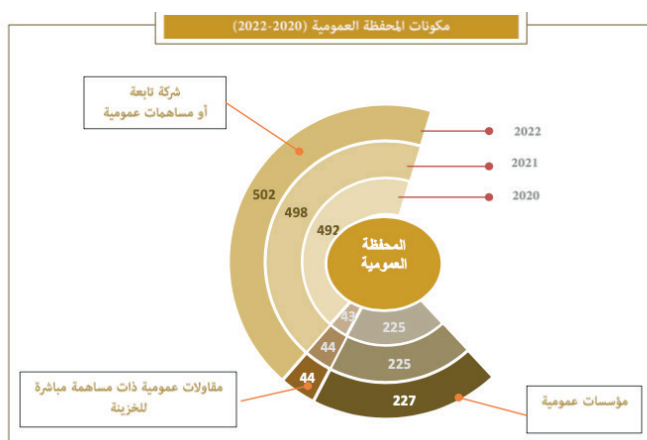
لكن هذه المكاسب الكمية تخفي في المقابل العديد من المفارقات، فتفاقم عجزها المالي، وتنامي مديونيته، واستمرار اعتمادها على الإعانات المالية للدولة يثبت لا محالة محدودية نموذجها التدبيري، في ظل الاختلالات التي تشوب حكامه تديرها وتقاد

منظومة المراقبة المالية والإدارية. فعلى سبيل المثال، تفاقم عجز هذه المؤسسات يجعلها في تبعية مستمرة لإعانات الدولة بمعدل نمو سنوي متوسط يناهز 4,9 في المائة مع تسجيل مستويات قياسية تتجاوز 7,5 في المائة في بعض السنوات [2]، وقد وصلت مديونية المقاولات العمومية إلى مستويات قياسية جعلها «تلتهم» 15 في المائة من الناتج الداخلي الخام سنة 2021.

لتجاوز هذه الأعطاب، تم تدشين مسار طموح لتحديث وإعادة هيكلة القطاع العام يمتد على مدى خمس سنوات. وقد انطلق هذا المشروع مع نشر القانون الإطار رقم 50.21 في يوليوز 2021 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية [3]، الذي وضع المبادئ والأهداف المؤطرة لإصلاح شامل وتدريبى للمنشآت العامة، من خلال تجميعها أو إدماجها أو حلها وتصفيته، ولتأطير عملية إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية الجديدة. بالإضافة إلى ذلك سعى القانون رقم 82.20 إلى إحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية [4]، وهو ما يتضمن مجموعة من التدابير التشريعية والمؤسسية من أجل عقلنة تدبير المحفظة العمومية (portefeuille public).

المؤسسات والمقاولات العمومية: المكاسب والأعطاب

أفضى التطور الإداري بالمغرب إلى إرساء شبكة واسعة من المؤسسات والمقاولات العمومية تتسم بتنوع مجالات وآليات اشتغالها وتعاضم أهميتها الاستراتيجية. ولذلك فقد تواترت محاولات تطويرها بغية تحسين أدائها المالي [5]، عبر برامج متعددة استهدفت تعديل إطارها المؤسسي وتكييفه مع الديناميات الجديدة للقطاع العام ومع التحديات المتتالية التي فرضت تجديد أدوار الدولة وتطوير حكمة التدبير العمومي [6]. لكن في المقابل، نجم عن هذا التطور تكريس التضخم المؤسسي، حيث أصبحت المحفظة العمومية تضم 271 منشأة؛ منها 227 مؤسسة عمومية و44 مقالة ذات مساهمة مباشرة للخزينة بالإضافة إلى 502 شركة تابعة ومساهمة تمتلكها بعض المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل جزئي أو كلي [7].



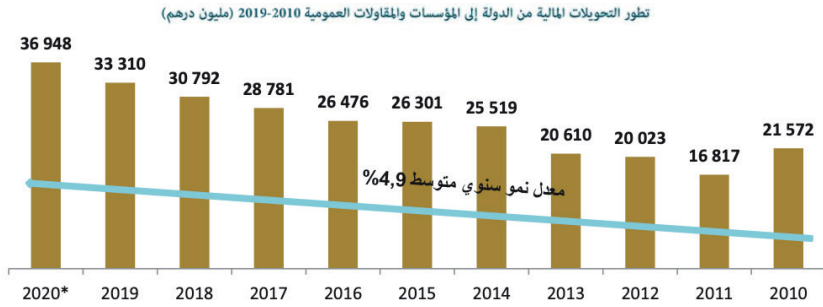
المصدر: تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2021.

يتزايد تضخم هذا القطاع بالموازاة مع «تضخم الخطاب الرسمي» حول عقلنة المحفظة العمومية، حيث تسارعت وتيرة تأسيس المنشآت العامة بإحداث 117 منشأة جديدة خلال فترة 1999-2019، ومع متم غشت 2021 قفز عددها إلى 269 مؤسسة ومقاولات عمومية بالإضافة إلى 498 شركة تابعة أو مساهمات عمومية [8]. هذا التضخم يعكس حالة من «الفوضى التدبيرية»، في ظل عدم تحيين التشريعات المؤطرة لمهام المؤسسات والمقاولات العمومية، وتراخي عمليات تجميعها كما هو الحال مع قطاعات الماء والكهرباء ومؤسسات القطب الاجتماعي. ناهيك عن «مرونة» مسطرة الإحداث والتي نجم عنها توسيع وعاء المحفظة العمومية بدون إحداث أية قيمة مضافة حقيقية في بعض الأحيان.

تعاني المؤسسات والمقاولات العمومية من «خطيئة النشأة» وذلك بسبب تداخل مهام عدة منشآت عامة مع بعضها البعض أو مع البنيات التابعة للقطاعات الوزارية الوصية، إلى درجة تكريس حالة من «التنافس السلبي» بينها. ففي عدة حالات، يتم اتخاذ قرار إحداث مؤسسات أو مقاولات عمومية دون تحلي الوزارات المعنية عن اختصاص الوحدات التي تم إنشاؤها، على غرار وكالات التنمية الجهوية ووكالة التنمية الاجتماعية والوكالة الوطنية لمحاربة الأمية [9]. كما تقوم بعض المنشآت العامة بأنشطة تندرج ضمن مجالات المقاولات الحرة كما هو الحال مع بعض فروع صندوق الإيداع والتدبير [10]. نفس الأمر بالنسبة للمقاولات العمومية، حيث يواصل العديد منها

الاشتغال في قطاعات تدخل في مجال اشتغال المقاوالت الحرة، مع هيمنة «مسلكتيات بيروقراطية» تؤثر سلبا على فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية [11].

يُمَد هذا القطاع الميزانية العامة بموارد مهمة تناهز 10 مليار درهم، ويُنتظر أن تقارب 16 مليار درهم بنهاية 2023، كما تشكل القاعدة الأساسية للاستثمار العمومي، حيث فاقت استثماراتها في 2022 مائة مليار درهم ومن المرتقب أن تتجاوز 140 مليار درهم في نهاية سنة 2023 بنسبة نمو تناهز 41 في المائة [12]. لكن هذه الأرقام تخفي عدة «تناقضات»، فضلا عن تذبذب أدائها الاستثماري بتراجعته من 70 مليار درهم سنة 2017 إلى 55 مليار درهم سنة 2020 [13]، فإن معظمه يتأق من منشآت تقدم خدمات عمومية وأنشطة احتكارية، كالمجمع الشريف للفوسفاط والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ومجموعة العمران. نفس الأمر بالنسبة لمساهماتها في الخزينة العامة، فحوالي 85 في المائة منها يتأق من المجمع الشريف للفوسفاط، والوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات، وبنك المغرب، والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية، والبريد بنك [14].



المصدر: تقرير حول المؤسسات والمقاوالت العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2021، ص 15.

يطرح الأداء المالي لهذه الهيئات عدة مفارقات، فتفارق عجزها مجعلها في تبعية مستمرة لإعانات الدولة بمعدل نمو سنوي متوسط يناهز 4,9 في المائة مع تسجيل مستويات قياسية تتجاوز 7,5 في المائة في بعض السنوات [15]، الأمر الذي يبرز هشاشة نموذجها المالي، وخاصة المنشآت ذات الطابع التجاري، التي من المفروض أن تشكل قيمة مضافة للميزانية العامة بدل أن تكون عبئا عليها، كالمكتب الوطني للسكك الحديدية بمديونية تقدر ب 43 مليار درهم والشركة الوطنية للطرق السيارة (ADM) التي قفزت مديونيتها إلى 39 مليار درهم. ارتباطا بذلك نشير إلى وصول مديونية

المقاولات العمومية إلى مستويات قياسية جعلها «تلتهم» 15 في المائة من الناتج الداخلي الخام [16]. والمفارقة أن الخزينة العامة تبذل مجهودا معتبرا لضبط الدين الخارجي مقابل تراخي تحكم المؤسسات والمقاولات العمومية في مديونيتها. صحيح أن جزءا منها مرتبط باستحقاقات تمويل السياسات العامة في مجالات ذات أولوية كتنويع المنتج الفوسفاتي وتأهيل الشبكات العمومية وبناء المحاضن اللوجستكية، وبتبعات إعادة الهيكلة كما هو الحال مع المكتب الوطني للكهرباء والخطوط الجوية الملكية، لكن ثمة عوامل أخرى مرتبطة بمحدودية النهج التدبيري المعتمد ومنظومة المراقبة المالية ونموذج الحكامة المعتمد.

على الرغم من التحسن المسجل في حكمة تدبير المؤسسات والمقاولات العمومية، من خلال تعميم تدقيق الحسابات السنوية وتوجيه تقارير سنوية حول سير أجهزتها إلى رئيس الحكومة، إلا أن تفاقم اختلالاتها طرح على المحك فعالية وجدوى نموذج الدولة المُدبَّرة [17] (L'état Gestionnaire)، بحكم ضعف آليات الرقابة الإدارية والمالية ومدى تلاؤمها مع المسار العام للسياسات العمومية، كما أن دور الدولة كمساهم ظل ملتبسا في ظل عدم توفر وزارة الاقتصاد والمالية على بنيات لليقظة والقيادة لمواكبة المؤسسات والمقاولات العمومية في تطبيق استراتيجياتها ودفعها إلى تبني تدبير يقوم على النتائج والأداء [18]. أمام هذا «الانفلات التنظيمي» برزت حتمية سن إصلاحات جذرية لإعادة النظر في منظومة الحكامة وعلاقتها بالدولة، في ظل تحولات وتحديات جديدة وضعت على المحك كفاءة القطاع العام.

الأولويات الجديدة لإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية

برزت المساعي «الجديدة» لعقلنة الحقيبة العمومية منذ 2015 في ضوء تقارير رسمية حثت على إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، كتقارير المجلس الأعلى للحسابات الذي أوصى بترشيد حكمة هذا القطاع بما يتناسب مع تحولات الإطار الماكرواقتصادي للدولة [19]، وتقارير لجنة المراقبة المالية ولجان تقصي الحقائق بمجلس النواب، ودراسات المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، وتقارير الافتحاص للمفتشية العامة للمالية، التي دعت إلى تدبير نشيط للمحفظة العمومية (GAP) يسمح بتحسين مؤشرات الأداء ومقروئية الحسابات المالية، وبتكييف آليات تدبير هذا القطاع مع مقومات الدولة المساهمة (L'état Actionnaire) التي تقوم على المواكبة الاستراتيجية

والمراقبة [20]. إضافة إلى تقارير الهيئات الدولية الشريكة للمغرب كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، التي ما فتأت تُوصي بتحسين نظام حكامه المؤسسات والمقاولات العمومية وتصحيح وضعيتها المالية ومراجعة علاقتها بالدولة [21].

كما ساهمت تداعيات جائحة كورونا في كشف الأعطاب التي تحد من أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، وأبرزت الحاجة إلى تعزيز قدرتها على مواكبة الإصلاحات الهيكلية للقطاع العام، حيث شهدت سنة 2020 الإعلان عن برنامج عميق لإصلاح المنشآت العامة تطبيقا للتوجيهات الملكية بمناسبة الذكرى 21 لعيد العرش في 29 يوليوز 2020 [22]، وافتتاح الدورة البرلمانية بتاريخ 9 أكتوبر 2020 [23]، وخلال المجلس الوزاري المنعقد في 14 أكتوبر 2020، التي دعت إلى معالجة اختلالاتها الهيكلية، ومراجعة أنظمتها التشريعية والتنظيمية بما يمكّن من عقلنة تدبيرها وتعزيز دورها في مواكبة الإصلاحات الجارية.

وأفرد التقرير العام للنموذج التنموي الجديد بدوره حيزا مهما لإعادة تكوين المحفظة العمومية ضمن مساعي إصلاح هذا القطاع، مطالبا بتسريع عمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية، وتقييم أصولها، وتجديد آليات تدبيرها بحذف الوصاية التقنية التي تخضع لها المؤسسات المذكورة، وتعزيز استقلالها المالي، ضمن حزمة متكاملة من الإصلاحات الهيكلية لتوفير بيئة مواتية للتحويل التنظيمي والوظيفي، عبر تقوية الأساس التشريعي لتدخلها، اعتمادا على مبادئ جديدة كالتجريب والابتكار والتعاقد [24].

شكلت هذه التوجيهات مرجعية لإعداد سلسلة من التشريعات، كالقانون-الإطار رقم 50.21 الصادر في يوليوز 2021 والذي تضمن خارطة طريق للارتقاء بحكامه وأداء المنشآت العامة، والقانون رقم 82.20 الصادر في (التاريخ) والقاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، إلى جانب تشريعات أخرى لها صلة بورش إصلاح القطاع العام كالقانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار [25]، والقانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية [26]، والقانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية [27].

أذنت الترسانة التشريعية الجديدة وبالأخص القانون-الإطار رقم 50.21 والقانون رقم 82.20 بإطلاق إصلاح مندمج للمؤسسات والمقاولات العمومية، ضمن مسار

استراتيجي يتوخى المزج بين الانتظارات المجتمعية والرهانات الاقتصادية، ووضع ميكانيزمات ضامنة لنجاعة المحفظة العمومية [28]، مع تحديث منظومة المراقبة المالية بالانتقال من رقابة شكلانية وجزئية تقتصر على التحقق من صدقية الوثائق، إلى رقابة فعلية وشاملة تشمل كافة مراحل القرار الاقتصادي والإداري، بما في ذلك طبيعة النتائج وجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين [29].

يندرج هذا الإصلاح في صلب الأوراش الهيكلية الرامية إلى ترسيخ مثالية الدولة، في مواجهة تحديات فرضت مراجعة وظائفها، بكيفية تمكن من المزاوجة بين متطلبات الدولة الضابطة (L'état Régalien) واستحقاقات الدولة المساهمة وما تفرضه من دفاعها عن مصالحها و«مَهَنَّة» تدبير مساهماتها المالية. كما يُشكل مدخلا للتحكم في الوعاء المؤسساتي للمنشآت العامة ولعقلنة آليات تدبيرها وتمويلها، بما يمكن من تحسين معدلات الأرباح والإتاوات وتأمين الأصول وتنمية الموارد الذاتية، الأمر الذي سيعزز من إسهامها في الميزانية العامة بدل أن تظل في حالة من التبعية «المُزمنة» للدولة لتصحيح توازنها المالي.

تبعاً لهذا المنظور يُراهن على الدور المحوري للمؤسسات والمقاولات العمومية في مواكبة تنفيذ الأولويات الجديدة للسياسات العمومية والقطاعية، وفي تسريع التحول الهيكلي للاقتصاد الوطني بفضل قدراتها الابتكارية والتنافسية [30]. لكن بلوغ هذه الرهانات يتطلب القيام بإصلاحات مستعجلة لمراجعة الأطر التشريعية والمؤسسية والتدبيرية لهذا القطاع، مع وضع الضمانات اللازمة لإحداث قطيعة مع النهج المعمول به سابقاً والذي جعل هذا القطاع عالة على الدولة بدل أن يكون سنداً لها.

السيناريوهات المأمولة للتدبير النشط للمحفظة العمومية

شكّل القانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية منطلقاً ديناميكياً لحصر نطاق حجم المحفظة العمومية عبر حزمة من التدابير المتكاملة [31]، بعقلنة مسطرة الإحداث بوضع معايير وقواعد صارمة لهذا الغرض، كاشتراط إرفاق كل مشروع قانون يقضي بإحداث مؤسسة عمومية بدراسة مفصلة تُوضح دواعي الإحداث وتُفرد المهام وعدم تداخلها مع بنيات أخرى، وعدم وجود نمط آخر من أنماط تدبير المرافق العمومية، مع تحديد مصادر التمويل وتوقع الانعكاسات المالية لإحداث المؤسسة على الميزانية العامة للدولة، ناهيك عن تضييق نطاق إحداث

المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري بحيث يتم ربط ذلك بتحقيق ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية.

بالنسبة للمنشآت القائمة، تم وضع خريطة طريق تضمنت حلولاً متعددة للتقليل من شبكة المحفظة العمومية [32]، من خلال العديد من عمليات إعادة الهيكلة التي يتفاوت مداها بين خيارات متعددة تشمل التجميع/الإدماج، والإلحاق/التقارب والحل/التصفية، والتحويل/التفويت:

- التجميع: ضم المؤسسات العمومية ذات الأنشطة المتقاربة ضمن مؤسسة واحدة، للحد من التداخل الحاصل في مهامها ولتعزيز مساهمتها في الميزانية العامة، وإدماج المقاوالت العمومية التي تشتغل في نفس القطاع في مقولة واحدة، إما بشكل دائم أو كمرحلة انتقالية في أفق خوصصتها. إضافة إلى السهر على تجانس البناء التنظيمي بخلق مجموعات وشركات قابضة قطاعية (Holdings Sectoriels) تساعد على التدبير الناجع للمحفظة المالية وثمانين الأنشطة الإنتاجية في المجالات المستحدثة كالإقتصاد الرقمي والإقتصاد الدائري، مع بلورة أقطاب موضوعاتية تبعا لطبيعة الأنشطة، كقطب التنمية الترابية، وقطب البنيات التحتية، والقطب المالي لتجميع مختلف المنشآت العامة التي تشتغل في الميادين المالية والبنكية [33].

- التفكيك: حل المؤسسات العمومية التي انتفى مبرر وجودها، أو التي تمارس مهامها متقاربة أو متماثلة مع تلك التي تمارسها القطاعات الوزارية، أو التي تزاوّل أنشطة تندرج بحكم طبيعتها ضمن القطاع الخاص، وكذا المؤسسات التي تعاني عجزاً مالياً مزمناً باستثناء تلك التي يرتبط عملها بأداء مصلحة عامة تفرض الإبقاء عليها. نفس الخيار بالنسبة للمقاوالت العمومية وذلك بحل كل مقولة لا تسمح وضعيتها المالية بالاستمرار أو التي انتفى الغرض منها، غير أنه لا يتم اللجوء إلى خيار الحل إلا بعد استنفاد إمكانية الإدماج أو الخوصصة.

- التحويل: تغيير الشكل القانوني للمؤسسات العمومية التي تمارس الأنشطة التجارية بتحويلها إلى شركات مساهمة لضمان حكمة أمثل وتموقع أفضل في السوق، كما يمكن تحويلها إلى شركات ذات شكل قانوني آخر حسب الضرورة، مع تشجيع المؤسسات والمقاوالت العمومية على التخلي عن الأنشطة التي لا تندرج ضمن

أهدافها ووظائفها، وتفويت الأصول والمساهمات غير الضرورية لممارسة هذه المهام والأنشطة.

• التفويت: في حالة استنفاد الحلول السابقة لإعادة هيكلة المقاولات العمومية يتم ترجيح خيار تفويتها للقطاع الخاص، خاصة في القطاعات الاقتصادية التي تقتضي ذلك، وضمن سياسة إرادية لتعزيز العلاقة مع الفاعلين الخواص، تقوم على تيسير تحلي الدولة عن الأنشطة التنافسية وتدعيم فرص الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق غايات مثلى، كنقل التكنولوجيا، وتحديث منظومة التدبير، وخلق قيمة مضافة في بعض القطاعات ذات الأولوية.

في المحصلة، يُنتظر أن تسفر عمليات إعادة الهيكلة عن ضبط حجم المحفظة العمومية، وإنضاج النموذج الاقتصادي لعدد من المنشآت العامة ضمن أجندة زمنية تستغرق خمس سنوات انطلاقاً من 2022، سيتم خلالها الانتهاء من تجميع عدة مؤسسات ومقاولات عمومية ذات الطابع الاستراتيجي بحكم تداخل وتقارب مجالات اشتغالها، بما يمكن من ترشيد النفقات وتحسين مؤشرات الحكامة الإدارية، إذا ما وضعت الضمانات اللازمة لمواكبة هذا التحول والتحكم في تأثيراته المحتملة [34].



السيناريو المرتقب لتجميع المؤسسات والمقاولات العمومية، تركيب شخصي.

لمواكبة هذا التحول الهيكلي، تم إرساء إطار مؤسسي ملائم بإحداث وكالة التدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة، كمؤسسة عمومية مكلفة بالسهر على مصالح الذمة المالية للدولة-المساهمة، وتتبع وتقييم نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية والشركات المعنية. ويُنتظر أن تساعد هذه الآلية على تجميع المصالح المالية للدولة على غرار وكالة مساهمات الدولة بفرنسا (APE) التي يتجاوز رقم معاملاتها 140 مليار أورو [35]، منذ انطلاقتها في 2004 عبر سلسلة من التدابير مكنت من تحسين مردودية وحكامة أكثر من 70 مقولة عمومية، مثل أورونج، ورونو، وإيرباص (Airbus)، وغاز فرنسا، والوكالة المستقلة للنقل بباريس (RATP)، وكهرباء فرنسا [36] (EDF).

مباشرة بعد صدور القانون رقم 82.20، تم الشروع في إرساء الوكالة الوطنية بتعيين مديرها العام خلال المجلس الوزاري المنعقد في 13 يوليوز 2022، وبتهيئة أدوات تسييرها وإصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتعيين ممثلي الدولة في مجلس إدارتها، وكيفيات إبداء رأيها في مختلف عمليات إعادة تحديد المحفظة العمومية، لتشريع الوكالة منذ 12 دجنبر 2022 في مباشرة المهام المرتبطة بتقييم وضبط المخاطر المتعلقة بالمنشآت العامة، واقتراح السيناريوهات الكفيلة بتطوير مساهمة عمومية فعالة تستجيب للأهداف الاستراتيجية للدولة المساهمة، ويُنتظر أن تغطي الوكالة 98 في المائة من إجمالي عدد الشركات التابعة والمساهمات العمومية، حيث سيُشمل نطاق تدخلها 57 مؤسسة ومقولة عمومية و488 شركة تابعة ومساهمة مملوكة من قبل المنشآت العامة. فضلا عن توحيد المحفظة العمومية، يُنتظر أن تسهم الوكالة الوطنية في تطوير الأداء المالي والإداري للمنشآت العامة، عبر تقييم دوري يتم في ضوء نتائج إعادة النظر في مهامها وأنشطتها أو في نمط حكمتها ومستوى توقعها [37].

إن الرفع من أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وتحسين حكامه تديرها يقتضي اتخاذ التدابير المناسبة لتدعيم استقلالها الإداري، كتقليص حجم الأجهزة التداولية ومنحها الصلاحيات والوسائل الكافية، وعقلنة طرق اشتغالها، وتدقيق كيفية تعيين أعضائها وممثلي الدولة بها وتحديد تعويضاتهم تبعا لحجم المسؤوليات ومؤشرات الأداء، مع تشكيل لجان متخصصة في التدقيق والتخطيط الاستراتيجي والهندسة المالية وقيادة التغيير لضمان قيام الجهاز التداولي بالمهام المنوطة بها. لهذه الغاية، تم التأكيد على تعميم التعاقد الداخلي على جميع المؤسسات والمقاولات العمومية كوسيلة لترسيخ ثقافة تديرية قائمة على الأداء، من خلال إبرام عقود أداء (Contrats de performance) بين الأجهزة التداولية والمسؤولين عنها، يتم فيها تحديد الأهداف الواجب بلوغها، على أساس قيام المجلس التداولي بإجراء تقييم سنوي للمسؤولين في شكل تقرير تشكل توصياته أساسا مرجعيا لمراجعة الأدوار المنوطة بالمنشآت العامة، ولتعديل طرق التدبير والآليات المناسبة لإعادة الهيكلة.

في نفس السياق، يتعين الارتقاء بالنهج التعاقدي في تأطير علاقة الدولة بهذه الهيئات، بهدف جعله مدخلا مناسباً لضمان التناسق بين السياسة الاقتصادية للدولة ومخططات عمل المقاولات والمؤسسات العمومية دون التأثير على استقلالية هذه الأخيرة [38]، من خلال عقود-برامج (contrats programmes) يتم فيها تحديد

التزامات الدولة والمؤسسة أو المقاولات العمومية وتخصيص الوسائل الموضوعة رهن إشارتها وكيفية ممارسة الرقابة المالية [39]، وكذلك من خلال اتفاقيات شراكة تحدد التزامات الدولة والمقاولات والمؤسسات العمومية في حالة تكليف هذه الأخيرة بتبني استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع تدقيق كيفية تمويل المشاريع الواردة ضمن الاستراتيجية طبقاً للمادة 54 من القانون رقم 82.20.

غير أن تحقيق هذه الرهانات الطموحة دونها تحديات جسام تفرض أخذ الدروس من التجارب السابقة وتعميق الوعي بالمخاطر التي قد تصاحب هذا التحول التنظيمي غير المسبوق، مع تهيئة الشروط التشريعية والمؤسسية المناسبة لجعل إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية مدخلا لإصلاح القطاع العام بشكل عام.

إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية: التحديات والضمانات

تبعاً لأجندة القانون الإطار، فالمنشآت العامة مقبلة على «تحولات منهجية» تستلزم اتخاذ الضمانات اللازمة لمواكبة الإصلاح. ويبدو أن أول خطوة في هذا السياق هو إنجاء دراسات جدوى معقدة ومشاورات موسعة مع مختلف المتدخلين، والعمل على وضع إطار تدريجي و«تجريبي» لتفادي اضطراب السير العادي للهيئات القائمة، ثم وضع أدوات لقياس آثار التحول على علاقتها المالية مع الدولة وعلى حكمة التدبير وفعالية الأداء [40]. وهكذا فمنهج التجميع يفرض سن تدابير انتقالية لضمان تكامل مكونات القطاع العام، كما أن خيار الحل يفرض تسريع مسلسل التصفية في ضوء الوضع السابق، الذي اتسم بتعثر تصفية أكثر من 70 منشأة عامة ظل نشاطها معلقاً لمدة تفوق عشر سنوات [41]. وللحيلولة دون ذلك يتعين سن التدابير اللازمة لإرساء واشتغال الهيئة المركزية بوزارة المالية لتسريع عملية تصفية المؤسسات والمقاولات العمومية التي صدرت قرارات بجلها.

نفس الأمر بالنسبة للخصوصية كحل استثنائي يتعين تقوية أساسه التشريعي، لتفادي تحويله إلى منفذ لتصفية قطاعات عمومية ذات أهمية اقتصادية واجتماعية. صحيح أن القانون الإطار رسم الشروط العامة لتحويل المؤسسات العمومية التجارية إلى شركات مساهمة، كجودة التسيير وتطوير نظام المراقبة وتقليل الاعتماد على مساعدات الدولة، لكن هذه الشروط العامة ستظل جوفاء إذا لم يعقبها وضع شبكة معايير لترجيح قرار التحويل وتقييم أثره. ولذلك يتعين أجراً مضمون المادة 52 التي نصت على

سن تدابير تشريعية لتحديد نظام الخصوصية تطبيقاً لأحكام الفصل 71 من الدستور. مع الانضباط لمبادئ المرفق العام كالاستمرارية والمجانية والمساواة، وتبني تأويل ديناميكي لمبدأ القابلية للتغير لتفادي اتخاذه مطية لنزع الهوية التاريخية والقانونية للمرفق العمومي. ولذلك بالموازاة مع الطابع «البراغماتي» لخصوصية بعض المقاولات العمومية، يتعين تعزيز إشراف الدولة على بعض القطاعات «السيادية» كالطاقة والدواء والغذاء في ضوء التحديات الدولية الجديدة [42].

ستطرح الهندسة المنتظرة مشكلة عويصة ستجعل مساطر المراقبة غير قادرة على مسايرة الدينامية المتوقعة، مما يفرض تعزيز حكمة المراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة [43]، بوضع قواعد جديدة تركز على تقييم الأداء والوقاية من المخاطر، وإلغاء المراقبة القبلية بشكل تدريجي على كل المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري [44]، مع ضرورة وضع إجراءات صارمة لدفع المقاولات والمؤسسات العمومية لاتخاذ التدابير اللازمة لتنمية مواردها الخاصة وتأمين أصولها واللجوء إلى أنماط التمويل المبتكرة كما نصت على ذلك المادة 52 من القانون الإطار رقم 50.21. كذلك الشأن بالنسبة للمستوى التنظيمي بتدقيق مسطرة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات الحكومية على المؤسسات والمقاولات التابعة، بكيفية تكفل الموازنة بين التزامها بتنفيذ السياسات العمومية والقطاعية المحددة من لدن الدولة وبين تحصين استقلالها الإداري وتفرد نهجها التدبيري. وهو ما يفرض تهيئة شروط الأعمال المنظم والمتنظم للمنهجية التعاقدية في تدبير علاقة الدولة بهذه الهيئات (État-EEP) [45].

موازاة مع التدابير التقنية، تبرز أهمية الشرط السياسي لضمان إصلاح حقيقي ومستدام للمؤسسات والمقاولات العمومية [46]، من خلال الالتزام الحكومي بتنزيل الاستحقاقات الاستراتيجية لتنفيذ مقتضيات القانون الإطار رقم 50.21، ولإرساء وتفعيل الجهاز المؤسسي الكفيل بذلك، وخاصة الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة، وصندوق محمد السادس للاستثمار، الذي أنيط به تمويل المشاريع الكبرى المهيكلية بشكل مباشر، أو بإحداث صناديق قطاعية وموضوعاتية، أو بالمساهمة في رأسمال المقاولات العمومية، مع التحيين المستمر للسياسة المساهماتية للدولة ولالتزاماتها نحو قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ومتطلبات تحديثها وتطوير أدائها بما يضمن توازن وضعها المالي وإسهامها الفعلي في مواكبة الأوراش الإصلاحية الكبرى.

وهنا تظهر ضرورة تحقيق أقصى درجة من التماسك بين المسارات الجديدة للتدبير العمومي لضمان الملاءمة بين مختلف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وخاصة فيما يتعلق بتكوين شبكات وأقطاب موضوعاتية بالمحافظة العمومية، كورش الحماية الاجتماعية الذي فرض إرساء قطب اجتماعي حقيقي للرفع من فعالية برامج الحماية والدعم الاجتماعيين، وورش تحفيز الاستثمار الذي أصبح يستوجب التجسيد الفعلي للشبكات الوحيدة والارتقاء بأفق الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المستويين الوطني والتراحي.

علاقة بذلك، تفرض استحقاقات الإصلاح التراحي للدولة مراعاة البعد المجالي في إصلاح هذا القطاع، من خلال إلزام المؤسسات والمقاولات العمومية بإشراك المجالس المنتخبة عند إعداد برامج العمل الخاصة بها إذا تبين أن لهذه البرامج تأثير على التنمية الترابية طبقا للمادة 53 من القانون-الإطار رقم 50.21. ولضمان سير الإصلاح المنشود بنفس السرعة، تبرز أهمية مراجعة حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الامتداد التراحي، من قبيل وكالات التنمية الجهوية، والمقاولات العمومية ذات الامتداد المحلي، والتي يتعين عليها تحسين حكامتها وشفافيتها من أجل إشراك أفضل للفاعلين المحليين [47]، وهو ما يفرض ملء النصوص الخاصة بإحداث وإعادة هيكلة الهيئات التابعة للجماعات الترابية وفقا للمبادئ الواردة في القانون-الإطار ضمانا لتجانس المحافظة العمومية في مختلف أبعادها المركزية والمحلية.

خاتمة

إن المحافظة العمومية بالمغرب مُقبلة على تغيير جذري على مستوى نمط حكامتها وطبيعة علاقتها بالدولة. ويُنتظر أن تسفر عمليات إعادة الهيكلة عن مراجعة هندستها والرفع من إنتاجيتها، ومن إسهامها في مواكبة السياسات العمومية، وفيتحقق رهانات النموذج التنموي الجديد. لكن في المقابل، تحتل محاولات تجاوز نموذج الدولة الوصية (L'état tuteur) عدة مخاطر حول «انفلات» مسار الإصلاح عن سكتة الحقيقة لينزاح نحو «التفكيك المنهجي» للمرفق العام، بخصوصية ما تبقى من القطاعات «الحبوية» التي تقتضي المصلحة العامة الاحتفاظ بها ضمن المحافظة العمومية، الأمر الذي يستوجب الملاءمة بين الاستحقاقات الجديدة للدولة الاجتماعية وبين اشتراطات النهج الليبرالي،

مع استحضار منطلقات مهمة في الإصلاح كالتردد والتعاضد والشفافية وحماية الحقوق المكتسبة.

لرفع من عوائد عمليات إعادة الهيكلة يتعين تقييمها بشكل دوري لقياس مستوى نضج التحول التنظيمي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، ومدى فعالية الإجراءات المتخذة لتحديث أنماطها التدييرية، وهو ما يفرض بلورة لوحة قيادة للتحكم في تطور المنشآت العامة، بكيفية تضمن تامين أصولها وتنمية مواردها والتقليل من المخاطر التي تكتنف قيادتها.

في المحصلة، يتعين تدقيق الإطار العام لـ «باراديغم» الدولة المساهمة ببلورة سياسة مساهماتية للدولة توضح الأهداف والنتائج المنتظرة من ترشيد المحفظة العمومية، الأمر الذي يحتم صياغة ميثاق شامل كمرجعية توجيهية يتم في ضوئها وضع وتحيين وقيادة السياسة المساهماتية للدولة، مع ربط مسار إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية بإصلاح جذري للقطاع العام ككل، في ظل التحديات الراهنة التي فرضت «إعادة تعريف» دور الدولة وتأطير مستويات وأدوات تأثيرها في توجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

الهوامش

[1] باحث في القانون الإداري والعلوم الإدارية، أستاذ زائر بالكلية متعددة التخصصات بالعرانش وبكلية الحقوق بتطوان، جامعة عبد الملك السعدي.

[2] Lekhal Mostafa & Khaji Yassine, La réforme de la gouvernance des entreprises publiques au Maroc : vers la centralisation de la fonction d'actionnaire de l'État, Revue Française d'Économie et de Gestion, v 2, n 10, 2021, p.109-110.

[3] القانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.89 في 15 ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) جريدة رسمية عدد 7007، ص 5687.

[4] القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.96 في 15 ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021)، جريدة رسمية عدد 7007، ص 5697.

[5] Lalj Abdelkrim & Lotfi Mohamed, Internal audit and governance of the Moroccan public firms and establishments, moroccan journal of business studies, Vol 3 N°2, 2022, p.12.

[6] Gaël Raballand & Al, Governance Reforms of State-Owned Enterprises (SOEs) Lessons from four case studies (Egypt, Iraq, Morocco and Tunisia), Worldbank, 2015, p.27.

- [7] تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2023، ص 3.
- [8] تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2022، ص 9.
- [9] Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance, cour des comptes, Juin 2016, p.45.
- [10] تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، الجزء الأول، المجلس الأعلى للحسابات، 2015، ص 440.
- [11] Ouchni Amina, La performance Socio-économique de L'Entreprise Publique Marocaine face à la confusion des rôles de l'État actionnaire, International Journal of Financial Accountability, Economics, Management, and Auditing, V4, No.1, 2022, p.40.
- [12] تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2023، ص 21.
- [13] تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، مشروع قانون المالية لسنة 2020، ص 9.
- [14] Sylla Adama, Établissements publics. Voici les 5 meilleurs contributeurs au budget de l'État en 2023, challenge.ma, 23 Octobre 2022. Consulté le 05/01/2023.
- [15] Lekhal Mostafa & Khaji Yassine, La réforme de la gouvernance des entreprises publiques au Maroc : vers la centralisation de la fonction d'actionnaire de l'État, Revue Française d'Économie et de Gestion, v 2, n 10, 2021, p.109-110.
- [16] Maroc : consultations de 2021 au titre de l'article IV, Rapport N° 22/36, FMI, février 2022, p.12.
- [17] El Bekkaye Mhamdi, Les enjeux de gouvernance de l'État actionnaire à l'aune du Nouveau Modèle de Développement, Dossiers de Recherches en Économie et Gestion : Dossier 10, N° 1, 2022, p.48.
- [18] تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، مرجع سابق، ص 416.
- [19] قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة، المجلس الأعلى للحسابات، 2016، ص 43.
- [20] Benerrami Ibtissam, Entreprises et établissements publics :Quelle contribution pour le développement régional et la compétitivité territoriale au Maroc ? Dossiers de Recherches en Économie et Gestion, Dossier N° 7, 2019, p.105.
- [21] Les voies de développement : Examen multidimensionnel du Maroc, volume 2, analyse approfondie et recommandations, OCDE, 2018, p.203.
- [22] الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 21 لعيد العرش المجيد بتاريخ 29 يوليوز 2020، متاح على الرابط التالي: <https://is.gd/Yu0Ag2>
- [23] الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر 2020، متاح على الرابط التالي: <https://is.gd/hZFMtG>
- [24] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص 74.
- [25] القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.76 في 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022)، جريدة رسمية عدد -17 7151 جمادى الأولى 1444 (12 ديسمبر 2022)، ص 7894.

- [26] القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2011)، جريدة رسمية عدد 6975-22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص 2178.
- [27] القانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-21-58 في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021)، جريدة رسمية عدد 7006-11 ذو الحجة 1442 (22 يوليو 2021)، ص 5661.
- [28] Badrane Mohamed, Réforme des établissements publics : 2022 l'année de la vérité, *aujourd'hui.ma*, 22 octobre, 2021. Consulté le 15/01/2023.
- [29] تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع القانون الإطار رقم 50.21، مجلس النواب، أبريل 2021، ص 55.
- [30] مذكرة تقديمية لمشروع قانون- إطار رقم 50.21 يتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، 2020، ص 5.
- [31] Hafidi Mohamed Amine, Entreprises publiques : Où en est le projet de restructuration ? *Lavieeco.com*, 7 Novembre 2022. Consulté le 22/11/2022
- [32] Naoumi Saïd, Entreprises publiques : la réforme se poursuit sur fond de gros investissements en 2023, *Lematin.ma*, 23 Octobre 2022. Consulté le 11/12/2022
- [33] Seddik Youssef, Secteur public : une vague de restructurations attendue en 2022, *fnh.ma*, 27 Octobre 2021. Consulté le 17/10/2022
- [34] Chibani Abdelaaziz & Khariss Mohammed, Restructuration du secteur public et son impact sur la performance des établissements et entreprises publics au Maroc, *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, Volume 4 : Numéro 4, 2021, p.151.
- [35] Agence des participations de l'État, rapport financier 2021-2022, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Septembre 2022, p.11.
- [36] Jean-Paul Valette, *Droit public économique*, 3eme édition, Hachette, Paris, 2015, p.71.
- [37] عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة حول مشروع القانون الإطار رقم 50.21 بمجلس المستشارين، 13 يوليوز 2021، ص 6، متاح على الرابط التالي:
- [38] Le secteur des établissements et entreprises publiques au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance, la cour des comptes, Juin 2016, p.91.
- [39] Rguibi Khalid & Dridat Maha, La contractualisation entre l'État et les Établissements et Entreprises Publics : avantages et perspectives », *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, V 5, n 1, 2021, p.134- 135.
- [40] Gharbaoui Hayat, Réforme des EEP : Voici le détail du projet de la loi-cadre, *medias24*, 29 juin 2021. Consulté le 13/12/2022
- [41] Oudoud Lahcen, Entreprises publiques : les liquidations traînent et coûtent cher, *lematin.ma*, 13 octobre 2022. Consulté le 19/12/2022
- [42] Berraoui Jamal, le grand chambardement, *Challenge*, N° 777, Février 2021, p.47.
- [43] مشروع نجاعة الأداء لوزارة الاقتصاد والمالية لسنة 2022، ص 54.

[44] Ouashil Mbark, Contrôle des Établissements Publics marocains : État des lieux et perspectives, Public & Nonprofit Management Review Vol 2, N°1, 2017, p.12.

[45] Zidane Moukrite, Management et Gouvernance dans le secteur des entreprises publiques marocaines, Revue Internationale du Chercheur, Vol 3, N° 3, 2022, p.932.

[46] يوسف آيت عمرو، قراءة في القانون-الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، مجلة القانون والأعمال الدولية، جامعة الحسن الثاني، سطات، شتنبر 2021، متاح على الرابط التالي: <https://bit.ly/3i6GP9U>

[47] جاف ببيير شوفور، المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي، البنك الدولي، واشنطن، 2017، ص 36.

المحور الرابع :
الديمقراطية التشاركية والمجتمع

الديمقراطية (اللا) تشاركية؟ حدود العرائض المؤسساتية في المغرب

فرانشيسكو كولين

مقدمة

يُعتبر الحق في تقديم العرائض، والمنصوص عليه في الفصل 15 من دستور 2011، أحد المكتسبات الدستورية المهمة التي لقيت ترحيبا واسعا باعتباره يسهم في إشراك المواطنين المغاربة بشكل مباشر في العملية السياسية في البلاد. إذ يُعد وسيلة للتعبير عن مطالب المواطنين مع وجود ضمانات قانونية تمنحهم حق الحصول على جواب رسمي من الهيئات المعنية، مع إمكانية حصولهم على دعم بخصوص أية مبادرة قد تكون محط اهتمام الفاعلين العموميين القادرين على اتخاذ موقف حيالها. بالمقابل، فإن الاستحسان الذي لقيه هذا القرار يخفي ورائه في الحقيقة صورة قاتمة. فمنذ صدور القانون التنظيمي رقم 14-44 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية، كذا والقانون التنظيمي رقم 64-14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع الصادر سنة 2016، لم تُقدّم أية ملتزمات في مجال التشريع في حين قُدمت فقط خمسة عرائض وطنية إلى المؤسسات الرسمية. أما على مستوى البلديات المحلية، فإن الحق في تقديم العرائض تمّ التنصيص عليه في البند 139 من الدستور وتمّت المصادقة عليه من طرف مختلف القوانين التشريعية المتعلقة بالبلديات المحلية [1]. وحتى إن تمّت أجرئته بشكل أكثر فائدة مقارنة مع العرائض الوطنية، من خلال الوصول إلى أكثر من 200 عريضة محلية [2]، إلا أن تأثيرها الملموس على الشأن المحلي غير معروف لحد الساعة.

إذن، ماهي الأسباب إذا وراء شح استعمال هذه الألية الدستورية؟

تدّعي هذه الورقة البحثية أن التأخير والتردد في تطبيق الديمقراطية التشاركية في المغرب قد ساهم في انطفاء الإثارة والحماس الذي رافق الترحيب العام بالإصلاحات الدستورية للعام 2011. فبين التعقيدات الرسمية الكثيرة وتعطل تنفيذ الإطار القانوني

بالإضافة إلى استغلال غموض هذه الآلية من طرف السلطات العمومية، فإن فعالية نظام العرائض باعتبارها وسيلة للمطالبة بحقوق المواطنين هي محل تساؤل.

سنعمد من خلال هذه الورقة إلى تقييم نقدي لمشروع الحق في تقديم العرائض وكذا تتبّع وقائع تنفيذه في النظام القانوني للمغرب ومقارنته بتجارب مستخدمي نظام العرائض ثم رصد ردود فعل المسؤولين. ستمكنا هذه المتابعة من تسليط الضوء على الكيفية التي تعيق بها الهندسة المؤسسية للحق في تقديم العرائض مبادرات العرائض التي يصعب على مقدميها التغلب عليها والتي تشكل في المحصلة عبئا أساسيا على اختيار ممارسة المواطنين لهذا الحق.

ومن أجل تجاوز هذه العقبات، فإنه من المفيد للسلطات أن تعمل على توفير المعلومات بشكل فوري وأكثر شفافية بشأن العرائض التي قدمت وكذا مخرجاتها. ذلك أن تبادل المعرفة بخصوص المبادرات التي قدّمت من قبل سيساعد على دعم أولئك المقبلين على تقديم العرائض أو الذين بصدد جمع التوقيعات لاستكمال مسطرة العريضة، وهو ما قد يعزز حظوظهم في تجتّب العيوب التي تسببت في عدم قبول العرائض المقدمة حتى الآن. كما سيكون من المفيد عرض البيانات المتعلقة بالعرائض على المستوى المحلي مع تدقيق المواضيع المثارة من قبل العرائض، وكذا المبادرات التي تمّ قبولها، وتلك التي تمّ رفضها وعلى أي أساس. وبما أن الاستخدام الواسع للعرائض على المستوى المحلي قد يُمثل سبباً للتفاوت، فإن التواصل بشكل أكثر فعالية بشأن نتيجة هذه السياسة سيكون من تزايد استخدامها محليا، كما ستزداد كذلك فوائدها بشكل ملحوظ.

ثمن ممارسة الحق في تقديم العرائض

أقر الدستور المغربي الجديد للعام 2011 بأن سياسات المشاركة تعتبر خطوة أساسية نحو تعزيز الديمقراطية في المغرب، بحيث ترسخت القناعة بشكل واسع بأن آليات الديمقراطية التشاركية في الدستور المعدّل ستؤدي إلى توطيد علاقة سياسية جديدة بين الدولة والمواطنين. وقد ترسخت هذه القناعة كنتيجة للمطالب المقدمة إبان الربيع العربي في المغرب، في نسخته الخاصة مع تجربة حركة عشرين فبراير^[3]، والمتعلقة بتقاسم عادل للسلطة. وهدفت هذه الإصلاحات إلى وضع شكل جديد من أشكال المواطنة الفعّالة وتوفير فرص ملموسة للمواطنين من أجل المساهمة بشكل مباشر في الحياة السياسية للبلاد^[4]. فلقد تمّ تقديم هذه الآلية الجديدة باعتبارها استراتيجية

سياسية بحيث ستحقق مكاسب للجميع: فمن جهة، الحركات الاجتماعية التي ستمتكن من إيصال تطلعاتها عبر هذه القناة المؤسساتية، مع تجنب العوامل الخارجية السلبية، ثم الدولة التي ستحمي نفسها من أي اضطرابات عنيفة ومفرطة[5].

بعد اعتماده في الفصل 15 من دستور العام [6] 2011، فقد تمّ تحديد شروط ممارسة الحق في الانتماس في القانون التنظيمي رقم 44-14 [7]. ومن بين الشروط المختلفة، فإن العنصر الأكثر إثارة في تحليل هذا القانون هو عدد التوقيعات المطلوبة لدعم العريضة. وبشكل أدق، فإن العريضة تحتاج إلى 5000 توقيع من أجل تعزيز المبادرة، وهو الرقم الذي أثار نقاشاً حول مشروع القانون التنظيمي الذي سبق المصادقة عليه. فلقد اعتبر كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان (8) [CNDH] ومنظمات المجتمع المدني [9] أن هذا الرقم يُعد شرطاً مبالغاً فيه وغير واقعي، وبالتالي فإنه وجب تقليصه قبل الموافقة النهائية على القانون التنظيمي في البرلمان. وبالرغم من ذلك، فقد ذكر أحد أعضاء البرلمان أن هذا الحد قد تقرر على أساس معياري بحيث يهدف إلى تحسيس المواطنين بمسؤولية الخطوة المتعلّقة بتقديم العرائض وتجنب الاستخفاف بهذه المبادرة [10]. إن عدد العرائض التي قدّمت بأقل من 5000 توقيع تدل على معاناة المواطنين وتدمّرهم من عدد التواقيع المرتفع، في حين لم يُقدم أي اقتراح تشريعي حتى الآن، والذي يحتاج إلى 25000 توقيعاً لدعمه، وهو الأمر الذي يدعم الموقف القائل بأن شرط التوقيع يلعب دوراً أساسياً في استعمال هذه الآليات من طرف المواطنين المغاربة.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه يجب جمع كل التوقيعات في ملف ورقي بحيث تُرفق معه كذلك أرقام بطاقات الهوية الوطنية وكذا نسخ ورقية من بطاقة الهوية نفسها [11]. وعلاوة على التكلفة المحددة للنسخ وجمع 5000 توقيع، فإن إضافة بطاقة الهوية التي يتعين تقديمها لاستكمال الملف قد تجعل مقدي العرائض يتراجعون عن ذلك بسبب عدم الثقة المعمّج تجاه مؤسسات الدولة [12]. يرجع ذلك إلى خوفهم المتكرر من استهداف الدولة لهم بسبب نشاطهم السياسي وقت اضطرابهم إلى توفير رقم البطاقة الشخصية بل وحتى نسخة ورقية منها [13]. أما العنصر الأخير الذي تمّ رصده باعتباره شرطاً ضرورياً فيتمثل في ضرورة تسجيل المواطنين في اللوائح الانتخابية حتى يتم اعتماد توقيعاتهم في العرائض المقدمة. وبصرف النظر عن الصياغة الغامضة لهذا الشرط في القانون التنظيمي رقم 44-14 [14] 14، فإن هذا المعيار سيحول دون مشاركة نسبة وازنة

من المواطنين في ممارسة هذا الحق الدستوري، خصوصا في وضعية لم تصل فيه نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الأخيرة في عام 2016 سوى 29،42٪، بالمقارنة مع 45،4٪ في الانتخابات التشريعية عام [15] 2011، وحيث 15 مليون مغربي فقط من أصل 22 مليون مؤهل هم المسجلون في القوائم الانتخابية [16].

وفي النهاية، فليست كل المواضيع متاحة لتقديم العرائض حولها؛ فثمة مواضيع محددة وواضحة لن تقدر مبادرات العرائض على استعراضها وطلب الالتماس حولها وإلا فمصيورها الرفض [17]. فعلى سبيل المثال، مواضيع ذات صلة بالوحدة الترابية، والدين الإسلامي، والنظام الملكي، وقضايا الأمن الداخلي، ثم المطالب ذات الطابع الحزبي أو النقابي. من جهة أخرى، فإن معايير قبول المبادرة تُعدّ غامضة للغاية [18]؛ ذلك أن من شروط قبولها أن تحدم «المصلحة العامة» وأن تكون «قانونية» و «مكتوبة بوضوح». وتتضمن هذه المفاهيم مخاطرة كبيرة، بحيث يُترك للسلطات العمومية تحديد ما ينتمي إلى المصلحة العامة، وكذا تحديد قانونية ووضوح المقترحات المقدمة من طرف المواطنين. يبدو أن مأسسة الآليات التشاركية قد اتبع نفس منطق المشاركة التقليدية، ومن ثمة لم يتمكن من الاستفادة من كل الإمكانيات الكاملة التي توفرها الآليات المبتكرة التي توفرها الآليات التشاركية من أجل تجاوز الديناميات الكلاسيكية للمشاركة السياسية، والتي تسعى لتعزيز الاندماج في النقاشات العامة، وكذا تبادل السلطة بفعالية مع المواطنين.

تقاسم السلطة السياسية عن طريق العرائض؟

عند تحليل السياسات التشاركية عموما، فإن أحد الحجج التي تُقدم دليلا على نشر ومأسسة الآليات التشاركية هي القول بالرغبة في تحقيق توزيع عادل للسلطة السياسية وبالتالي العمل على إدماج المواطنين في العملية السياسية للبلاد. وكما رأينا أعلاه، فإن هذا ينطبق على الحالة المغربية أيضا حيث يتم تقديم الديمقراطية التشاركية بكونها جاءت استجابة لتطلعات الحراك الذي وقع سنة 2011. بالمقابل، فإن دراسة التشريعات المتعلقة بالبيانات التي تمّ جمعها بخصوص العرائض حتى الآن هو الكفيل بتبيان الصورة حول ما إذا تمّ اقتسام السلطة لحد الآن.

تكمن نقطة البداية لهذا التحليل في تعريف العريضة في القانون التنظيمي رقم 44-14 والذي يعرفها في الفصل 2 بكونها « كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو اقتراحات أو توصيات يوجهه بصفة جماعية مواطنات أو مواطنون مقيمون بالمغرب أو خارجه. إلى السلطة المعنية، قصد اتخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار احترام الدستور والقانون» [19]. وتبعا لذلك فإن تقسيم السلطات بين المواطنين والدولة واضح منذ البداية: فللمواطنين الحق في تقديم موضوع ما إلى السلطات العامة المخولة بتطوير واتخاذ حلول للمواضيع التي يطرحها المواطنون. فحتى لو تجاوز المواطنون التحديات المتعلقة بتقديم العرائض، فإنه لن يكون بمقدورهم المشاركة في وضع الحلول للمواضيع التي طرحوها. وبفصل أولئك الذين اقترحوا العرائض عن نتائجها الملموسة، فإن مشاركة المواطنين في العملية السياسية عبر اتباع الآليات المؤسساتية في تقديم العرائض يقتصر فقط على وضع جدول الأعمال agenda setting لا غير. بالمقابل، فإن آلية العرائض المؤسساتية في المغرب ليست الطريقة الوحيدة للتأثير على خطط وضع جدول الأعمال، وخصوصا إذا علمنا أن هنالك أشكالا أخرى لتقديم العرائض وقنوات للتعبير السياسي أثبتت فعاليتها في الضغط على السلطات العمومية من أجل التعاطي مع مطالب مقدمي العرائض. فعلى سبيل المثال، أظهرت الاحتجاجات التي وقعت في مناطق الريف وجردة ما بين 2016 و2017 أن أشكال الاحتجاج الكلاسيكية لا تزال فعالة لجذب انتباه السلطات العامة. فلقد ولدت الأحداث الدراماتيكية في الحالتين معا احتجاجات طويلة الأمد دعت إلى تحسين ظروف الحياة وزيادة المحاسبة، والتي تطوّرت في المحصلة إلى حركات اجتماعية [20]. وبموازاة ذلك، فقد أظهرت حملة المقاطعة التي تمتّ التعبئة لها على منصات التواصل الاجتماعي ضد ثلاث شركات كبرى بداية العام 2018 أن الحملات الالكترونية يمكن أن تتصاعد بسرعة كبيرة وتؤثر في نسبة كبيرة من السكان [21]. وإن لم تتّبع الطرق والآليات المؤسساتية للمشاركة - بسبب عدم الامتثال للمعايير الرسمية - فإن العرائض التي تُقدم عبر الشبكة العنكبوتية منتشرة على نطاق واسع في المغرب، ولعل أحدث القضايا التي مورست فيها هذه الآلية هي المتعلقة باعتقال الصحفية هاجر الرسووني. فبعد أن تمكّنت حملة عبر الإنترنت من تعبئة أكثر من 10.000 شخص داخل المغرب وخارجه ممن وقعوا على عريضة تطالب بإطلاق سراحها، استفادت في المحصلة هاجر الرسووني من عفو ملكي [22]. لذلك، فإن

لجوء المواطنين إلى هذه الأشكال التعبوية راجع إلى إيمانهم بأنها أكثر الطرق فاعلية والأقل تكلفة.

إن إنشاء قناة مؤسسية، من الناحية النظرية، لتمثيل وتقديم تظلمات المواطنين قد يساعد على تخفيف تكلفة النشاط الاحتجاجي؛ ذلك أن وجود طريقة شرعية وقانونية لتقديم مطالب المواطنين يفرض على الجهات الحكومية الاستجابة [23]. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن القانون التنظيمي رقم 44-14 يقدم بعض الضمانات من أجل متابعة المبادرة من قبل السلطات العامة. وفي الواقع، إذا تم قبول العريضة، فإن المواطنين لديهم الضمانة بأن السلطات العامة سوف تنظر في مطالبهم وتتخذ «التدابير المناسبة». وحتى وإن أستهبد المواطنون من تطوير وإيجاد الحلول، فإنه، ورغم ذلك، لديهم الضمانة بأنه سوف يُنظر في الموضوع، علاوة على أن السلطات العامة ملزمة باتباع جدول زمني محدد للإجابة على مبادرة المواطنين [24].

يُعد هذا الإطار القانوني أمراً مهماً باعتباره يجبر الجهات العمومية الاستجابة والنظر في مطالب المواطنين وتزويدهم بكل الضمانات القانونية بأن الجهات الرسمية سوف تنظر في مشاكلهم بشكل فوري. إلا أنه في الحقيقة، لا يتم احترام الآجال القانونية للرد على مبادرات العرائض، حيث لم تتلقى أي واحدة منها رداً في الوقت المحدد. ويمكن النظر في أول عريضة كمثل على هذا الأمر؛ فقد قدمت عريضة في التاسع من شهر دجنبر 2017 ضد المصادرة غير القانونية المزعومة لـ 1600 هكتار من الأراضي الزراعية لصالح مشروع إعادة تأهيل فاخرة في وادي مرتيل، أي أربع أشهر فقط قبيل إنشاء لجنة العريضة المنوطة بفحص هذه المبادرة. وصدر أول تعليق حيال هذه الحالة فقط في شهر يوليو 2018 من قبل الوزير السابق والمتحدث الرسمي السابق باسم الحكومة، السيد مصطفى الخلفي [25]، في حين صدر الرد الرسمي على البوابة الرسمية للمشاركة فقط بحلول 6 نوفمبر 2019 [26].

العرائض المحلية: نافذة للتفاوض؟

أمام هذه الصورة المتشائمة بعد سنة من تطبيق المغرب للديمقراطية التشاركية، تبرز في الأفق بوادر تفاؤل يمكن ملامسته في الإقبال الكبير على العرائض المحلية. فلقد استثمر المواطنون بشكل متزايد في السنين الأخيرة الحق في تقديم العرائض على المستوى المحلي، وهو ما يزيك فكرة أن مشاركة المواطنين يجب أن يتمشى جنباً إلى

جنب مع مشروع الجهوية المتقدمة. ويمكن تفسير ارتفاع مستوى المشاركة المحلية باعتبار أن المواطنين يعيشون محليا وبالتالي يسهل عليهم الترافع بخصوص المشاكل التي تؤثر في حياتهم اليومية، إضافة إلى تيسير شروط تقديم العرائض على المستوى المحلي بالمقارنة مع مثيلاتها على المستوى الوطني. ذلك أنه تمّ توسيع دائرة ممارسة الحق في الالتماس على المستوى المحلي لتشمل أيضا الجمعيات، كما أن التواقيع المطلوبة لتقديم العرائض تقدر ب 500 توقيع كحد أقصى في المناطق التي يزيد عدد سكانها عن 3 ملايين نسمة.

بالإضافة إلى ذلك، فقد تمّ اعتماد آلية تقديم العرائض بهدف إدراج نقطة في جدول أعمال اجتماعات المجلس البلدي المحلي، خلافا لما هو عليه الأمر على المستوى الوطني، حيث إن الحق في تقديم العرائض على المستوى المحلي يظل ثابتا ولا يتطلب إنشاء لجنة خاصة للنظر في العرائض. لذلك، ينخرط المواطنون، من خلال العرائض المحلية، بطريقة مباشرة في إدارة منطقتهم أو محافظتهم أو مقاطعتهم وبلديتهم. ونظراً لأن موضوع العرائض يجب أن ينتمي إلى اختصاص المجلس البلدي، فإن العرائض المحلية تتعامل أساساً مع تقديم الخدمات العامة المحلية والتخطيط الحضري. فعلى سبيل المثال، أدت المبادرات الناجحة إلى بناء الطرق أو المراكز الثقافية المحلية، في حين تمّ تجاهل العرائض الأخرى بسبب أعذار منها نقص الموارد المالية، وهكذا فإن الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي ترتبط أساساً بفعالية الحكم المحلي.

خاتمة: العرائض ومعضلة المعلومات

بالرغم من أن العرائض تهدف في الأصل إلى تعزيز مشاركة المواطنين في بلورة السياسات العمومية باعتباره أفقا يتجاوز مجرد تقاسم السلطة السياسية، لكن يبدو أن هذا الهدف الأولي لم يتحقق بعد لغاية الآن. لقد أثبتت الشروط المتعلقة بوضع وتقديم العرائض على المستوى الوطني سلبياتها على إمكانية استثمار المواطنين لهذا الحق [27]، وحتى عندما يمارسون هذا الحق، فإنهم لا يتلقون أي رد حيال مطالبهم. إن تعزيز ممارسة الحق في العرائض مرتبط بضرورة إجراء تغييرات في الإطار التشريعي، حيث من المهم في هذا الصدد، مراعاة توصيات كل من منظمات المجتمع المدني والمجلس الوطني لحقوق الإنسان أثناء تطوير القانون الأساسي بما في ذلك التوصيات الخاصة بتقليص عدد التوقيعات على المستوى الوطني.

في المحصلة، ومن أجل تشجيع ممارسة تقديم الالتماسات والعرائض وتعزيز فعاليتها، فإننا ننصح بضرورة الرفع من درجة الولوج إلى المعلومة خلال عملية تقديم العرائض، حيث سيكون من الأساسي مشاركة المعلومات مع العموم بخصوص أسباب رفع العرائض، والمعايير المعتمدة للرفض، وكذا كل المواضيع البارزة أثناء العملية [28]. وتندرج هذه التوصيات ضمن المبادئ وخطة عمل مبادرة الحكومة المفتوحة ((OGP [29]]، والتي يعد المغرب عضواً جديداً فيها، وذلك من أجل تحسين مصداقية السلطات العامة فيما يتعلق بممارسات الديمقراطية التشاركية. وبشكل أدق، فإن تحسين المعرفة انطلاقاً من نتائج مبادرات العرائض سيسهم في الرفع من إمكانية استفادات مواطنين آخرين من ممارسة هذا الحق وبالتالي تعزيز الفرص بالنسبة لأولئك الذين في طور الإعداد للعرائض عبر تمكينهم من المعلومات الإضافية حول المواضيع المتعلقة بعملية التقديم نفسها.

وأخيراً، فإنه من الضروري توفير مزيد من المعلومات بخصوص نتائج الالتماسات على المستوى المحلي. ونظراً لأهميتها الأساسية في تطوير نموذج جديد للمواطنة، وباعتبارها أيضاً وسيلة جديدة للمشاركة المحلية، فإنه من الأهمية بمكان مشاركة الجمهور علنياً لما تم تقديمه وتحقيقه بواسطة الالتماسات المحلية، وكذا أسباب رفضها. وباتباع نفس المنطق، فإن زيادة التربية على المواطنة بشأن آليات الديمقراطية التشاركية سيسهم في زيادة عدد العرائض المقدمة على المستوى المحلي، وهو ما سيُمكن من تطوير ممارسة المواطنة محلياً.

الهوامش

[1] على التوالي، القانون الأساسي عدد 14-111 (على الأقاليم)، عدد 14-112 (على الجهات أو المقاطعات) و 14-113 (على البلديات).

[2] Abdelali El Hourri, "Pétitions nationales : 5 saisines en deux ans, toutes irrecevables", *Medias24*, 30/9/2019. <https://www.medias24.com/petitions-nationales-5-saisines-en-deux-ans-toutes-irrecevables-4638.html> (accessed on 25/11/2019)

[3] Cfr. Conseil Economique Social et Environmental. (2019). Rapport annuel 2018. Retrieved from [http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapports annuels/2018/RA-VF-18.pdf](http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapports%20anuels/2018/RA-VF-18.pdf) (accessed 24/11/2019). However, this assessment is undermined by the fact that the 20th February Movement has been critical of the process and the result of the constitutional reform of 2011, to an extent to which it called the boycott of its referendum vote. For more details please refer to Desrués, T. (2012). Le

Mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections. *L'Année Du Maghreb*, (VIII), 359–389.

[4] Zair, T. (2012). Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle. In *Processus constitutionnels et processus démocratiques : les expériences et les perspectives*.

[5] Touhtou, R. (2014). Civil Society in Morocco under the New 2011 Constitution: Issues, Stakes and Challenges. *Arab Center for Research & Policy Studies*. Retrieved from www.jstor.org/stable/resrep12647. (accessed on 26/11/2019)

[6] Full text of the Constitution of Morocco of 2011 (in French) available at http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf (accessed on 26/11/2019)

[7] النص الكامل للقانون الأساسي رقم 44-14 (باللغة الفرنسية) متاح في http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loiorgnique_44_Fr.pdf?v_14 - 837-171743-08-02-er=2017 شوه 2019/11/26

[8] المجلس الوطني لحقوق الإنسان. (2016). رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مشروع القوانين الأساسية المتعلقة بالاقترحات التشريعية وممارسة حق الالتماسات إلى السلطات العامة.

[9] For instance, see Ristel Tchounand, "Loi sur les pétitions : Le seuil des 5 000 signatures n'est pas réaliste selon Ahmed El Haij", *Yabiladi*, 27/07/2016. <https://www.yabiladi.com/articles/details/46055/petitions-seuil-> (accessed on 26/11/2019); Redaction Le Matin, "L'OMDH plaide pour l'allègement des modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions", *Le Matin*, 07/01/2016. <https://lematin.ma/journal/2016/l-omdh-plaide-pour-l-allegement-des-modalites-d-exercice-du-droit-de-presenter-des-petitions/239022.html> (accessed on 26/11/2019)

[10] Reda Zaireg, "Marocains, vous pouvez désormais adresser des pétitions et des motions aux pouvoirs publics", *Huff Post Maghreb*, 21/08/2016. https://www.huffpostmaghreb.com/entry/petitions-motions-maroc_mg_11637600 (accessed on 24/11/2019)

[11] الفصل 2 من القانون الأساسي عدد 44-14

[12] كما أبرزت نتائج العمل الميداني الذي قام به المؤلف بين يناير ومارس 2017 ، وخلال المراقبة الميدانية المستمرة على مدار عام ونصف.

[13] للحصول على نظرة شاملة على الشروط الرسمية لتقديم العرائض، انظر أيضًا الإرشادات الرسمية لتقديم العرائض (باللغة العربية) https://www.eparticipation.ma/sites/default/files/documents/PetitionNationale/guide/Petitions_nationales_Guide_Ar.pdf

[14] في تعريف المؤيدين، الفصل 2 و 4 من القانون الأساسي رقم 44-14 لا يذكر التسجيل، ولكن «استيفاء شروط الفقرة الثالثة من هذه المادة». فقط الفقرة التي تصف المبادرات تتضمن صراحة معيار التسجيل في القوائم الانتخابية

[25] لمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على: محمد عادل التاطو، "الخلفي: العثماني سيقدّم جوابه على عريضة تطوان وهذا عدد العرائض المقبولة في <https://al3omk.com/316013.html> شوهد في 26 نونبر 2019

[26] Available at https://www.eparticipation.ma/espace/detail_pétition/215

[27] See for instance Ayoub Naïm, "Lois organiques : obstacles à la pelle pour les pétitions", *LesEco.ma*, 24/08/2016. <https://www.leseco.ma/maroc/49099-lois-organiques-obstacles-a-la-pelle-pour-les-petitions.html> (accessed 26/11/2019).

[28] يعتبر القانون 13-31 الخاص بالنفذ إلى المعلومات، الذي دخل حيز التنفيذ منذ مارس 2018 ، هو الإطار التشريعي الجديد للوصول إلى المعلومات في المغرب. في حين أن هذا التنظيم سيكون له بالتأكيد آثار على الطريقة التي يتم بها الكشف عن البيانات على الالتماسات ، فإن تحليل تأثيرها ليس في اختصاص هذه المقالة.

[29] "مشاركة المواطنين» هي أحد المحاور الخمسة لتنفيذ شراكة الحكومة المفتوحة في المغرب. لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى <http://www.gouvernement-ouvert.ma/fr/axes/4>

هل ستضمن الديمقراطية التشاركية السلم الاجتماعي على المدى البعيد؟

نادية الباعون

ملخص تنفيذي

قامت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي بإجراء جلسات إنصات ومشاورات واسعة مع المواطنين المغاربة والفاعلين، بهدف صياغة نموذج تنموي جديد للمملكة. وتمكن هذه الجلسات، كآلية للديمقراطية التشاركية، من تحقيق السلم الاجتماعي، بالنظر إلى دمجها لآراء ومقترحات المواطنين في صنع السياسة التنموية الجديدة، لكنها تظل غير قادرة على ضمان السلم الاجتماعي على المدى البعيد، والذي يتطلب التنمية الاقتصادية لتلبية الحاجيات السوسيو-اقتصادية للمواطنين.

مقدمة

يوم 25 ماي 2021، ترأس الملك محمد السادس، بالقصر الملكي بفاس، مراسيم تقديم التقرير العام الذي أعدته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي [1]. وهو عبارة عن توجهات أساسية لإحداث تحول في التصور العام للتنمية بالمغرب في أفق سنة 2035 [2]. حيث يركز النموذج التنموي الجديد على أربعة محاور رئيسية استراتيجية للتحول، تشمل تطوير الاقتصاد إلى اقتصاد تنافسي ومتنوع، إلى جانب تعزيز الرأسمال البشري، ومساهمة المواطنين في التنمية، ثم تعزيز مكانة المجالات الترابية في صلب العملية التنموية [3]. ولتتبع تفعيل هذه الرؤية التنموية الجديدة، اقترحت اللجنة آليتين، تتضمن الآلية الأولى، ترجمة النموذج التنموي الجديد في صيغة "ميثاق وطني من أجل التنمية"، من أجل ترسيخه كمرجعية مشتركة للفاعلين، وحث جميع القوى الحية على إنجازه، وتتمثل الآلية الثانية، في تتبعه وتحفيز الأوراش الاستراتيجية ودعم إدارة التغيير. مما سيمكن الفاعلين المعنيين من تحمل المسؤولية وتقوية حسن الأداء العام [4].

تم اقتراح هذه التوجهات بناء على تشخيص لجنة النموذج التنموي للوضعية الراهنة [5]، معتمدة على منهجية المشاورة والإنصات، وفق مقاربة تشاركية، يتم فيها لأول مرة، الإنصات إلى آراء ومقترحات المواطنين. في هذا السياق، أطلقت اللجنة يوم 2 يناير

2020، جلسات استماع عمومية واسعة على المؤسسات، والأحزاب، والنقابات، والقطاع الخاص، والجمعيات، بهدف جمع مساهماتهم وآرائهم. كما قامت بتنظيم مجموعة من الزيارات الميدانية إلى عدد من المناطق، والقرى، تم خلالها الإنصات للساكنة المحلية والاستماع لتصور المواطنين للنموذج التنموي ولمشاكلهم، والوقوف على انتظاراتهم.

إن هذه المشاورات، بما تحمله من دلالات سياسية، ونفسية- اجتماعية عميقة، تعد آلية سياسية متقدمة للحكم التشاركي، تعطي الشرعية للسياسة التنموية الجديدة، وتمكن المغرب من تجنب احتجاجات القرى، والمدن الصغيرة، والفئة العريضة من المواطنين التي تتواجد على هامش التنمية.

فهل ستضمن الديمقراطية التشاركية السلم الاجتماعي على المدى البعيد؟

تجادل هذه الورقة في مدى قدرة الديمقراطية التشاركية على ضمان السلم الاجتماعي على المدى البعيد في المغرب، فرغم ما تحقّقه من وظائف إدماجية، عبر جعل السياسات العمومية تلبّي مطالب الساكنة، على خلاف النموذج التنموي القديم، سيما في ظل ضعف الثقة في السياسات، والمؤسسات السياسية المنتخبة، يظل السلم الاجتماعي رهينا بتحسين الوضع الاقتصادي، بالنظر إلى ثلاثة اعتبارات أساسية:

حدود الديمقراطية التشاركية في ضمان السلم الاجتماعي على المدى البعيد، والذي يتطلب النمو الاقتصادي، باعتبار أن فشل التنمية الاقتصادية في المغرب في النموذج التنموي القديم، والذي تسبب في موجات من الاحتجاج الاجتماعي، لا يُعزى فقط إلى ضعف الديمقراطية التشاركية، بقدر ما يرجع، في جانب مهم، إلى وضع الاقتصاد المغربي، حيث عجز بعض السياسات الاقتصادية عن تحقيق النمو الاقتصادي.

أبرز تعامل السلطات مع الاحتجاج المحلي، سيما بمنطقة الريف والجنوب الشرقي، توظيف التنمية أحيانا، حفاظا على السلم الاجتماعي، أنه رهين بتحقيق التنمية الاقتصادية.

حاجيات، ومقترحات المواطنين خلال جلسات الإنصات والمشاورات، والتي توضح ثلاثة مؤشرات تبرز أهمية البعد السوسيو-اقتصادي في انتظارات وتطلعات المواطنين والفاعلين

في أهمية الديمقراطية التشاركية

رغم ما تحقّقه الديمقراطية التشاركية من وظائف إدماجية، يظل السلم الاجتماعي رهينا بالنمو الاقتصادي. على خلاف النموذج التنموي القديم، أبرزت جلسات الإنصات، أهمية الديمقراطية التشاركية في الحفاظ على السلم الاجتماعي، عبر الانفتاح على آراء المواطنين في صنع السياسات. إذ تعين على اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، وفقا للتوجيهات الملكية، نهج مقاربة تشاركية والالتزام بالحياد والموضوعية في تفاعلها مع كافة الأطراف (المؤسسات السياسية، الفاعلين الاقتصاديين والمواطنين...)، حيث قامت بصياغة ميثاق أخلاقي يتضمن الالتزام خلال جلسات الاستماع بالحياد وبالانفتاح وبعدم إبداء أحكام مسبقة أو مواقف تجاه الجهات المستمع لها.

في ظل هذه المقاربة التشاركية، تواصلت اللجنة، بشكل مباشر، مع المواطنين، معتبرة أن الأفكار التي تأتي من القاعدة تكون حاملة لنظرة قريبة من هموم المجتمع، والمشاكل التي يعيشها [6]. كما انفتحت اللجنة، عبر خلق فضاء للحوار والنقاش، على الأحزاب السياسية، والنقابات، والمجتمع المدني، والمؤسسات الدستورية، والمواطنين بهدف دراسة مشاكلهم، وأفكارهم، ومقترحاتهم للخروج بنموذج تنموي يمتلكه جميع المغاربة [7]. أيضا، التقت اللجنة الفاعلين المحليين، من أجل مدارة الإشكاليات المتعلقة بموضوع التنمية ومحاولة التفكير بشكل جماعي عن حلول مشتركة تلبي حاجيات السكان. كما استضافت النشطاء الفيسبوكيين، وعقدت جلسة استماع بباريس مع مغاربة من الجالية المقيمة في فرنسا [8].

إجمالا، تفاعل أكثر من 9.700 شخص بصفة مباشرة مع اللجنة، 1600 من خلال جلسات الإنصات والاستماع وأكثر من 8000 عبر آليات مشاورية موسعة. كما توصلت اللجنة بأكثر من 6.600 مساهمة مكتوبة، منها 270 مقدمة مباشرة و2530 بواسطة المنصة الرقمية، و3800 مندرجة في إطار دعوات المساهمة الموجهة إلى التلاميذ والطلبة ونزلاء المؤسسات السجنية [9]. كما تمكنت اللجنة من التفاعل مع أكثر من ثلاثة ملايين شخص من خلال وسائل التواصل الاجتماعي [10]. في أبريل 2020، ومع بداية جائحة كوفيد19، وتماشيا مع التدابير الاحترازية والوقائية التي اتخذتها الحكومة لتفادي تفشي الفيروس، تم تأسيس منصة رقمية لتلقي وتجميع مختلف المساهمات والأفكار التي يتقدم بها المواطنون من داخل المغرب وخارجه من أجل إغناء النقاش

العام[11]. كما صرح رئيس اللجنة أنه لا يمكن الخروج بنموذج تنموي مشترك إلا إذا كان مبنياً على التواصل والاستماع لكل الآراء والتوصل بالاقتراعات[12]. وطيلة جلسات الاستماع العمومية، تم التأكيد على أن حاجيات ومطالب الساكنة المعبر عنها سيتم تلبيتها.

في هذا السياق، تقوم المقاربة الجديدة التي تعتمد على مبدأ الديمقراطية التشاركية بثلاثة وظائف إدماجية.

1. مد جسور ثقة المواطنين في السياسات العمومية، بحكم أنها تعبر عن آرائهم، وباعتبار أن هذا المشروع تشرف عليه السلطات، حيث يعطيها المغاربة الكثير من الثقة، باعتبار تعزيز اعتقادهم بالديمقراطية الوصائية[13]، وبالدور الوصائي للدولة كدولة حارسة، لكونها الأنجع في الاستجابة لمطالبهم وانشغالاتهم الحقيقية، وفي التعبير عن آرائهم إزاء ضعف ثقتهم في المؤسسات السياسية المنتخبة؛ ما يجعل من هذا المشروع وقاية مما قد يخلقه رفض واحتجاج المواطنين على السياسات بسبب ضعف ثقتهم في المؤسسات السياسية المنتخبة، حيث ارتفاع نسبة المواطنين الذين قاموا بتقييم السياسات الاجتماعية بالمغرب بشكل سيء خلال السنوات الأخيرة، إلى جانب ارتفاع نسبة الراضين للسياسات الاقتصادية[14]، وأصحاب التقييم السلبي لأداء الحكومات وللخدمات الأساسية[15]، والارتفاع في نسبة المغاربة الذين قالوا أن هذه السياسات لا تعبر عن آراء المواطنين في المغرب[16]. حيث أكد تقرير المؤشر العربي، لسنة 2017 - 2018، أن "عدم المبادرة بصوغ سياسات تقنع المواطنين بارتفاع استقامة أداء الحكومات، وتعبيرها عن آراء المواطنين، وتحقيقها مبدأ العدل والمساواة- أي سياسات وإجراءات تساهم في إعادة مد جسور الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة- سيساهم حتما في فقدان الدولة شرعيتها في المنطقة"[17].

2. جعل السياسات العمومية تلبي مطالب الساكنة، سيما في أوساط الشباب، الذي يعيش حالة غضب إزاء نقص الفرص الاقتصادية والسياسية[18]. وتحقيق السلم الاجتماعي على المستوى المحلي، عبر تراجع موجات الاحتجاج المحلي في القرى، والمدن الصغيرة المطالبة برفع التهميش الاقتصادي، وتوفير الخدمات الأساسية، والبنيات التحتية، وذلك عندما تصاغ حاجياتها، وانتظاراتها على شكل سياسات، على خلاف ضعف المقاربة التشاركية في ظل النموذج التنموي القديم المعتمد على التنمية من أعلى،

حيث طرح إشكالية السلم الاجتماعي بشكل بارز خلال العقد الأخير وارتفعت نسب المشاركين في التظاهرات والمسيرات [19].

3. باعتبار تراجع مقاربة الحوار والتفاوض في تدبير الاحتجاج خلال السنوات الأخيرة، إزاء المقاربة الأمنية، وما نماء من مشاعر القهر، وكتمان الغضب، وبسبب الخوف من التعبير عن السخط الاجتماعي في الفضاءات العمومية واللجوء إلى النشاط النضالي على الأنترنت، تعد جلسات الاستماع بمثابة هامش نفسي- اجتماعي جماعي للتحرر من مشاعر الظلم، والسخط الاجتماعي، وتغذي الأمل في نفوس المغاربة حول مشروع تشرف عليه السلطات.

لذلك، يشكل تطبيق الحكم التشاركي استنادا إلى دستور 2011، فرصة لصانعي القرار لتوطيد السلم الاجتماعي. إذ توفر لهم المرحلة الحالية فرصة للاستفادة من الأخطاء التي عرفها العقدان الأخيران، عبر اتباع مقاربة من أعلى إلى أسفل للتنمية والتي لم تقم سوى بتأجيج الاحتجاجات في الشارع [20]. فرغم مرور عقدين من الوعود والمشاريع- وكنتيجة مقاربة من أعلى إلى أسفل- فإن ترتيب المغرب في مؤشر التنمية البشرية للأمم المتحدة بالكاد يتزحزح، في حين ما زالت المناطق القروية والمهمشة تعاني من قلة النمو في الوقت الذي أصبح فيه المغاربة محبطين بسبب عقود من الوعود وضآلة التقدم ومستعدون بشكل متزايد للتوجه إلى الشارع للتعبير عن هذا الإحباط [21].

لقد ساهم ضعف المقاربة التشاركية جزئيا في هذا الفشل. إذ "لا يملك المواطنون الشروط والوسائل التي تؤهلهم للمساهمة الفعلية في التنمية، حيث يعتبر المواطن فاعلا في مسلسل التنمية ومستفيدا منها في نفس الوقت. لذلك، فإن أوجه القصور المسجلة في مجال تنمية وتعزيز قدرات المواطنين، تشكل في الآن ذاته نتيجة مباشرة وسببا عميقا، في الانحسار الذي يشهده النموذج التنموي الحالي" [22].

بالموازاة، اعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أن اللجان المحلية للتنمية البشرية لا تتمتع بأي سلطة تقريرية، وأن المشاركة لم تبلغ بعد المستوى اللائق، فنوعية التشخيصات التشاركية والمبادرات المحلية للتنمية البشرية شديدة التفاوت، ولا يفي تواصل القرب دائما بطريقة مرضية بقواعد المشاركة، إذ لم يتم تفعيل أنظمة المتابعة والتقييم التشاركية وآليات الانتصاف (تدبير الشكاوى). كما تتفاوت نوعية المشاركة داخل اللجان تفاوتا كبيرا، وتعتبر استدامة العديد من المشاريع هشة بل

ومهددة، ولا تزال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى الآن برنامجاً إضافياً للحد من الفقر والإقصاء، يخضع لتدبير وزارة الداخلية، ويعمل خارج نطاق باقي السياسات القطاعية[23].

إخفاقات النموذج الاقتصادي القديم

يُعزى فشل النموذج التنموي القديم في جانب مهم، إلى عجز بعض السياسات الاقتصادية لما بعد الاستقلال عن تحقيق النمو الاقتصادي. فبحسب الباحث الاقتصادي نجيب أقصي، الصورة التي يبدو عليها الاقتصاد المغربي اليوم هي وليدة خيارات ما بعد الاستقلال، حيث شكل ضعف اهتمام المغرب بالصناعة أحد أسباب ضعف التنمية، إذ لم يتطور الاهتمام بالصناعة "الخفيفة" إلا في السبعينات[24]. كما لم يحدث منعطف كبير في خيارات ما بعد الاستقلال، والتي استمرت إلى الوقت الحالي، والمتمثلة في نموذج تنموي ليبرالي يركز على القطاع الخاص والانفتاح على السوق العالمية[25]. لكن، فشل عدد من عمليات الخصخصة، والتي لجأ إليها المغرب في بداية التسعينات[26] لسد عجز الميزانية، عبر بيع مجموعة من المقاولات، مما تسبب في خسائر كبيرة للدولة[27]. كما لم تؤدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كطريقة جديدة لتدبير التمويلات العمومية، وكبديل عن اللجوء المتكرر للاقتراض العمومي لتمويل الاستثمار، إلى تقسيم عادل للتكاليف، فبينما يواصل القطاع العام تحمل القسم الأساسي من التكاليف، يعمل القطاع الخاص على تخفيض تكلفته، وجني الأرباح[28]. والصيغة الأكثر انتشاراً لهذه الشراكة هي التدبير المفوض لتدبير خدمة الماء والكهرباء والتطهير والنقل العمومي وجمع النفايات. عملت هذه الشراكة، إلى جانب الخصخصة، حسب الحالات أو الظروف، على تزويد الدولة بموارد مالية، ومكنتها من اقتصاد نفقات أو تحمل نفقات أخرى، وأحياناً أخرى، تسببت لها في ضياع إمكانيات تحصيل موارد، كانت عواقبها وخيمة[29].

كما ساهمت اتفاقيات التبادل الحر[30] في تعميق العجز التجاري، فخلال السنوات الأخيرة، بلغ عجز الميزان التجاري في المتوسط، حوالي 21 ٪ من الناتج الداخلي الإجمالي، وتقدر مساهمة هذه الاتفاقيات في هذا العجز بالثلث، كما مكنت اقتصاديات شركاء المغرب من الاستفادة منها أكثر مما استفاد منها الاقتصاد المغربي[31]. حيث اعتبر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2014، أن "الملاحظة الموضوعية

لعدد من المؤشرات، تبين أن طريقة تنفيذ سياسة الانفتاح الاقتصادي بحاجة إلى مراجعة وتقويم وتحسين، لما فيه مصلحة البلاد[32].

ورغم انفتاح الاقتصاد المغربي على الاقتصاد العالمي بشكل واسع، إذ ارتفعت النسبة المتوسطة لهذا الانفتاح بين (1990 - 1994) و (2011 - 2015)، من 52,1% إلى 81,2%، لكن ذلك يعود في ثلثيه تقريبا إلى الواردات، وبصورة أقل عبر الصادرات أو تدفق الرساميل أو الاستثمارات المباشرة. مما أدى إلى ارتفاع "نسبة النفاذ" للاقتصاد المغربي من 27,3% إلى 41,5% بين المرحلتين، ونتيجة لذلك، تفاقم عجز الميزان التجاري بشكل ملحوظ، حيث بلغ في المتوسط 20,9% من الناتج الداخلي الإجمالي بين 2011 و[33]2015.

خلال العقدين الماضيين، كانت مساهمة رصيد التجارة الخارجية في نمو الناتج الداخلي الإجمالي سلبية عموما، مع بعض الاستثناءات النادرة[34]، حيث عجزت عن تحقيق نمو اقتصادي. ويتركز جزء من هذا العجز في الاستدانة العمومية، التي بعد انخفاضها في التسعينات وبداية الألفية الثالثة، استعادت منحها التصاعدي وبوثيرة كبيرة، إذ بين 2007 و2015، تضاعف دين الخزينة العامة تقريبا، وارتفع الدين العمومي إلى أزيد من الضعف. وبالمقارنة مع الناتج الداخلي الإجمالي، خلال نفس الفترة، ارتفع الدين العمومي ب 20 نقطة[35]، ورغم ارتفاع نسبة الاستثمار بشكل ملحوظ، فإنه لم يؤد إلى ارتفاع نسبة النمو وإلى خلق المزيد من مناصب الشغل[36].

ولحد الآن، لم يتمكن الاقتصاد المغربي من حل معضلة الفوارق الاجتماعية، حيث عرف المغرب تقدما ملحوظا على مستوى البنيات التحتية الكبرى، التي تم إنجازها، بتوفره على أكبر ميناء بحوض المتوسط، وعلى أكبر محطة للطاقة الشمسية في العالم والطريق السيار، من أكادير إلى طنجة، ومن الجديدة إلى وجدة. وعلى المستوى الاقتصادي، عرفت نسبة النمو ارتفاعا ملحوظا، بفضل اعتماد مخططات قطاعية، كمخطط المغرب الأخضر، ومخطط الإقلاع الصناعي، وغيرها. ورغم ذلك، فإن هذا التقدم لم يكن على حساب النهوض بالتنمية البشرية، ولم يكن له أثر مباشر على تحسين ظروف عيش جميع المغاربة، حيث لا يستفيد جميع المواطنين من الثروة، واستمرار مظاهر الفقر والهشاشة، وحدة الفوارق الاجتماعية بين المغاربة[37].

كما كان لسياسة الحد من عجز الميزانية والتي انخرط فيها المغرب منذ سنوات بهدف "مواصلة تقليص عجز الخزينة حتى لا يتجاوز 3% من الناتج الداخلي الإجمالي، عبر ترشيد الإنفاق وتوظيف الموارد العمومية [38] أثر على تنامي الحركات الاجتماعية ورهاناتها السوسيو-اقتصادية. ورغم أن هذه السياسة تسمح بالرفع من فعالية الاقتصاد والمساهمة في تحقيق عملية نمو مستدام على المدى المتوسط [39]، فإنها لم تكن قادرة على إنعاش الاقتصاد الوطني، ولم تحدث أية قطيعة في مستوى تطور النمو الاقتصادي في المغرب خلال السنوات الأخيرة [40]، بل أدت إلى انخفاض الطلب المحلي واستهلاك الأسر وخسائر في الثروة، وإلى الانكماش النقدي [41]. حيث يُرجح أن التقشف قد ساهم في تدهور دخل الأسر، التي تأثرت على نحو مضاعف، بسبب الآثار الضارة المرتبطة بالتقويمات غير الملائمة التي طالت الميزانية (تخفيض التوظيف في الوظيفة العمومية، والحد من ميزانيتي التعليم والصحة)، إلى جانب عبئ الضرائب على الدخل التي انتقلت من 2,8% في عام 1998، إلى 4,5% من الناتج الداخلي الإجمالي في عام 2007 [42]، مما أدى إلى تنامي موجات الاحتجاج الاجتماعي.

الاحتجاجات كتمن لفشل السياسات الاقتصادية

ارتفعت الاحتجاجات الاجتماعية والاقتصادية بشكل كبير منذ سنة 2005، بسبب ارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية الأساسية، بدءاً بظهور تنسيقية مناهضة الغلاء وتدهور الخدمات العمومية سنة 2006، ضد رفع الأسعار من طرف الشركات الفرنسية متعددة الجنسيات، المسؤولة عن توزيع المياه والكهرباء وإدارة مياه الصرف الصحي في الدار البيضاء (السويس) والرباط وطنجة وتطوان (فيوليا)، وتدهور الخدمات العامة، وخصوصتها [43]. كما ساهم التقشف، في احتجاجات المدن الصغرى بفعل تعطيله لجهود التنمية، بحيث تجري الأفعال الاحتجاجية الجماعية ضد تهيش المناطق والجهات، وضد نقص تجهيزات البنيات التحتية، بقيادة مجموع الفاعلين الجمعويين، والسياسيين، والنقابيين. وتحشد التعبئة الاجتماعية أكبر عدد من السكان في المدن الصغرى، وفي الوسط القروي كنتيجة غير مرغوبة للسياسة العمومية المتبعة الواسعة النطاق [44]. ففي سبتمبر 2006، نمت احتجاجات عفوية ومؤقتة في بوعرفة للتنديد بارتفاع الأسعار، كما احتج العاطلون عن العمل في نفس السنة. وفي صفرو، نظمت

الجمعية المغربية لحقوق الإنسان اعتصاما في 23 سبتمبر 2007، بسبب الارتفاع في سعر الخبز المدعوم[45].

كما فشلت بعض مشاريع التنمية في تحقيق أهدافها أو تأخرت عملية تنفيذها، وساهم بعضها في تعزيز عدم المساواة الاجتماعية، وتأجيج السخط الاجتماعي بسبب تدابير التقشف التي أدخلت بعد 2011، منها تخفيض النفقات العمومية من خلال خفض الدعم، والإصلاح التدريجي لنظام المعاشات التقاعدية، وخفض عدد الموظفين داخل مؤسسات الخدمة العامة[46].

منذ سنة 2011، برزت حركات الاحتجاج أكثر فأكثر في المناطق الهامشية. وفي سنة 2013، خرجت احتجاجات المغاربة في مدن عديدة إثر ارتفاع تكاليف المعيشة بعد الزيادة في أسعار الوقود. وفي سنة 2015، تظاهر سكان المدن الشمالية في طنجة وتطوان ومارتييل والمضيق ضد ارتفاع أسعار الماء والكهرباء. في نفس السنة، احتج طلبة الطب المتدربون ضد الخدمة الصحية الإجبارية، كإجراء تقشفي لتعويض نقص الأطباء في المستشفيات العامة[47]. كما نظم الأساتذة المتدربون حركة احتجاجية على المستوى الوطني. وفي خريف سنة 2016، شهدت مدينة الحسيمة حركة احتجاجية بعد حادثة مصرع بائع السمك محسن فكري، ما عزز الإحساس المتراكم باللامساواة والتهميش لدى ساكنة المنطقة لعدة سنوات.

وبعد تلبية مطالب الحركة، عبر التدخل من أجل تسريع وتيرة التنمية، توسعت دورة التعبئة إلى جزء كبير من المدن المغربية التي تعاني التهميش. وسنة 2017، تابعت الاحتجاجات في منطقة الريف الشرقي والأوسط، وفي مناجم الفحم بمدينة جرادة، ثم ما سمي باحتجاجات العطش في زاكورة اعتراضا على النقص الحاد في المياه. وفي سنة 2018، ظهرت تنسيقية الأساتذة المتعاقدين للمطالبة بإدماجهم في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. كما شهدت نفس السنة حملة مقاطعة عبر التعبئة على الأنترنت، امتدت لأشهر على مستوى البلاد ضد منتجات مياه "سيدي علي" المعدنية و"دانون سونترال"، ومحطات وقود "أفريقيا"، للاحتجاج على ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض القوة الشرائية[48].

وسنة 2019، احتج جزء من ساكنة أحياء الصفيح في مدينة الدار البيضاء، كما ظهرت حركة ترزيت احتجاجا على التهميش الاقتصادي وتحسين الظروف الاجتماعية. وبدأت

تعبئة العاطلين حاملي الشهادات على الموقع الاجتماعي الـ"فيسبوك" على المستوى المحلي، في جميع أنحاء المملكة، للمطالبة بالشغل القار، وتوسعت مواقعهم في الاحتجاج لتشمل المناطق المعزولة في القرى والدواوير. كما احتج الطلبة الأطباء. وفي زمن كوفيد19، لم تمنع الطوارئ الصحية، من الاحتجاج في الفضاء العمومي، حيث أبرز الوباء إلى السطح مختلف الهشاشات الاجتماعية.

كما كان للتكشف أثر على تدبير الاحتجاج الاجتماعي في المناطق المهمشة، والتي لها تاريخ طويل في الاحتجاج، حيث فرضت احتجاجاتها متلازمة التنمية الاقتصادية مقابل السلم الاجتماعي.

التنمية الاقتصادية حاملي السلم الاجتماعي

أظهر احتجاج وتدبير بعض الحركات الاجتماعية على المستوى المحلي بالريف والجنوب، توظيف التنمية الاقتصادية للحفاظ على السلم الاجتماعي. فقد ارتبطت الحركة والتمهيش الذي عبأ حركة الريف، بإحساس مستمد من التاريخ السياسي للريف في علاقته بالسلطة المركزية. وهو تاريخ يبين وجود سبب رئيسي لهذا الإحساس، هو ضعف المصالحة مع السلطة المركزية[49]. حيث يعد تحقيق التنمية الاقتصادية كشرط للمصالحة مع الريف[50]، قبل أن تبرز في نهاية الحركة بعض المطالب الثقافية.

كما يكشف البحث السوسيولوجي حول عملية صناعة التنمية بمنطقة "كلميم وادنون" بالجنوب المغربي، أن الدينامية المحلية المكثفة التي خلقتها السياسات العمومية في تدبيرها للشأن التنموي بمجموعة "أسرير" بالتحديد، ظلت واجهة سوسيو-اقتصادية، تخدم غايات أخرى ترتبط ببناء السلم الاجتماعي بالمنطقة باعتباره يظل الرهان المركزي الذي يحكم هذه السياسات[51]، سيما في ظل تراجع مقاربة القمع إلى الاحتواء الناعم، في ظل ازدياد هامش التعبير وارتفاع سقف المطالب واتساع مجالات ضغطها على السلطة المركزية، وهو ما يظهر عبر أشكال تدبيرها للشأن التنموي المحلي، وجعله أداة رئيسة للتفاوض مع المحتجين[52].

وبحكم تشكيل الحركات الاحتجاجية بالمنطقة مجالات للضغط، أصبحت السياسات العمومية تلي مطالب المحتجين حرصا على السلم الاجتماعي، كما باتت تسير في اتجاه تبني أسلوب الضبط باعتماد المقاربة الاجتماعية ودعم الأنشطة المدرة للدخل

عموماً[53]، حيث منحت السلطات العمومية العديد من الامتيازات المادية وعملت على الاستجابة للعديد من المطالب كإنشاء المؤسسة التعليمية "بأسرير" المركز، أو المسارعة لاقتراح العديد من الحلول البديلة، من قبيل مواجهة احتجاجات أبناء دوار "آيت مسعود" بجماعة "أسرير" التي كانت تطالب بالحصول على بطاقات الإنعاش الوطني، باقتراح خلق تعاونيات ومشاريع ذاتية مدرة للدخل، تتعهد الدولة بدعمها لوجيستيكيًا وماليًا، إلخ[54].

كما عملت البرامج التنموية الفاعلة محليا على تجنيد قوى الشباب حملة الشهادات من أجل إدماجهم وتمكينهم من المساهمة في عملية التخطيط الجماعي، وذلك باعتبارهم رأسمالا مهما قادرا على تشكيل قطب كفاءات محلية تستطيع مرافقة باقي الساكنة من أجل تفعيل "المخطط الجماعي للتنمية"، وقد مكنت هذه التجربة الشباب المعني، لاحقا، من ولوج سوق الشغل، فمنهم من التحق بمكاتب دراسات، ومنهم من نجح في خلق مقاولته الخاصة، كما تمكن "برنامج الواحات" بجماعة "أسرير"، من "إدماج النشاط، ليصبحوا اليوم فاعلين تنمويين"، ونجح في جعل محتجي الأمس ينصهرون بمختلف التجارب التعاونية ذات الهوية الإنتاجية المحلية، حيث الاستجابة تنمويا للحركات الاحتجاجية، ليصبح إدماج الشباب العاطل في المخططات التنموية شكلا من أشكال الضبط والتحكم في واحد من أهم ديناموهات الحركات الاحتجاجية بالمنطقة[55].

ماذا يريد المواطنون؟ أهمية التنمية الاقتصادية والحاجة إلى تجديد العقد الاجتماعي

توضح انتظارات وتطلعات المواطنين والفاعلين خلال جلسات الإنصات والزيارات الميدانية التي نظمتها اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أهمية البعد السوسيو-اقتصادي للتنمية، وهو ما يبرز عبر ثلاثة مؤشرات رئيسية:

يرتبط المؤشر الأول، بتصور المغاربة للتنمية في إطار ما هو اقتصادي اجتماعي، يرمي إلى تحسين ظروفهم الاجتماعية، وهو ما توضحه الانتظارات السوسيو-اقتصادية التي عبر عنها أغلب المواطنين، والتي تشمل جودة الخدمات العمومية، والولوج إلى الفرص الاقتصادية والتشغيل، ثم ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة. وتبلور انتظاراتهم في أربعة

مجالات رئيسية، تشمل التعليم، والصحة، والنقل، وفرص لتنمية القدرات الشخصية[56]. كما يتمثل الرهان الأساسي لباقي الانتظارات، في خلق الثروة وفرص الشغل، والتنمية. حيث أكد المفاوضون في المجال الثقافي، على أن الثقافة يمكن أن تصبح قطاعا مهما لخلق فرص الشغل والثروة[57]. يعتبر المغاربة أن من بين الأولويات، الرفع من قدرة الاقتصاد على خلق المزيد من القيمة المضافة ومناصب الشغل. ويرغب المواطنون والفاعلون في أن يعزز المغرب قدرته على إنتاج المواد والخدمات الأساسية، وهو توجه برز بجدّة خلال الأزمة الصحية كوفيد 19[58].

وتشكل الانتظارات السياسية للمواطنين في تصوراتهم، مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية. إذ عبر المواطنون عن رغبتهم في الحصول على المزيد من الفرص للمشاركة بشكل فعال في تنمية محيطهم، كما يدعون إلى المزيد من التشاور معهم وأخذ مقترحاتهم في الاعتبار خلال إعداد السياسات العمومية[59]، وإلى ترسيخ الحكامة، وضرورة الربط بين المسؤولية والمحاسبة، ويجمعون حول ضرورة الرفع من فعالية الإدارة لضمان الولوج المتكافئ إلى الموارد والفرص الاقتصادية. وتعتبر رقمنة الإدارة من لوازم استعادة الثقة مع المواطنين والفاعلين. بالإضافة إلى ذلك، يربط المواطنون صلة قوية بين التنمية واحترام الحريات السياسية وترسيخ سيادة القانون، ويطالبون بإشراكهم أكثر في صنع القرار[60].

يرتبط المؤشر الثاني، بالإحساس بالتمهيش الاجتماعي والمجالي، وتراجع القطاع العام والخدمات العمومية عن تحقيق الإدماج، وهو ما يبرز الرغبة في تجديد العقد الاجتماعي. حيث تتفق آراء المشاركين في المشاورات حول التقدم الحاصل في المغرب خلال العقدين الأخيرين والتي لم تمنع، من تعميق الفوارق وتدهور جودة الخدمات العمومية[61]. كما يغذي التوزيع غير المتكافئ للمجهود الإنمائي عبر التراب الوطني، الإحساس بالتعامل المتباين مع الساكنة ومع المجالات الترابية ويقوي الفجوة بين "من يتوفرون على كل شيء ومن لا يملكون أي شيء". ويمثل التهميش الذي يطال بعض المناطق وإقصاء العالم القروي وإضعاف الطبقة الوسطى والإحساس السائد بركود الحركة الاجتماعية، المآخذ الأكثر ورودا في المشاورات. حيث تعاقبت خلال جلسات الإنصات المطالب حول الولوج المتكافئ إلى الخدمات العمومية. وتوجد قناعة مشتركة لدى المواطنين مفادها أن الإدارة والقطاعات العمومية والمرافق العامة، خاصة في مجالات

التربية والتكوين والصحة، لم تعد تؤدي وظيفتها كآلية للإدماج، مولدة إحباطات عميقة ومغذية لأجواء أزمة الثقة في الفعل العمومي وإزاء الدولة [62].

يرتبط المؤشر الثالث، برؤية المغاربة للمستقبل، المنحصرة في دائرة تحسين وضعهم السوسيو-اقتصادي في سياق يتسم بركود الحركية الاجتماعية، واتساع هوة الفوارق بفعل اندحار الطبقة المتوسطة، والقلق حيال هذا التراجع الاجتماعي في ظل ما تم تحقيقه من منجزات تنموية، فضلا عن الإحساس بعدم التكافؤ بفعل ضعف عدالة التوزيع في النموذج التنموي الحالي. وهو ما يبرز الدور المحوري لتنمية الاقتصاد في الحفاظ على السلم الاجتماعي على المدى البعيد. في هذا السياق، أبرزت المشاورات بعض المخاوف بشأن المستقبل نابعة أساسا من الإحساس بتعطل آليات الارتقاء الاجتماعي وتلاشي الثقة في قدرة المؤسسات العمومية على السهر على الصالح العام [63]. حيث عبر جميع المشاركين، عن قلقهم إزاء هذه الحالة، مركزين بشدة على ضعف الإدماج الذي يتميز به النموذج الحالي، والمتمثل في تعميق الفوارق ومخاطر التراجع الاجتماعي للطبقة الوسطى، إلى جانب أزمة الثقة إزاء الفعل العمومي، والنخب السياسية والاقتصادية، والفئات الاجتماعية الميسورة، والتي ينظر إليها من زاوية استفادتها من امتيازات غير مشروعة، وأنها غير حريصة على المصلحة العامة. ويأسف أغلب المواطنين الذين تمت استشارتهم لغياب آليات التقنين الفعلي للأنشطة الاقتصادية، وانعدام حد أدنى من الحماية الاجتماعية للجميع [64]. مكنت المشاورات أيضا، من رصد خيبة أمل عميقة أمام مغرب عرف إجمالا مسارا إيجابيا في مجال التنمية، لكن بقي دون استغلال أمثل لإمكاناته [65].

ومن الجدير بالملاحظة، ما أظهرته حاجيات المواطنين من ثقتهم في السلطات العامة وفي الدولة إزاء ضعف الثقة في السياسيين والمنتخبين، ففي الوقت الذي اشتكوا فيه من وجود شرخ بينهم وبين الإدارة العمومية وضعف ثقتهم في المنتخبين، شدد الجميع في اللقاءات التي عقدتها اللجنة على أهمية الرفع من مستوى الثقة في النفس أو البلد أو المستقبل [66]. كما ركز المشاركون على أهمية إنماء حس الارتباط بالوطن لدى المواطنين. أبرزت الحاجيات السوسيو-اقتصادية للمواطنين، ومقترحاتهم، الرغبة في تجديد العقد الاجتماعي، عبر الثقة في السلطات العمومية في تلبية انتظاراتهم، وتلتي تطلعاتهم مع عودة دولة الرعاية الاجتماعية، عبر توجه الدولة نحو التأسيس لعقد اجتماعي

جديد مع القانون الإطار للحماية الاجتماعية، والتي دعا ملك البلاد إلى تعميمها على جميع المغاربة [67]، كما عبر عن حرصه على تلازم تحقيق التنمية الاقتصادية بالنهوض بالمجال الاجتماعي، وتحسين ظروف عيش المواطنين.

كما سلطت أزمة وباء كورونا الضوء على الحاجة الملحة إلى التوجه نحو عودة "دولة الرعاية الاجتماعية"، وذلك بالنظر لتفاقم الفوارق وتدهور الأوضاع الاجتماعية نتيجة التفاوتات في الولوج إلى التعليم في أوقات الأزمة وضعف الحماية الاجتماعية وهشاشة الولوج إلى حقوق الإنسان الأساسية [68]. إذ عملت لجنة النموذج التنموي على دمج "أثر وباء كورونا على المغرب" ضمن التصور الذي اشتغلت عليه. حيث المغرب مقبل على إعادة النظر كلياً في إصلاح الدولة [69]. إذ كان لوباء كورونا انعكاسات على تصورات المواطنين وللأولويات وترتيبها [70].

خلاصة

من شأن الديمقراطية التشاركية، على المدى القصير، بالنظر إلى دمجها لآراء المواطنين في صنع السياسة التنموية الجديدة، أن تعيد ثقتهم في السياسات العمومية، وأن تقلص من فرص الاحتقان الاجتماعي. بينما يتطلب ضمان السلم الاجتماعي على المدى البعيد، تجويد المؤسسات الديمقراطية، وأساساً، رفع النمو الاقتصادي، وتجديد العقد الاجتماعي، باعتبار أن ضعف الديمقراطية التشاركية في النموذج التنموي القديم لا يعد بمثابة عامل حاسم في تعطيل جهود التنمية واندلاع موجات الاحتجاج الاجتماعي، والذي يُرجح بالأساس إلى عجز بعض السياسات عن تحقيق النمو الاقتصادي، وتراجع الدور الاجتماعي للدولة بفعل تدابير التقشف، مما أثر بشكل كبير على السلم الاجتماعي.

الهوامش

- [1] - بلاغ الديوان الملكي، الثلاثاء 25 ماي 2021.
- [2] - شكيب بنموسى، خلال ندوة صحافية نظمها يوم الثلاثاء بمقر أكاديمية المملكة في الرباط. في يوسف لخضر، الأربعاء 26 ماي 2021، بنموسى: تقرير النموذج التنموي يستشرف ازدهار البلاد وليس برنامجاً حكومياً.
- [3] - المملكة المغربية، النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.
- [4] - نفسه، ص 145، و 146.

[5]- عين الملك محمد السادس السيد شكيب بنموسى، رئيسا للجنة صياغة نموذج تنموي جديد، يوم 19 نونبر 2019. وتم إحداث اللجنة يوم 12 دجنبر 2019، استنادا إلى خطاب 13 أكتوبر 2017، والذي دعا فيه الملك إلى إعادة النظر في النموذج التنموي، وخطاب 12 أكتوبر 2018، والذي أعلن فيه الملك عن تكليف لجنة خاصة للنموذج التنموي، إلى جانب خطاب عيد العرش 29 يوليوز 2019، والذي ذكر فيه الملك انتظاراته من عمل اللجنة.

[6]- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، اللقاءات المواطنة للجنة الخاصة بالنموذج التنموي خنيفرة، الجمعة 13 مارس 2020. شرح أحد أعضاء لجنة النموذج التنموي الذي افتتح اللقاء للإطار الذي تدرج فيه هذه اللقاءات، ص 2.

[7]- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، اللقاءات المواطنة للجنة الخاصة بالنموذج التنموي مكناس، الخميس 5 مارس 2020. ص 2.

[8]- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: السيد بنموسى يبدأ بباريس سلسلة من جلسات الاستماع مع مغاربة العالم. الخميس 20 فبراير 2020. <https://www.maroc.ma>. تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 28 نونبر 2020.

[9]- النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021. ص 19.

[10]- عرض شكيب بنموسى، رئيس اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، خلال مراسيم تقديم تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، 25 ماي 2021.

[11]- موقع اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي. <https://www.csmd.ma>. تاريخ الدخول للموقع 2020/ 11/18.

[12]- عقدت أكثر من 40 لقاء. بنموسى يكشف عن حصيلة 50 يوما من عمل لجنته. <https://2m.ma>. تاريخ زيارة الموقع 2020/11/28.

[13]-بالاستناد إلى بعض افتراضات عالم الاجتماع المغربي محمد الشرقاوي، لا يثق الرأي العام المغربي في المؤسسات السياسية لأنه قديعتقديب، الديمقراطية الوصائية، أو بالدور الوصائي للدولة لذلك، فالمغاربة يعطون الشرعية والثقة للمؤسسات السيادية (مؤسسات الدولة) لكونها ناجعة، ولا يعطونها للمؤسسات السياسية، لأنها في اعتقادهم هي مجرد، ما يسميه الشرقاوي، مؤسسات تابعة، أو بمثابة "الدرع" لسلطة عليا. أنظر:

Mohamed Cherkaoui , Esquisse d'un tableau sociologique du Maroc , p. 155-189 , in LE MAROC AU PRÉSENT D'une époque à l'autre, une société en mutation Baudouin Dupret, Zakaria Rhani, Assia Boutaleb et Jean-Noël Ferrié(-dir.) Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, 2015.

[14]- أنظر:

— مؤشر الثقة في المؤسسات 2020: البرلمان وما وراءه في المغرب، المعهد المغربي لتحليل السياسات. 2020 <https://mipa.institute/8231>.

— البارومتر العربي، الدورة الخامسة، التقرير القطري للمغرب، 2019.

[15]- المؤشر العربي، -2017 2018، برنامج قياس الرأي العام العربي، أيار/مايو 2018، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018، صفحات 96- 97- 98.

[16] - حيث أفاد أقل من نصف المستجيبين (39%) من المغاربة أن سياسات بلدانهم الاقتصادية الداخلية تعبر عن آراء المواطنين (تقرير المؤشر العربي -2017 2018، ص 89، وتُظهر المقارنة بحسب، المجتمعات المشمولة، بين استطلاع 2018/2017 واستطلاعات المؤشر السابقة أن هناك ارتفاعاً في اتجاهات المستجيبين الذين قالوا إن سياسات بلدانهم الاقتصادية الداخلية لا تعبر عن آراء المواطنين في المغرب (تقرير المؤشر العربي، -2017 2018، ص 90). وهو ما تفيدته اتجاهات المستجيبين الذين أفادوا أنها لا تعبر عن آراء المواطنين في استطلاع 2018-2017 مقارنة بنتائج استطلاعات 2016 و2015 و2014 و2013/2012 و2011.

[17] - نفسه، ص 111.

[18] - البارومتر العربي، الدورة الخامسة، التقرير القطري للمغرب، 2019.

[19] - المؤشر العربي، -2017 2018، ص 213.

[20] - باتريك. س. سنايدر، المغرب بعد 20 فبراير: خمسة دروس للناشطين وصناع القرار. المعهد المغربي لتحليل السياسات، 23 فبراير 2020، تاريخ الاطلاع على المقال <https://mipa.institute/7349> 18/11/2020.

[21] - نفسه.

[22] - النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2019، ص 48.

[23] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات، إحالة رقم 2/ 2013، ص 8-10.

[24] - نجيب أقصبي، الاقتصاد السياسي والسياسات الاقتصادية بالمغرب، في الاقتصاد السياسي في المغرب، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد 12، الجزء XVIII- دجنبر 2018، ص 49-50.

[25] - نفسه، ص 45.

[26] - نفسه، ص 55-56.

[27] - نفسه، ص 58.

[28] - نفسه، ص 61.

[29] - نفسه، ص 63.

[30] - نفسه، ص 91.

[31] - نفسه، ص 92.

[32] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تجانس السياسات القطاعية واتفاقيات التبادل الحر: مركات استراتيجية من أجل تنمية متواصلة ومستدامة، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 16/ 2014، ص 37.

[33] - أقصبي، مرجع سابق، ص 102.

[34] - نفسه.

[35] - نفسه، ص 103.

[36] - في دراسة للمندوبية السامية للتخطيط 2016، أقصبي، ص 90.

[37] - تساميل ملك البلاد في خطاب العرش 30 يوليوز 2014: "هل ما نراه من منجزات ومن مظاهر التقدم، قد أثر بالشكل المطلوب والمباشر على ظروف عيش المغاربة وهل المواطن

المغربي كيفما كان مستواه المادي والاجتماعي، وأينما كان، في القرية أو في المدينة، يشعر بتحسّن ملموس في حياته اليومية، بفضل هذه الأوراش والإصلاحات واعتمادا على الدراسات التي تبرز تطور ثروة المغرب، يضيف العاهل أّساعل باستغراب مع المغاربة: أين هي الثروة وهل استفاد منها جميع المغاربة، أم أنها همت بعض الفئات فقط؟ الجواب على هذه الأسئلة لا يتطلب تحليلا عميقا: إذا كان المغرب قد عرف تطورا ملموسا، فإن الواقع يؤكد أن هذه الثروة لا يستفيد منها جميع المواطنين، ذلك أنّي ألاحظ خلال جولاتي التفقدية، بعض مظاهر الفقر والهشاشة، وحدة الفوارق الاجتماعية بين المغاربة“.

[38] -المعطاي بنداود، سياسة الانكماش المالي في المغرب (-1993 2014: الحالة الراهنة والأفاق المستقبلية، في الاقتصاد السياسي في المغرب، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد 12، الجزء XVIII- دجنبر 2018، ص 305.

[39] - نفسه، ص 307.

[40] - نفسه، ص 318.

[41] - نفسه، ص 305.

[42] - نفسه، ص 319.

[43] Koenraad Bogaert (2015) The revolt of small towns: the meaning of Morocco's history and the geography of social protests, Review of African Political Economy, 42:143, 124-140, DOI: 10.1080/03056244.2014.918536 To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/03056244.2014.918536>

[44] - عبد الرحمان رشيق، الحركات الاحتجاجية في المغرب من التمرد إلى التظاهر، ترجمة الحسين سحبان، ملتقى البدائل المغرب، مشروع: حريات التجمعات والتظاهرات بالمغرب، بدعم من الاتحاد الأوروبي، يناير 2014، ص 72، و 73.

[45] -Koenraad Bogaert, 2015. Op. Cit.

[46] - الحركات الاجتماعية متعددة القوميات: الحالة المغربية، مرجع سابق، ص 8.

[47] - نفسه، ص 10-12.

[48] - نفسه، ص 11.

[49] Yousra Abourabi, La réapparition du drapeau de la République du Rif lors du printemps arabe au Maroc. p. 617-626, in LE MAROC AU PRÉSENT

D'une époque à l'autre, une société en mutation Baudouin Dupret, Zakaria Rhani, Assia Boutaleb et Jean-Noël Ferrié (dir.) Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, 2015., <https://books.openedition.org/cjb/1092>

[50] - هذا ما يبيّنه تصريح لناصر الزفرافي أحد قادة الاحتجاج، والذي اعتبر على أن "المصالحة الوطنية ينبغي أن تكون مع الريف عن طريق رفع الحصار وتنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا، لأن الريف منكوب ومتضرر" (الموقع الإخباري لكم، 10 ديسمبر 2016. <http://lakome2.com/mobile/mobile/politique/21249.html>). تم الدخول إلى الموقع بتاريخ 16 أبريل 2021، على الساعة الخامسة بعد الزوال.

[51] - كوثر لبدوي، من الاحتجاجات إلى إيديولوجيا صناعة السلم الاجتماعي جنوب المغرب، المركز الديمقراطي العربي، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد التاسع حيران- يونيو 2019، ص 77.

- [52]- نفسه، ص 77 و 80.
- [53]- نفسه، ص 86-87.
- [54]- نفسه، ص 88.
- [55]- نفسه، ص 88-89.
- [56]- النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، أبريل 2021، ص 35.
- [57]- نفسه، ص 36.
- [58]- نفسه، ص 37.
- [59]- نفسه، ص 36.
- [60]- نفسه، ص 37.
- [61]- نفسه، ص 20.
- [62]- نفسه، ص 20.
- [63]- نفسه، ص 19.
- [64]- نفسه، ص 19-20.
- [65]- نفسه، ص 21.
- [66]- شكيب بنموسى يكشف معالم انتظارات المغاربة من النموذج التنموي. الثلاثاء 14 يوليوز 2020، فرنان محمد. [Le site infohttps://ar.lesiteinfo.com/maroc/397504.html](https://ar.lesiteinfo.com/maroc/397504.html)
- [67]- في خطاب موجه إلى أعضاء البرلمان خلال افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة، يوم الجمعة 09 أكتوبر 2020 انطلاقا من القصر الملكي بالرباط، حيث يركز هذا المشروع على أربعة مكونات أساسية: تعميم التغطية الصحية الإجبارية، في أجل أقصاه نهاية 2022، لصالح 22 مليون مستفيد إضافي من التأمين الأساسي على المرض، وتعميم التعويضات العائلية، لتشمل ما يقارب 7 ملايين طفل في سنة الدراسة، تستفيد منها ثلاثة ملايين أسرة، وتوسيع الانخراط في نظام التقاعد لنحو 5 ملايين من المغاربة الذين -يمارسون عملا، ولا يستفيدون من معاش، ثم تعميم الاستفادة من التأمين على التعويض عن فقدان الشغل بالنسبة للمغاربة الذين يتوفرون على عمل قار.
- [68]- الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 2020/28، ص 15.
- [69]- الطوزي، في لقاء صحفي منظم عن بعد، 14 يوليوز 2020، في هذه توجهات النموذج التنموي الذي تعده "لجنة بنموسى"، اليوم 24، -16-07-2020. <https://alyaoum24.com/1437779.html>
- [70]- شكيب بنموسى رئيس اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، في ندوة صحفية عن بعد، قدم فيها أهم معالم الحصيلة الأولية لعمل اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، شكيب بنموسى يكشف معالم انتظارات المغاربة من النموذج التنموي. الثلاثاء 14 يوليوز 2020، فرنان محمد، على موقع . [lesiteinfo. https://ar.lesiteinfo.com/maroc/397504.html](https://ar.lesiteinfo.com/maroc/397504.html)

المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي : التاريخ يكرر نفسه

سفيان جرضان

تعود الإرهاصات الأولى لظهور المجالس الاستشارية في المغرب إلى ظهير 2 غشت سنة 1957، والمرسوم الذي صدر في اليوم الموالي له، إذ يعد المجلس الذي أحدث في أول تجربة آنئذ هيئة استشارية في قضايا الشباب يتألف من رئيس الحكومة ومن ممثلي القطاعات الحكومية، في حين يعد المجلس الوطني للشباب والرياضة الذي أحدث سنة 1971 وفق ظهير 10 يونيو التجربة الثانية في هذا المجال، والذي ضم 13 عضوا من السلطة التنفيذية والمدير العام للأمن الوطني والفاعلين في المجال الرياضي بجميع أشكالهم. بينما تنفرد التجربة الثالثة مع المجلس الوطني للشباب والمستقبل سنة 1990، برئاسة الملك، حيث ألحق به جميع أعضاء الحكومة ورؤساء لجان مجلس النواب ورؤساء العمالات والأقاليم إضافة إلى ممثلي الهيئات النقابية وممثلي المجتمع المدني بجميع أطيافه ومؤسسات التأهيل وممثلي تلاميذ وطلبة المؤسسات التأهيلية. أما المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي المحدث في إطار دستور 2011، فإنه يتألف علاوة على رئيسه الذي يعين بظهير إلى جانب الأمين العام من 30 عضوا: 10 أعضاء يعينهم الملك، 10 أعضاء رئيس الحكومة، 10 رؤساء غرف البرلمان، وتعد هذه التجربة الأخيرة في سلسلة من تجارب أتت في سياقات مختلفة، لكن تشترك في منطق اللافاعلية وانعدام تحقيق الإنجازات.

هل ولد المجلس ميتا؟

إن ما يمكن ملاحظته بخصوص تجارب مجالس الشباب والعمل الجماعي على مستوى التأسيس، أن إنشاءها ظل حكرا على المؤسسة الملكية ما قبل دستور 2011، إذ نظمت أغلبها بظواهر باستثناء التجربة الأخيرة التي تم إحداثها بقانون، أما على مستوى العضوية، فقد تم تحديدها أحيانا على سبيل المثال وأحيانا على سبيل الحصر، وإذا كانت المجالس أسندت لها صلاحيات استشارية، فإن هذه الصلاحيات تختلف من كل تجربة على حدة، فالمادة 2 من الظهير المحدث للمجلس الوطني للشباب تقر بأن صلاحية المجلس تقتصر على إبداء الرأي إلى الحكومة بشأن جميع المشاكل المتعلقة بالشباب [1]، في

المقابل امتدت صلاحيات المجلس الوطني للشباب والمستقبل إلى تفعيل أدوات الحوار[2]، والقيام بالأبحاث وإنجاز الدراسات حول تقييم وضعية الشباب بالمغرب[3]، واستشراف المستقبل وبلورة أفكار ومفاهيم جديدة[4]، وهو نفس الأمر الذي تكرر مع المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي الذي ينفرد عن سابقه بإبداء رأيه وجوبا في كل القضايا المحال إليه من طرف الملك وتدخل ضمن مجال اختصاصاته[5].

وكيف ما كان الأمر بالنسبة للتشكيل والاختصاص، فإن ما يستشف من خلال التجارب الأولى لمجالس الشباب والعمل الجماعي، أنها تميل إلى الاهتمام بقضايا الشباب في مقابل تهميش وضعية المجتمع المدني، إذ غلب على هذا الأخير منطق الوصاية كإقرار التفويض بدل انتخاب ممثلي الجمعيات والتشديد في منح التراخيص لإنشاء الإطارات الشبابية من جمعيات واتحادات[6]، وهو الأمر نفسه الذي تكرر مع المجلس الوطني للشباب والمستقبل الذي انصبت جل أنشطته حول قضايا الشباب والتشغيل والتنمية، غير أن الاعتراف بالمجتمع المدني بصفة فعلية برز مع المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي سواء من خلال تسمية المجلس التي تحيل إلى الازدواجية، أي هيئة الشباب وهيئة العمل الجماعي، أو من خلال تأكيد القانون رقم 89.15 عندما نص على أن أجهزة المجلس تتألف إلى جانب الجمعية العامة واللجنتين الدائميتين من الهيئة المكلفة بالشباب والهيئة المكلفة بالعمل الجماعي[7].

وعلى الرغم من إضافة اختصاص العمل الجماعي في تجربة 2011 فإن الذي لا مرية فيه أن الأدوات والوسائل لتحقيق أهداف المساهمة في رسم معالم سياسة عامة للدولة إزاء القضايا المطروحة من قبيل مستقبل التشغيل وإدماج الشباب في شتى المجالات وعقلنة العمل الجماعي تبقى محدودة، نظرا لأسباب عدة، فإذا أخذنا القانون رقم 89.15 في شموليته فإننا لانكاد نعثر على مادة تستوجب وتقرر بتفعيل المجلس وتشكيله في آجال محددة، ناهيك عن غياب الموارد المالية بشكل تمكن المجلس من مباشرة اختصاصاته بشكل مريح، ولئن كانت الفقرة الأولى من المادة 25 من القانون السالف ذكره تقر بأن "الإعانات المالية المخصصة للمجلس مصدرها الميزانية العامة للدولة"، فإننا لا نجد أي ميزانية فرعية مخصصة للمجلس في قانون المالية لسنة 2021 ومشروع قانون المالية لسنة 2022، بل الأكثر من ذلك تذهب الفقرة الثانية من المادة 25 إلى اعتبار مداخيل الأموال المنقولة والعقارية التي يملكها المجلس جزءا من الموارد

المالية المخصصة له. والمفارقة أن المجلس لا يتوفر على مقر وبنية، فبالأحرى أن يمتلك عقارات وأموال منقولة يمكن تعدادها جزءا من موارده.

يمكن أيضا أن نستحضر ضمن نفس السياق منهجية تعيين أعضاء المجلس الذي وإن كانت تتنافى مع طريقة الانتخاب، فإنها من جانب آخر يمكن أن تفسح المجال لكي تصبح مدخلا من مداخل توزيع المناصب فيما بين الأحزاب السياسية خاصة الجزء المعين من طرف مجلس النواب ومجلس المستشارين ورئيس الحكومة، وفي هذه الحالة فالتعيين قد يجعل من المجلس باب للمنافسة بين الشباب الحزبي وبالتالي قد نصطدم أمام ممارسات قد تزيغ عن الأهداف التي وجد المجلس من أجلها.

وكيفما ما كان الأمر بالنسبة إلى العوامل السابقة، فإن احتمالية صعوبة تجاوز الوضعية الثانوية للمجلس تكمن في التصور الغير الواضح للقانون لحظة ربطه فيما بين الشباب والعمل الجماعي، فعوض أن يسير في توطيد وتعزيز العلاقة البنوية بين القطاعين فإنه عن غير وعي سقط في فخ تقسيم بنية المجلس وكأننا أمام مجلسين مستقلين عن بعضهما البعض، إذ المادة 9 من القانون نفسه تقودنا إلى افتراض أن تجزيء أجهزة المجلس إلى هيئة مكلفة بقضايا الشباب وهيئة مكلفة بالعمل الجماعي قد تحد من إمكانية التعاون بين القطاعين، إذ عوض أن تقوم العلاقة فيما بين القطاعين على قوام الانسجام والتعاقد والمرونة والقدرة على تبني برامج ومقترحات موحدة تعزز من حضور الشباب داخل الهياكل الجموعية وتشجيع الشباب للانخراط في العمل الجماعي، كمدخل لتحقيق التنمية واحتواء الطاقات الشابة التي تمرست في العمل الجماعي، ذهب القانون إلى تبني خيار الفصل بين القطاعين وإن كان بنية إحكام التوازن بينهما، وربما الأمر راجع إلى الثقافة السياسية للفاعلين السياسيين الذين دأبوا على التمييز بين قطاع الشباب والعمل الجماعي، فبالقدر الذي يكون معه ميلاد المجلس اتسم بنوع من الغموض والضبابية فإن ذلك الأمر لم يحل دون بروز إشكالات أخرى.

إحداث المجلس وسيلة لامتناس غضب المجتمع المدني وشباب

الاحتجاجات

فبغض النظر عن الغايات المتوخاة من إحداث المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي منذ إحداثه سنة 2011 والمتمثلة أساسا في محاولة إعادة تعزيز مكانة

وتمثيلية الشباب والجمعيات وموقعها في النسيج المجتمعي، والرقى بهذه المكانة إلى موقع يوفر شروط تأهيل الحياة الشبابية والجمعية والمدنية نحو مستقبل أفضل عبر تعزيز مكتسبات الشباب المغربي وحضوره في مختلف المجالات [8]. فقد أسند القانون 89.15 العديد من الوظائف والأدوار والتي من شأنها المساهمة في تكريس ذلك، من قبيل إبداء الرأي للحكومة والبرلمان في جميع القضايا ومشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية والبرامج المتعلقة بالشباب والعمل الجمعي، أو من خلال إنجاز الدراسات والأبحاث التي تهم ميادين الشباب والقضايا المتصلة بها، واقتراح سبل حمايتهم والنهوض بأوضاعهم، وتنمية طاقاتهم الإبداعية وتحفيزهم على الانخراط في الحياة العامة [9]. وعلاقة بما سبق يبقى السؤال مطروحا، هل بالفعل للمجلس القدرة على المساهمة في عقلنة العمل الجمعي والإجابة عن المشاكل التي تنخرق فئة الشباب؟

إن إشكالا من هذا القبيل يرافقه التصور الذي يمكن أن يقدمه المجلس من خلال إعداد وتبضع وتنفيذ مختلف السياسات والمخططات التي لها ارتباط بالحياة الشبابية والجمعية، غير أن إمكانية تقييم عمل المجلس من هذه الزاوية يبقى أمرا غير ممكنا، نظرا لكون المجلس لم ينصب بعد، وأن القانون المنظم له لم يدخل حيز التنفيذ إلا في بداية سنة 2018، بل الأكثر من ذلك فإن القانون بصيغته الحالية قد يحول دون توسيع دور هذا المجلس في تعزيز المشاركة الفعالة في مسارات إصلاح وضعية المجتمع المدني ورفع التحديات التي يواجهها الشباب خاصة عندما نقرأ صلاحيات المجلس التي تبدو في مجملها صلاحيات تقتصر على إبداء الرأي والمشورة، ناهيك عن إشكالية أخرى ترتبط بمسألة الاستقلالية، الشيء الذي قد يكون معه هذا المجلس ورقة في يد السلطة التنفيذية لإضفاء الشرعية على سياساتها في هذا المجال.

إن محاولة البحث عن الإشكالات المطروحة لا تقتصر فقط على تقويض ومحاصرة المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي من طرف القانون المنظم له، بل يمتد إلى أبعاد أخرى قد يصبح معها المجلس في خبر كان، إذ تتجلى هذه الأبعاد في تزايد الاهتمام بالقضايا التي يشتغل عليها من طرف مؤسسات أخرى كما هو الأمر بالنسبة للهيئة الاستشارية المختصة بدراسة القضايا المتعلقة بالشباب المحدث في إطار القانون التنظيمي المتعلق بمؤسسة الجهة، أو من خلال التناول على بعض اختصاصاته، ففي الوقت الذي ينتظر فيه أن يتم تنصيب المجلس والمباشرة في تفعيل صلاحياته،

سيصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريراً يشخص فيه واقع الشباب ويحدد التوجهات والرؤى من خلال وضع استراتيجية لتجاوز التحديات التي يعرفها هذا المجال [10].

قد يبدو أن ترجيح الاهتمام بقضايا الشباب والمجتمع المدني لمؤسسات أخرى أمراً مهماً ويعد مدخلاً إيجابياً للحد من المشاكل التي أصبح يعرفها هذا القطاع، غير أنه فبالقدر الذي يكون معه هذا الترجيح يحتمل الصواب، فإنه يحتوي على إمكانية إقبار هذا المجلس ونصطدم لا محالة أمام فرضيتين: أي أن المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي أحدث في سياق احتجاجي (حركة 20 فبراير)، الذي تميز بمشاركة مكثفة لفئة الشباب، فالغاية من هذا الإحداث تتمثل في إمكانية التأكيد على أهمية قضايا الشباب قصد إعادة الثقة إلى المؤسسات، وبالتالي فراجع الاحتجاجات واسترجاع الثقة كما ظهر جلياً ولو بشكل نسبي بعد صدور دستور 2011، يبين أن هذا المجلس قد أدى الدور المنوط به واستنفد مهامه، أو أن الدولة ليست في حاجة إلى مجلس من هذا النوع نظراً لوجود العديد من المؤسسات تعنى بهذا الشأن، وقد يسير هذا الطرح إلى جانب من الصواب خاصة عندما نستحضر بطء العملية التشريعية للقانون المنظم لهذا المجلس التي امتدت حوالي 8 سنوات منذ لحظة صدور الدستور، مع العلم أن محتوى هذا القانون لا يتجاوز 28 مادة التي تمت صياغتها بشكل سلس كان من المفروض أن تصاغ في حيز زمني لا يتجاوز سنتين، إضافة إذا أخذنا بعين الاعتبار التصور الذي وضعه الحوار الوطني للمجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة في مذكرته حول المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، وكيف ما كانت طبيعة هذه الإشكالات المطروحة، يمكن للمجلس في حالة تجويد القانون المنظم له وتفعيله القيام بتأسيس لتوازن يغطي الفجوة فيما بين الدولة والشباب من جانب، وترشيد وتقوية عمل المجتمع المدني من جانب آخر.

الدولة في حاجة لوساطة دائمة مع الشباب

تعد الحاجة إلى تفعيل المجلس مطلباً ملحاً وأساسياً للحد من مظاهر الهشاشة التي تنخر فئة الشباب والقطاع الجمعي بالمغرب، حيث يمكن للمجلس أن يساهم في التأثير على صناع القرار بوساطة وسائل متعددة، فإذا كان عدد الجمعيات المسجلة قانونياً قد تجاوز 200.000 سنة 2020 فإن فاعلية هذه الجمعيات تبقى جد محدودة، الأمر

الذي يمكن أن يستغله المجلس في حالة تشكيله وتفعيله كي يعد "ميثاق لأخلاقيات العمل الجماعي بما في ذلك المبادئ والقواعد المتعلقة بشفافية تمويله وتدبيره" حسب المادة 2 المتعلقة باختصاصاته، إذ يمكن للمجلس في هذه الحالة أن يمدنا بظروف عمل الجمعيات وتقييم مدى احترامها للمبادئ الديمقراطية كاحترام التعددية وأولوية القانون والمساواة في العضوية والوعي بالحقوق والحريات واحترام القرارات التي تتخذها الجمعية وفق هيكلية مؤسساتية تسمح بالتداول قبل اتخاذ القرار، إضافة إلى تصنيف الجمعيات وإحصاء المجالات التي تشغل داخلها، وقد يشكل هذا الأمر دعامة أساسية تدفع الشباب إلى الانخراط عن وعي في الجمعيات وبالتالي إمكانية تجديد النخب الجموعية الذي لا شك أنه سيعيد ولو بشكل نسبي الثقة في العمل الجماعي.

ولئن كانت الوساطة فيما بين الشباب ومؤسسات الدولة انهارت نتيجة تراجع العمل السياسي بصفة عامة، فإن للمجلس في حالة تفعيله إمكانية المساهمة في القيام بدور الوساطة بين الشباب والدولة عبر تنظيم دورات واستقبال اقتراحات وإنتاج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالمواضيع ذات الصلة باهتماماتهم، كما يمكن للمجلس أن يساهم في التشجيع على المشاركة السياسية التي وإن كانت تختلف في صيغ التعبير عن نفسها، فإن المشاركة الانتخابية - كشكل من أشكال المشاركة السياسية - تعد قطب رحي المشاركة السياسية، إذ تهدف الانتخابات في معظم الديمقراطيات إلى إنشاء مؤسسات قوية تعد مختبرا تصنع فيه السياسات العمومية تساهم في أحيان كثيرة في خلق تنمية واسعة تستهدف مختلف القطاعات بما فيها قطاع الشباب، وبالتالي على الأقل المساهمة في الحد من مظاهر العزوف الانتخابي.

إن الممارسات السياسية الناتجة عما يدور في فلك العملية السياسية بالمغرب أنتج لنا علاقة تعارضية تصادمية فيما بين الشباب ومؤسسات الدولة، حيث أضحي هذا الأخير فاقدا للثقة في جل العمليات المرتبطة بالشأن العام، وبرز لنا تزايد غير مسبوق فيما يخص انعدام الثقة في المؤسسات الذي صار سلوك الشباب بامتياز، حيث تشكل هذه الفئة الأغلبية داخل بنية المجتمع المغربي أي ما يفوق 44% حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014، وبالتالي فإن الرهان على التخفيف من حدة عدم الثقة في المؤسسات تبقى ممكنة في حالة تفعيل المجلس.

الهوامش

- [1] – نقلا عن: Nadir El Moumni : Pour la mise en Place du conseil consultatif de la Jeunesse et de l'action associative Étude comparative ; op cit ,page 9
- [2] – منصف السليمي: الوظيفة الاستشارية والتغيير في المغرب، تجربة المجلس الوطني للشباب والمستقبل، ص 86 .
- [3] – مرجع نفسه ص 90.
- [4] – مرجع نفسه ص 96.
- [5] – المادة 2 من القانون 89.15 الصادر 18 يناير 2018، الجريدة الرسمية عدد 6640.
- [6] – المادة 7 من الظهير المنشئ للمجلس نقلا عن Nadir El Moumni : op cit , page 12
- [7] – المادة 9 من القانون 89.15 الصادر 18 يناير 2018، الجريدة الرسمية عدد 6640.
- [8] –محمد زاهد: المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي مهام وتحديات. مقال منشور في الجريدة الإلكترونية هسبريس يوم 31 ماي 2014
- [9] – نفسه.
- [10] – أنظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2018 تحت عنوان “ مبادرة وطنية جديدة مندمجة لفائدة الشباب المغربي “ منشور ب www.cese.ma .

المحور الخامس :

الإعلام، حرية التعبير، وضبط المجال العمومي

هل دخل التنظيم الذاتي للصحافة إلى النفق المسدود؟

محمد كريم بوخصاص

ملخص تنفيذي

تعد موافقة الحكومة على مشروع قانون يهدف إلى إنشاء لجنة مؤقتة لإدارة قطاع الصحافة والنشر، وذلك بديلاً عن المجلس الوطني للصحافة، خطوة للوراء في مسار التنظيم الذاتي للصحافة. وبالرغم من الانطباع الأولي الذي يبدو وكأن القرار الحكومي يهدف إلى تخطي الوضعية التنظيمية المعقدة للمجلس الوطني للصحافة، فإن نظرة شاملة تكشف عن محاولة الحكومة للسيطرة والتراجع عن المكتسبات المحققة في هذا القطاع، وسط انقسام حاد بين الهيئات النقابية والمهنية بين داعم لخطوة الحكومة ورافض لها. وبعد تقييم التجربة التأسيسية للمجلس الوطني للصحافة، واستعراض الإشكالات التي يطرحها تكوين اللجنة المؤقتة سواء على مستوى تكوينها أو أجندها، قدمت الورقة حلولاً للخروج من المأزق تدور حول مبادئ التعددية والانتخابات والحكمة.

مقدمة

في يوم 13 أبريل 2023، وافقت الحكومة على مشروع قانون [1] يهدف إلى إنشاء لجنة مؤقتة لإدارة قطاع الصحافة والنشر، وذلك بديلاً عن المجلس الوطني للصحافة الحالي. وتم تحديد فترة تكليف اللجنة لمدة سنتين، بدءاً من تاريخ تعيين أعضائها، إذا لم يتم اختيار أعضاء جدد خلال هذه الفترة. يعود سبب هذا القرار إلى سعي الحكومة لتصحيح الأوضاع غير القانونية التي قد تنشأ جراء قرارات المجلس الحالي، الذي لم يتمكن من إجراء انتخابات جديدة على الرغم من تمديد فترة تكليفه بشكل استثنائي [2] لمدة ستة أشهر ابتداء من شهر أكتوبر 2022. وهذا يعكس رغبة الحكومة في إيجاد حل مؤقت لهذه المشكلة، بدلاً من تأجيلها إلى ما بعد هذه الفترة.

وتمثل هذه الخطوة تحولا في المجلس الوطني للصحافة يضعه على المحك، خاصة أن مشروع القانون الذي لن يدخل حيز التنفيذ قبل المصادقة عليه في البرلمان ونشره في الجريدة الرسمية، ينص على تكليف اللجنة المؤقتة بتنفيذ المهام المحددة في المادة

الثانية من القانون [3]، ويشمل ذلك التنظيم الذاتي لقطاع الصحافة والنشر، ومنح بطاقة الصحافة المهنية، وتتبع حرية الصحافة، بالإضافة إلى النظر في القضايا التأديبية التي تتعلق بالمؤسسات الصحافية والصحافيين المهنيين الذين أخلوا بواجباتهم المهنية وميثاق الأخلاقيات، وأيضاً العمل على توفير الشروط الملائمة والكفيلة بتطوير القطاع وتممية قدراته. كما يسند هذا المشروع للجنة اختصاصين جديدين [4]، يتمثلان في تعزيز أواصر علاقات التعاون والعمل المشترك بين مكونات الجسم الصحافي وقطاع النشر، والتحصير للانتخابات الخاصة بأعضاء المجلس الواجب انتخابهم وتنظيمها.

وعلى الرغم من الانطباع الأولي الذي يبدو وكأن القرار الحكومي بتشكيل لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر يهدف إلى تخطي الوضعية التنظيمية المعقدة، فإن نظرة شاملة تكشف عن محاولة الحكومة للسيطرة والتراجع عن المكتسبات المحققة في التنظيم الذاتي للصحافة. وبأتي هذا في ظل انقسام حاد بين الهيئات النقابية والمهنية، حيث يدعو بعضهم إلى تصحيح الوضع عبر إجراء انتخابات ديمقراطية، فيما يطالب البعض الآخر بأولوية تعديل القوانين التنظيمية للمهنة لتجاوز الاختلالات التي رافقت مرحلة التأسيس.

منعطف اللجنة المؤقتة: الاستقطاب الحاد

تم إنشاء المجلس الوطني للصحافة كهيئة مهنية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي [5]، كأحد أهم مستجدات مدونة الصحافة والنشر لسنة 2016، ويهدف بالأساس إلى التنظيم الذاتي لقطاع الصحافة والنشر، ووضع الأنظمة الضرورية التي تضمن ممارسة المهنة في احترام لقواعدها وأخلاقياتها. ويمنح المجلس بطاقة الصحافة المهنية، التي كانت تُمنح من قِبَل وزارة الاتصال سابقاً، ويقوم بدور الوساطة في حل النزاعات القائمة بين المهنيين، وتتبع احترام حرية الصحافة، ومراقبة احترام أخلاقيات المهنة، وتقديم الرأي في شأن مشاريع القوانين والمراسيم المتعلقة بالمهنة، وإعداد الدراسات المرتبطة بالقطاع [6].

ويتألف المجلس من واحد وعشرين (21) عضواً، حيث ينتخب سبعة أعضاء من الصحافيين المهنيين بمراعاة تمثيلية مختلف أصناف الصحافة والإعلام، وسبعة من ناشري الصحف، وسبعة أعضاء يتم تعيينهم من المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، وجمعية

هيئات المحامين بالمغرب، واتحاد كتاب المغرب وناسر سابق تعيينه هيئة الناشرين الأكثر تمثيلية، وصحافي شرفي تعيينه نقابة الصحفيين الأكثر تمثيلية، شريطة أن يكون هؤلاء الممثلون لهم خبرة في ميدان الإعلام والصحافة. ويتعين في تأليف المجلس السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة. كما تعين الحكومة مندوباً لدى المجلس يعهد إليه بمهمة التنسيق بين المجلس والإدارة، وبحضر الاجتماعات بصفة استشارية.

ويعيش المجلس وضعاً استثنائياً منذ الرابع من أكتوبر 2022، بسبب انتهاء فترة انتداب أعضائه دون تنظيم انتخابات جديدة، وتمديد عمر المجلس لستة أشهر بشكل استثنائي من قبل الحكومة، وذلك لضمان استمرار المجلس في أداء مهامه وفقاً لمدونة الصحافة والنشر [7]. ولم يتم تنظيم الانتخابات خلال فترة التمديد، التي كان من المفترض أن تكون مرحلة انتقالية، بسبب اختلاف مواقف الجمعيات المهنية والنقابية الممثلة في المجلس حول الطريقة التي يجب اتباعها لتجديده. وقد ظهر هذا الخلاف بشكل واضح في النقاش الذي عرفه اليوم الدراسي المنظم من طرف مجلس النواب (الغرفة الأولى للبرلمان) في دجنبر الماضي، حول «الإعلام الوطني والمجتمع: تحديات ورهانات المستقبل» [8]، بمشاركة وزير الشباب والثقافة والتواصل ورؤساء الفرق البرلمانية وفاعلين مؤسستيين ومهنيين في مجال الإعلام والصحافة.

وبعد ظهور رغبة واضحة في التخلي عن مبدأ الانتخاب في قانون جديد يقضي بتعديل المجلس الوطني للصحافة [9]، قدمت الفرق البرلمانية المختلفة [10] مقترحات جديدة [11]، بما في ذلك مبدأ الانتداب من قبل الهيئتين الأكثر تمثيلية [12] بدلاً من الانتخاب، وتعيين الرئيس من قبل الملك [13]، ورفع ولاية المجلس إلى خمس سنوات بدلاً من أربعة [14]، ورفع عدد أعضائه من 21 إلى 23 عضواً [15].

وفي 4 أبريل 2023، دخل المجلس في وضعية «فراغ قانوني» بعد انتهاء مدة التمديد. ولتلافي ذلك، صادقت الحكومة في اجتماع مجلسها الحكومي المنعقد يوم 13 أبريل على مشروع قانون تقدم به وزير الثقافة والشباب والتواصل. وينص المشروع على نقل صلاحيات المجلس إلى لجنة مؤقتة لتدبير شؤون الصحافة والنشر. تتألف هذه اللجنة، علاوة على رئيس المجلس الوطني للصحافة المنتهية ولايته بصفته رئيساً، من ثمانية أعضاء آخرين، وهم نائب رئيس المجلس المنتهية ولايته بصفته نائباً لرئيس اللجنة، ورئيس لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية المنتهية ولايته، ورئيس لجنة

بطاقة الصحافة المهنية المنتهية ولايته، وثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الحكومة من بين الأشخاص المشهود لهم بالخبرة والكفاءة في مجال الصحافة والنشر والإعلام، وقاضٍ ينتدبه الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وممثل عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان يعينه رئيس هذا المجلس [16].

إثر ذلك، تباينت ردود الفعل بين ناشري الصحف والصحافيين، حيث دعت الفيدرالية المغربية لناشري الصحف والجامعة الوطنية للصحافة والإعلام والاتصال التابعة لنقابة الاتحاد المغربي للشغل، في بيان مشترك، إلى «تجميد مشروع قانون إحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر»، واصفتين إياه بأنه «غير دستوري وعيبي واستثنائي يضرب استقلالية الصحافة وحق الصحافيين في اختيار من يمثلهم» [17]، بينما رحّبت الجمعية الوطنية للإعلام والناشرين بمصادقة الحكومة على مشروع القانون المذكور، معتبرة أنه «يهدف إلى تصحيح الوضع غير القانوني الذي ستؤول إليه قرارات المجلس الوطني للصحافة، ويضمن السير العادي لقطاعي الصحافة والنشر» [18].

كما عبرت النقابة الوطنية للصحافة المغربية في بيان، عن «مساندتها المطلقة لمبادرة تشكيل لجنة مؤقتة» [19]، معتبرة أن «مناقشة التطورات المتعلقة بالمجلس الوطني للصحافة لا يمكن فصلها عما عرفته مرحلة التأسيس من اختلالات تعود بالأساس إلى العيوب الكثيرة والثقوب المتعددة في القوانين المنظمة للمهنة، خصوصا القانون المحدث للمجلس الوطني للصحافة وقانون الصحافة والنشر». أما نادي الصحافة بالمغرب فقد ندّد في بيان بـ«التدخل في تسيير وتدبير المجلس الوطني للصحافة» [20]، معتبرا أن إحداث اللجنة المؤقتة «خارج السياق العام للمنظومة القانونية الوطنية».

وانتقلت ردود الفعل إلى أوساط حزبية، لاسيما المعارضة البرلمانية، إذ عبر حزبي العدالة والتنمية والاشتراكي الموحد المعارضين في بيانين عن رفضهما خطوة الحكومة، بعدما اعتبر الأول أنها «تراجعية تطعن في الصميم المكتسبات الديمقراطية التي راكمتها بلادنا» [21]، واستنكر الثاني «سعي البعض للخلود في تمثيلية الصحافيين والناشرين ذريعة لتأجيل التغييرات والإصلاحات الضرورية للقطاع» [22]. أما التقدم والاشتراكية فأعلن عن موقف من خلال أمينه العام، الذي اعتبر تشكيل لجنة مؤقتة «كارثة حقيقية تنطوي على محاباة فاضحة» [23]، وأيضا من خلال رئيس فريقه بمجلس النواب

الذي أعلن أن «الفريق سيصوت ضد المشروع الذي يعتبر تدخلا في التنظيم الذاتي للصحافة من الجهاز التنفيذي» [24]، مشددا على أن هذا المشروع «بعيد عن الممارسة الديمقراطية التي كرسها دستور 2011».

كما برزت ردود الفعل السلبية في بيان منظمة «مراسلون بلا حدود» [25]، التي اعتبرت أن اللجنة المؤقتة التي شكلتها الحكومة لتسيير شؤون المجلس الوطني للصحافة «تهدد استقلال المهنة، وتبعث على الشك في استقلالية التنظيم الذاتي للصحافيين» [26]. بالمقابل، تعتبر الحكومة أن المشكل في «القانون المؤطر للمجلس الوطني، لاسيما في الجانب المتعلق بالجهة المشرفة على تنظيم انتخابات المجلس»، وترى أن «المادة 54 من القانون تتحدث عن تأسيس المجلس الوطني للصحافة ولا تحدد هذه الجهة، لذلك يحتاج القانون مراجعته وفق مفهوم مؤسساني يتجاوز الأفراد والأشخاص» [27].

ملاحظات على هامش التأسيس

إن إحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون الصحافة والنشر ليس أول منعطف في مسار التنظيم الذاتي للصحافة. فهذه التجربة واجهتها تحديات منذ مرحلة التأسيس الأولى، بسبب التأخير في إقرار النص التشريعي الخاص بالمجلس الوطني للصحافة. وبين 29 يوليوز 2015، تاريخ مصادقة الحكومة على مشروع قانون يقضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، و7 أبريل 2016، تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، استغرق إقرار هذا النص القانوني الهام المرور بمراحل عديدة. وكانت البداية بإحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب يوم 28 أكتوبر 2015، الذي أحاله بدوره إلى لجنة التعليم والثقافة والاتصال يوم 4 نونبر 2015. وتم تقديم المشروع أمام هذه اللجنة يوم 17 نونبر 2015، التي أنهت دراسة مواده والمصادقة عليه يوم 26 دجنبر 2015، ليمر إلى المرحلة الموالية المتمثلة في المصادقة عليه في جلسة عامة لمجلس النواب يوم 23 دجنبر 2015.

وبعد استكمال مسطرة التصديق عليه في الغرفة الأولى للبرلمان، جاء دور مجلس المستشارين الذي أحيل إليه في نفس اليوم، وقام بإحالاته إلى لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية يوم 30 دجنبر 2015، كما يقتضي الاختصاص الموضوعي. وفي 6 يناير 2016 أنهت اللجنة المعنية مناقشته ودراسة مواده، لتصادق عليه في 25 يناير 2016، ومن ثم جاءت مصادقة الغرفة الثانية في جلسة عامة بتاريخ 2 فبراير 2016. ونظرا لكون مجلس المستشارين أدخل جملة تعديلات، فقد تمت إحالة النص القانوني

من جديد إلى مجلس النواب من أجل قراءة ثانية يوم 3 فبراير، لتوافق اللجنة المختصة على التعديلات في نفس اليوم، وتحظى بموافقة المجلس في جلسة عامة يوم 9 فبراير، لكن النص بقي في الأمانة العامة قرابة شهرين قبل أن ينشر في الجريدة الرسمية في 7 أبريل 2016.

غير أن التأخر الملحوظ شمل نشر المراسيم التطبيقية لهذا القانون أيضا، والتي لم تخرج إلى حيز الوجود إلا بعد مرور ثلاث سنوات، تحديدا في العام 2019، ويتعلق الأمر بكل من مرسوم بتحديد كفاءات منح بطاقة الصحافة المهنية وتجديدها [28]، ومرسوم بتعيين مندوب الحكومة لدى المجلس الوطني للصحافة [29].

الأمر نفسه ينطبق على انتخابات تشكيل المجلس التي عرفت بدورها تأخيرا غير مفهوم، إذ أجريت في 22 يونيو 2018 بعد مضي أزيد من عامين على ميلاد القانون المنظم، في وقت انطلق التحضير لها في 2 أبريل 2018 بتكوين لجنة الإشراف على عملية انتخاب ممثلي الصحافيين المهنيين وناشري الصحف [30] المنصوص على تأليفها في المادة 54، والتي تشكلت من قاضٍ منتدب من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية بصفته رئيسا، وممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالاتصال، وممثل عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وممثل عن جمعية هيئات المحامين بالمغرب، وممثل عن نقابة الصحافيين المهنيين الأكثر تمثيلية [31]، وممثل عن هيئة ناشري الصحف الأكثر تمثيلية [32]. ولم يستكمل عقد المجلس الوطني للصحافة إلا في 5 أكتوبر 2018 مع انتخاب الرئيس ونائبه.

وتحدد مدة انتداب أعضاء المجلس في أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [33]، ولأجل الاضطلاع بالمهام المسندة إليه، يحدد المجلس خمس لجان، بمقتضى المادة الثانية عشرة من قانون إحداثه، وهي: لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا الأدبية، ولجنة بطاقة الصحافة المهنية التي يجب أن يرأسها صحافي مهني من أعضاء المجلس، ولجنة التكوين والدراسات والتعاون، ولجنة الوساطة والتحكيم التي يجب أن تعود رئاستها لممثل المجلس الأعلى للسلطة القضائية، ولجنة المنشأة الصحافية وتأهيل القطاع التي يتولى رئاستها ناشر للصحف عضو بالمجلس. ويجوز للمجلس، عند الاقتضاء، إحداث لجان موضوعاتية أخرى.

وينتظم عمل لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية في إطار مقتضيات ميثاق أخلاقيات المهنة [34] الذي وضعه المجلس، وتسعى إلى احترامه والحرص على صيانة المبادئ التي يقوم عليها شرف المهنة [35]. بينما تختص لجنة بطاقة الصحافة المهنية بتلقي طلبات منح البطاقة سواء للمرة الأولى أو من أجل تجديدها [36]، ولجنة التكوين والدراسات والتعاون بإعداد التقارير والدراسات الموضوعاتية ذات الصلة بقطاع الصحافة، وبتهيئة الآراء الاستشارية التي تطلب من المجلس [37]. في حين تختص لجنة الوساطة والتحكيم بنزاعات الشغل بين الصحفيين والمؤسسات الصحفية المنظمة، والنزاعات المهنية بين الأشخاص الخاضعين لاختصاصات المجلس [38]. أما لجنة المنشأة الصحفية وتأهيل القطاع، فإنها تختص بدراسة مختلف القضايا الهيكلية والاقتصادية والإدارية والتنظيمية والقانونية والمالية والمهنية ذات الصلة بواقع المقاولات الصحفية ومستقبلها، وما يواجهها من إكراهات وتحديات، وكذا ما يتعلق بالدعم المقدم للمقاولات الصحفية [39].

وانطلاقاً مما سبق، يمكن تسجيل ثلاث ملاحظات على سير العملية الانتخابية ومخرجاتها، ومنها:

- التأخر غير المفهوم في إخراج المجلس الوطني للصحافة للوجود، دون احترام المدة المنصوص عليها بشأن المرحلة الانتقالية، والتي كان يجب ألا تتجاوز سنة بعد صدور القانون، بمقتضى المادة 56 من قانون إحداث المجلس، لكنها تجاوزت السنتين.
- اعتماد نمطين مختلفين من الاقتراع يبعث على التساؤل حول الهدف منه، حيث تم التنصيب على الاقتراع الفردي بالنسبة إلى الناشرين واللائحي بالنسبة إلى الصحفيين المهنيين.
- ابتعاد تركيبة المجلس المنتخبة والمعينة عن المناصفة التي نصت عليها المادة الرابعة من القانون المحدث للمجلس، بعدما تبين وجود أربع نساء مقابل 17 رجلاً، يمثلن 19 في المائة فقط من إجمالي الأعضاء.

المجلس الوطني للصحافة : الحصيلة الغائبة

كان يفترض بالمجلس الوطني للصحافة تقديم حصيلة عمله عند انتهاء ولايته، لكنه لم يفعل ذلك. وباستحضار بدايته الفعلية في 5 أكتوبر 2018، وبالعودة إلى اختصاصاته التي تعتبر عنصر قوته وفعاليته، يتبين أن هناك ثلاث مهام رئيسية للمجلس وهي الكفيلة بتقييم أدائه: أولها منح بطاقة الصحافة المهنية؛ وثانيها النظر في القضايا الأدبية التي تهم المؤسسات الصحفية والصحافيين المهنيين الذين أدخلوا بواجباتهم المهنية وميثاق أخلاقيات المهنة والنظام الداخلي للمجلس والأنظمة الأخرى التي يضعها؛ وثالثها اقتراح الإجراءات التي من شأنها تطوير قطاع الصحافة والنشر وتأهيله وتحديثه.

منح بطاقة الصحافة المهنية

بعد تنصيب المجلس بداية عام 2019 وجدت لجنة بطاقة الصحافة المهنية نفسها أمام تحدٍّ كبير لتفعيل أهم مقتضيات قانون إحداث المجلس، ويتمثل في منح بطاقة الصحافة المهنية. ففي ذلك الوقت لم يكن المجلس يتوفر على مقر وموارد بشرية، ولم يتم إصدار المراسيم المتعلقة بطريقة منح بطاقة الصحافة المهنية وبطاقة الصحافي المهني المعتمد وتجديدهما والتي صدرت حتى مارس 2019، أي بعد المدة التي كان يفترض أن يكون الصحافيون قد تسلموا خلالها بطائهم المهنية. لذلك تكلف قطاع الاتصال بوزارة الثقافة والشباب والرياضة آنذاك باستقبال ومعالجة ملفات طلب البطاقة المهنية، على غرار ما كان معمولاً به سابقاً، وكان التغيير الوحيد الملموس هو أنها صدرت بتوقيع رئيس المجلس الوطني للصحافة، علماً أن عدد البطاقات المسلمة برسم تلك السنة (2019) بلغ 3016 بطاقة [40]. ولم يباشر المجلس اختصاصه كاملاً في إصدار البطاقة المهنية إلا سنة 2020، بعدما أصبح يتوفر على مقر، واستطاعت لجنة البطاقة المهنية برسم السنة المذكورة دراسة ما مجموعه 3673 طلباً، وافقت على 3182 منها [41].

وبعد أول تجربة للمجلس الوطني للصحافة في منح بطاقة الصحافة المهنية، قرر هذا الأخير فتح حوار مع الحكومة-قطاع الاتصال من أجل البحث في إمكانية تعديل [42] بعض مقتضيات مرسوم منح بطاقة الصحافة، لجعل الولوج للمهنة أكثر سلاسة، مع تحصينها من كل ما يمكن أن يشكل تنقيصاً من قيمتها ومكانتها

في المجتمع. بدلا من ذلك، لم ينشر المجلس لائحة الصحفيين الحاصلين على بطاقة الصحافة، واكتفى بنشر عدد بطائق الصحافة المعالجة والمسلمة، وآخر إحصاء نشره يعود إلى 2021 حين أعلن في بيان [43] عن الانتهاء من الاشتغال على جميع طلبات الحصول على بطاقة الصحافة المهنية برسم سنة 2021، حيث وافقت لجنة البطاقة على 3394 طلبا من مجموع 4008 طبا توصل بها المجلس.

وظل نشر قائمة الصحفيين الحاصلين على بطاقة الصحافة المهنية مطلبا للمهنيين، في حين اكتفى المجلس بالإعلان في 2021 عن إجراءات اتصالات ومشاورات مع المسؤولين على لجنة حماية المعطيات الشخصية لنشر لوائح الحاصلين على بطاقة الصحافة المهنية برسم سنتي 2020 و 2021 «حرصا على ضمان شروط النزاهة والشفافية» [44]، دون أن يعلن عن نتيجة هذه المشاورات أو ينشر القوائم الكاملة للصحفيين.

النظر في القضايا التأديبية

يعد النظر في القضايا التأديبية التي تهم الصحفيين مسألة ضرورية لتحقيق الانضباط المهني والأخلاقي [45]، ذلك أن سلطة الصحافة لا تركز على عقد اجتماعي أو تفويض من الشعب، بل تحتاج إلى الالتزام بأخلاقيات المهنة وخدمة المواطنين بشكل تام. ومنذ الأسابيع الأولى من تنصيبه، اشتغل المجلس الوطني للصحافة على ميثاق أخلاقيات المهنة، وصادق عليه بعد عدة اجتماعات واستشارات، ونُشر في الجريدة الرسمية في 29 يوليوز 2019. لكن رغم منحه الأولوية، فإن الميثاق لم يحترم الآجال القانونية لوضعه ونشره المنصوص عليها في المادة الثانية من قانون إحداث المجلس، التي نصت على ضرورة أن يتم ذلك داخل أجل أقصاه ستة أشهر من تنصيب المجلس. وبموجب القانون، يمكن للجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية معالجة الشكايات التي يتلقاها المجلس من الهيئات والأفراد طلبا للإنصاف وجبر الضرر تجاه ما يعتبرونه إساءة للكرامة والشرف وتشهيرا في حقهم. وفي الفترة بين غشت 2019 و دجنبر 2020، تلقت اللجنة ما مجموعه 40 شكاية [46]، ولم يعلن عن اتخاذ أي إجراءات تأديبية بشأنها، مما يثير تساؤلات حول سبب التأخير في النظر في تلك القضايا، فيما أعلن المجلس عن حل بعضها بالتعاون مع الجرائد المشتكى بها لأنها لم تكن تتطلب سوى نشر بيانات حقيقة الأطراف المشتكية. وتحتاج لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية للمجلس إلى نشر حصيلة القضايا المعروضة عليها والتي بثت

فيها. ويعود آخر إحصاء نشرته ذلك الذي يهم التسعة أشهر الأولى من 2021، والتي بلغ مجموعة الشكايات المتوصل بها ستة وثلاثون [47]، لذلك يبقى تقييم المجلس في هذا الجانب سلبى، يعززه تواصل انتهاك منابر إعلامية لميثاق أخلاقيات المهنة.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس يمكنه أن ينظر في القضايا التأديبية بشكل تلقائي بناء على طلب أغلبية أعضائه، استنادا إلى المادة 39 من قانون إحداثه. وهذا يأتي في إطار الحماية من الانتهاكات التي تعتبر خرقا سافرا لأخلاقيات المهنة، لكن نادرا ما أعلن في بلاغ رسمي عن تصديده التلقائي لقضية. وتبقى إحدى المرات النادرة التي أعلن فيها المجلس عرض ملف على لجنة الأخلاقيات هي قضية «وصم» موقع إلكتروني للاعب المنتخب الوطني لكرة القدم زكرياء أبو خلال [48]، مما يطرح فرضية وجود انتقائية من لدن المجلس في التعامل مع الانتهاكات الصادرة عن المنابر الإعلامية. بالمقابل، أنجزت لجنة أخلاقيات المهنة بالمجلس تقريرا حول الممارسة المهنية، في ظروف جائحة كورونا، سجلت فيه وجود خروقات متعددة لميثاق أخلاقيات المهنة، وإن كانت معزولة [49]، بعد أن كانت قد عبرت قبل ذلك عن إدانتها للجوء بعض المواقع الصحافية إلى المتاجرة بموضوع كورونا [50].

اقتراح الإجراءات لتطوير القطاع

يعتبر تأهيل المؤسسات الصحفية وتطويرها مدخلا رئيسيا لحماية الصحافة وضمان وجودها وتعزيز أدوارها في المجتمع، لذلك ينبغي أن يكون المجلس الوطني للصحافة بمثابة قوة اقتراحية في هذا المجال، خاصة أن لجنة المنشأة الصحافية أنجزت تقريرا كان عبارة عن بحث ميداني، انتهى إلى أن أزمة الصحافة المغربية ذات طبيعة هيكلية لها أبعاد متداخلة ومعقدة أحيانا [51]، وأن الرؤية غير واضحة والمستقبل المهني غير متحكم فيه [52]. وفي الوقت الذي يشكل هذا التقرير أرضية للترافع من أجل تأهيل المقالة الصحافية، ظل قطاع الصحافة يعيش أزمة هيكلية، في ظل شبح الإفلاس الذي يخيم على المقاولات الإعلامية، مما يهدد تعدديتها وفاعليتها باعتبارها خدمة حيوية للبناء الديمقراطي [53].

عشرة إشكالات تهدد التنظيم الذاتي

في ظل الملاحظات المسجلة على أداء المجلس الوطني للصحافة المنتهية ولايته، يدخل التنظيم الذاتي للصحافة منعطفا صعبا بمصادقة الحكومة على مشروع قانون بإحداث لجنة مؤقتة تحل محل أجهزة المجلس الوطني للصحافة، يتركز عملها فضلا عن إجراء تقييم شامل للوضعية الحالية لقطاع الصحافة والنشر واقتراح الإجراءات الهادفة إلى دعم أسسه التنظيمية داخل أجل لا يتجاوز تسعة أشهر تبتدئ من تاريخ تعيين أعضائها، التحضير للانتخابات الخاصة بأعضاء المجلس الواجب انتخابهم وتنظيمها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل[54].

بيد أن إحداث اللجنة المؤقتة بطرح عدة إشكالات سواء على مستوى تكوينها أو أجندتها، يمكن تلخيصها في عشرة نقاط:

- يتعارض مبدأ التعيين مع فكرة التنظيم الذاتي للصحافة، خصوصا إذا ارتبط بالسلطة التنفيذية، لذلك يشكل إحداث اللجنة المؤقتة لتسيير شؤون الصحافة والنشر من لدن الحكومة تراجعا عن المكتسبات المحققة في مجال التنظيم الذاتي للصحافة في المغرب منذ 2016، وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم الذاتي هو الشكل التنظيمي الذي يضمن أفضل حرية للصحافيين[55].
- تكشف تركيبة اللجنة المؤقتة أنها بمثابة «تمديد جديد» للمجلس المنتهية ولايته، لكن مع انتقاء أعضاء بعينهم، حيث تتألف اللجنة، علاوة على رئيس المجلس الوطني للصحافة المنتهية ولايته بصفته رئيسا، من نائب رئيس المجلس المنتهية ولايته بصفته نائبا لرئيس اللجنة، ورئيسي لجنتي «أخلاقيات المهنة والقضايا الأدبية» و«بطاقة الصحافة المهنية» المنتهية ولايتهما، في الوقت الذي يتحملون مسؤولية عدم إجراء انتخابات تجديد المجلس، والترافع لدى الحكومة والبرلمان بهدف مراجعة القانون المحدث للمجلس قبل انتهاء ولايتهم الانتدابية، ويلامون على عدم تقديم حصيلة عمل المجلس -على غرار زملائهم الآخرين- في أربع سنوات.
- بالرغم من إصرار الحكومة على أن اللجنة المؤقتة تتجاوز الأشخاص[56]، فإن اختيار بعض أعضاء المجلس المنتهية ولايته ليكونوا أعضاء في اللجنة المؤقتة، يثير تساؤلات حول دوافع ذلك. لا سيما أن الرئيس ونائبه ورئيسي اللجنتين المحتفظ

بهم ينتمون إلى هيئة الناشرين ونقابة الصحفيين التي لم يصدر عنهما موقف داعمٌ لإجراء الانتخابات في وقتها، في حين لم تضم اللجنة المنتمين إلى الهيئات المهنية والنقابية الراضة لتعديل القوانين المنظمة للمهنة قبل إجراء الانتخابات.

- تبدو دوافع الإبقاء على رئيسي لجنيتين من المجلس المنتهية ولايته من أصل خمسة، وهما «أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية» و«بطاقة الصحافة المهنية»، والمتمثلة في ضمان السير العادي لمصالح الصحفيين، متهافة، لأن عمل اللجان الأخرى لا يقل أهمية، فلجان «التكوين والدراسات والتعاون» و«الوساطة التحكيم» و«المنشأة الصحافية وتأهيل القطاع» تضطلع بأدوار محورية في إعداد التقارير والدراسات الموضوعاتية ذات الصلة بقطاع الصحافة، وكذا الآراء الاستشارية التي تطلب من المجلس [57]، وتداول ودراسة مختلف القضايا الهيكلية والاقتصادية والإدارية والتنظيمية والقانونية والمالية والمهنية، ذات الصلة بواقع المقاولات الصحافية ومستقبلها [58].

- يشكل تكليف اللجنة المؤقتة المشكلة أساسا من أعضاء المجلس المنتهية ولايته بوضع تصور جديد لحل الإشكاليات التي يواجهها القطاع [59] هدرا للزمن، خاصة مع التنصيب على ممارستها نفس المهام المنصوص عليها في القانون المحدث للمجلس الوطني للصحافة، وذلك لاشتغال هؤلاء الأعضاء مدة أربع سنوات وستة أشهر دون تقديم الحلول المطلوبة.

- تعتبر قراءة الحكومة بشأن جمود قانون إحداث المجلس الوطني للصحافة وعدم وجود آلية لإجراء الانتخابات، متعسفة، لأن المادة 54 من القانون المحدث للمجلس لا تتضمن ما يشير إلى أنها ترتبط بالانتخابات التأسيسية فقط، وأيضا لكون المادة التاسعة تحيل على المادة السابقة في تنصيبها على ما يجب القيام به في حالة تعذر المجلس عن القيام بمهامه، حيث تنص على أن اللجنة المشار إليها في المادة 54 تشرف على إحداث لجنة مؤقتة يعهد إليها القيام بمهام المجلس إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وذلك في أجل أقصاه ستة أشهر.

- يضع تعيين رئيس الحكومة ثلاثة أعضاء باللجنة المؤقتة استقلالية هذه الأخيرة على المحك، خاصة أن فلسفة التنظيم الذاتي للصحافة تقوم على حق مهني الصحافة والإعلام في تنظيم مهنتهم على أسس الديمقراطية والاستقلالية عن السلطة التنفيذية،

وفي احترام تام لحرية الصحافة التي ينص الفصل 28 من الدستور المغربي على أنها مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

- إن منح الحكومة للجنة المؤقتة سلطة التحضير لانبثاق نظام جديد للمجلس [60]، كما جاء في مذكرة مشروع قانون إحداثها، يتعارض مع تركيبتها التي لا تعكس التعددية والتنوع في الحقل الإعلامي، في وقت كان يفترض لتحقيق هذه الغاية تشكيل لجنة مستقلة أو لجنة تضم في تركيبها ممثلين عن كل الحساسيات المهنية والنقابية.
- تشير محدودية عدد أعضاء اللجنة المؤقتة الذي لا يتجاوز تسعة مقارنة بـ 21 عضواً في المجلس السابق، مخاوف من الطريقة التي ستنهجها في تدبير منح بطاقة الصحافة المهنية والبت في الشكايات، خاصة مع احتمال إسناد كل من المهمتين إلى عضو واحد، مع ما يمكن أن يترتب عن ذلك من قرارات تعسفية، حتى مع تكليف رئيسي اللجنتين المنتهية ولايتهما. أما في حالة إسنادهما إلى الأعضاء المعينين من طرف رئيس الحكومة، فإن ذلك يشكل ضرباً لمبدأ الاستقلالية المطلوب في منح تذكرة الولوج إلى المهنة وتأديب الصحافيين المخالفين لميثاق الأخلاقيات.
- يشكل عدم تحديد القوانين التي ستخضع لتقييم اللجنة المؤقتة داخل أجل لا يتجاوز التسعة أشهر، وفقاً للمادة الرابعة من قانون إحداثها، وما إن كان ذلك سيشمل قانون الصحافة والنشر [61] والقانون بمثابة النظام الأساسي للصحافيين المهنيين [62]، إشكالية حقيقية، خاصة أن تعديل هذه القوانين مجتمعة يلزمه وقت ويفترض مشاركة مجتمعية، باعتبار أن قانون الصحافة والنشر أحد مداخل التأثير في الصحافة. وتزداد المخاوف في هذه الظرفية الموسومة بالاستقطاب الحاد من حصول تراجع عن بعض المكتسبات، خاصة أن تتبع سيورة تعديل قانون الصحافة منذ الاستقلال حتى اليوم تشير إلى وجود اختلاف في التعامل معه حسب كل ظرفية وسياق، علماً أن إيجابيات قانون الصحافة والنشر لسنة 2016 أكثر من سلبياته.

خلاصة: سبل الخروج من المأزق

يدخل التنظيم الذاتي للصحافة في المغرب نفقا مسدودا، كان يمكن تجاوزه بتنظيم انتخابات تجديد المجلس الوطني للصحافة بعد انتهاء مدة انتداب أعضائه. وفي ضوء حالة الاصطفاف الحادة للهيئات المهنية والنقابية بسبب مصادقة الحكومة على مشروع قانون لإحداث لجنة مؤقتة تحل محل أجهزة المجلس الوطني للصحافة لفترة انتقالية، تقترح هذه الورقة حلولاً للخروج من المأزق تدور حول مبادئ الانتخابات والتعددية والحكامة.

- يجب الالتزام بمبدأ الانتخابات وتجنب اللجوء إلى التعيين، حتى لو كان بيد الهيئات المهنية والنقابية، لأن ذلك ينتهك مبدأ استقلالية الصحافي.
- بالنسبة إلى التعددية، من المهم ضمان تعددية الآراء كحالة صحية في مجتمع الإعلام، وعدم اصطفاف الحكومة مع أي رأي ضد آخر، وسعيها إلى إشراك الجميع في مسار حماية التنظيم الذاتي، وحرصها على تقديم ضمانات دستورية وتشريعية تمنع تدخلها بأي شكل من الأشكال في المجلس الوطني للصحافة الذي ينبغي أن يمارس وظيفته الأصلية، وهي حماية حرية الصحافة، وضمان احترام أخلاقيات المهنة، وصيانة حق المجتمع في الإخبار والتوعية والتثقيف.
- أما فيما يتعلق بالحكامة، من المهم منع تحول مؤسسة التنظيم الذاتي إلى مؤسسة للإغراء المادي، ذلك أن تمثيل الصحافيين يجب أن يكون غير مُربح كي لا يفقد معناه، ومن شأن منح أعضاء المجلس الوطني للصحافة تعويضات مبالغ فيها أن يجعل العضوية غاية لتحقيق الربح، وليست وسيلة لحماية استقلالية الصحافة. وتجدر الإشارة إلى التعويضات المحددة في النظام الداخلي للمجلس الوطني للصحافة [63]، مثل نفقات النقل والإقامة المرتبطة بالمشاركة في أشغال المجلس، والتعويض عن الإسهام الفعلي في دوراته ولجانه هي أضعاف ما يتقاضاه الصحافيون في المقاولات الصحافية التي يشتغلون به، في الوقت الذي لا يحدد النظام الداخلي مقدار التعويض الشهري عن المهام الذي يتقاضاه رئيس المجلس. وبعد إخفاء هذه المعلومة عن الجمهور انتهاك لحق الصحافيين والمواطنين في الحصول على المعلومة.

الهوامش

- [1]- مشروع قانون رقم 15.23 يتعلق بإحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر، الأمانة العامة للحكومة، 8 أبريل 2023.
- [2]- المرسوم بقانون رقم 2.22.770 صادر في 9 ربيع الأول 1444 (6 أكتوبر 2022) بسن أحكام خاصة بالمجلس الوطني للصحافة. الجريدة الرسمية، عدد 7132، 9 ربيع لأول 1444 (6 أكتوبر 2022)، ص: 6511.
- [3]- ظهير شريف رقم 1.16.24 صادر في 30 جمادى الأولى 1437 (10 مارس 2016) بتنفيذ القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة. الجريدة الرسمية، عدد 6454، 28 جمادى الآخرة 1437 (7 أبريل 2016)، ص: 2961-2969.
- [4]- مشروع قانون رقم 53.23 يتعلق بإحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر، مرجع سابق، ص: 1.
- [5]- المادة الأولى من القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة.
- [6]- المادة الثانية من القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة.
- [7]- بلاغ اجتماع مجلس الحكومة، موقع رئيس الحكومة، 29 شتنبر 2022، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

<https://www.cg.gov.ma/ar/node/10698>

- [8]- مجلس النواب ينظم لقاء دراسيا حول الإعلام الوطني والمجتمع تحت شعار «الإعلام الوطني والمجتمع: تحديات ورهانات المستقبل»، موقع مجلس النواب، 22 دجنبر 2022، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):
- <https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8-%D9%8A%D9%86%D8%B8%D9%85-%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%A1%D8%A7-%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A7-%D8%AD%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%B9-%D8%AA%D8%AD%D8%AA-%D8%B4%D8%B9%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%B9>
- [9]- مقترح قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، رقم التسجيل في مجلس النواب: 204، تاريخ التسجيل 18 يناير 2023.
- [10]- مقترح القانون تقدم به فريق التجمع الوطني للأحرار، وفريق الأصالة والمعاصرة، والفريق الاستقلالي للواحدة والتعاضدية، والفريق الحركي، والفريق الدستوري الديمقراطي الاجتماعي، وفريق التقدم والاشتراكية، وأحيل على مجلس النواب بتاريخ 18 يناير 2023، قبل أن يُسحب بواسطة رسالة رؤساء الفرق بتاريخ 3 فبراير 2023، قبل إحالته على اللجنة.
- [11]- مقترح قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، موقع مجلس النواب، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):

<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B5%D9%88%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D8%A9/%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A8%D8%AA%D8%BA%D9%8A%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%B1%D9%82%D9%85-9013-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%B6%D9%8A-%D8%A8%D8%A5%D8%AD%D8%AF%D8%A7%D8%AB-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A-%D9%84%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%A9-0>

[12]- مقترح قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، مرجع سابق، ص: 8.

[13]- المرجع السابق.

[14]- مقترح قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، مرجع سابق، ص: 12.

[15]- مقترح قانون بتغيير وتنظيم القانون رقم 90.13 القاضي بإحداث المجلس الوطني للصحافة، مرجع سابق، ص: 8.

[16]- مشروع قانون رقم 53.23 يتعلق بإحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر، مرجع سابق، ص: 2.

[17]- الفيدرالية المغربية لناشري الصحف، والجامعة الوطنية للصحافة والإعلام والاتصال المنضوية تحت لواء الاتحاد المغربي للشغل تستنكران محاولة السطو على مؤسسة التنظيم الذاتي، موقع الاتحاد المغربي للشغل، 12 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

[18]- الجمعية الوطنية للإعلام والناشرين تستغرب «حملات تشويه» مشروع إصلاح منظومة الإعلام والصحافة، الصحراء المغربية، 14 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

<https://assahraa.ma/web/2023/171036>

[19]- بيان النقابة الوطنية للصحافة المغربية، موقع النقابة، 16 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 16 أبريل 2023):

[20]- نادي الصحافة بالمغرب يندد بالتدخل في تسيير وتدبير المجلس الوطني للصحافة، وكالة المغرب العربي للأنباء، 14 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023): <http://www.mapexpress.ma/ar/actualite/%D9%86%D8%A7%D8%AF%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%8A%D9%86%D8%AF%D8%AF-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AF%D8%AE%D9%84-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%82%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85/>

[21]- "البيجيدي" يندد بمشروع حكومي يضع لجنة مؤقتة لتسيير المجلس الوطني للصحافة، اليوم 24، 13 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

[22]- الاشتراكي الموحد يُدين سعي البعض للخلود في تمثيلية الصحفيين والناشرين، الأيام 24، 14 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):
<https://m.alayam24.com/articles-423297.html>

[23]- بعيد الله: إحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون الصحافة والنشر «كارثة حقيقية»، لكم، 13 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):

[24]- جدل يرافق تعيين لجنة لتسيير شؤون الصحافة، هسبريس، 13 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):

<https://www.hespress.com/%D8%AC%D8%AF%D9%84-%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D9%81%D9%82-%D8%AA%D8%B9%D9%8A%D9%8A%D9%86-%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D8%B3%D9%8A%D9%8A%D8%B1-%D8%B4%D8%A4%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7-1153754.html#:~:text=%D9%81%D9%8A%20%D9%87%D8%B0%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AF%D8%AF%D8%8C%20%D9%82%D8%A7%D9%84%20%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF,%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%8A%20%D9%83%D8%B1%D9%91%D8%B3%D9%87%D8%A7%20%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%202011.>

[25]- "مراسلون بلا حدود" منظمة غير حكومية تحظى بصفة استشارية لدى الأمم المتحدة ومنظمة اليونسكو ومجلس أوروبا، تأسست سنة 1985 في مدينة مونبلييه الفرنسية، وتتخذ من باريس مقرا لها، وتضم شبكة مراسلين منتشرين في 130 بلدا.

[26]- le projet de remplacer le conseil national de la presse au Maroc menace un peu plus l'indépendance de la profession, Reporters sans Frontières, 14 avril 2023, sur le lien (date d'entrée : 15 avril 2023) :

<https://rsf.org/fr/le-projet-de-remplacer-le-conseil-national-de-la-presse-au-maroc-menace-un-peu-plus-l-ind%C3%A9pendance>

[27]- اللجنة المؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر تروم وضع تصور جديد لحل إشكاليات القطاع، وكالة المغرب العربي للأنباء، 13 أبريل 2022، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):

<https://www.mapnews.ma/ar/actualites/%D8%AB%D9%82%D8%A7%D9%81%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D9%82%D8%AA%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D8%B3%D9%8A%D9%8A%D8%B1-%D8%B4%D8%A4%D9%88%D9%86-%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B4%D8%B1-%D8%AA%D8%B1%D9%88%D9%85-%D9%88%D8%B6%D8%B9-%D8%AA%D8%B5%D9%88%D8%B1-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%84%D8%AD%D9%84-%D8%A5%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

- [28]- مرسوم رقم 2.19.121 صادر في 17 رجب 1440 (14 مارس 2019) بتحديد كفايات منح بطاقة الصحافة المهنية وتجديدها. الجريدة الرسمية، عدد 6764، 21 رجب 1440 (28 مارس 2019)، ص: 1659-1658.
- [29]- مرسوم رقم 2.18.849 صادر في 16 من جمادى الأولى 1440 (23 يناير 2019) بتعيين مندوب الحكومة لدى المجلس الوطني للصحافة. الجريدة الرسمية، عدد 6750، فاتح جمادى الآخرة 1440 (7 فبراير 2019)، ص: 383.
- [30]- قرار لجنة الإشراف على عملية انتخاب ممثلي الصحفيين المهنيين وناشري الصحف رقم 18/1 الصادر في 16 رجب 1439 الموافق لـ2 أبريل 2018، بتحديد كفايات سير وتنظيم مراحل انتخاب أعضاء المجلس الوطني للصحافة.
- [31]- النقابة الوطنية للصحافة المغربية.
- [32]- الفيدرالية المغربية لناشري الصحف.
- [33]- المادة السادسة من القانون المحدث للمجلس الوطني للصحافة.
- [34]- قرار لرئيس المجلس الوطني للصحافة يتعلق بنشر ميثاق أخلاقيات المهنة. الجريدة الرسمية، عدد 6799، 26 ذو القعدة 1440 (29 يوليوز 2019)، ص: 5326-5329.
- [35]- تقديم لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية، موقع المجلس الوطني للصحافة.
- [36]- تقديم لجنة بطاقة الصحافة المهنية، موقع المجلس الوطني للصحافة.
- [37]- لجنة التكوين والدراسات والتعاون، موقع المجلس الوطني للصحافة.
- [38]- لجنة الوساطة والتحكيم، موقع المجلس الوطني للصحافة.
- [39]- لجنة المنشأة الصحافية وتأهيل القطاع، موقع المجلس الوطني للصحافة.
- [40]- لائحة الصحفيين الحاصلين على البطاقة المهنية برسم سنة 2019، موقع وزارة الثقافة والشباب والرياضة-قطاع الاتصال.
- [41]- البطاقة المهنية 2020: إحصائيات الصحافيات والصحافيين، موقع المجلس الوطني للصحافة، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 أبريل 2023):
- [42]- بلاغ بمناسبة اليوم الوطني للإعلام، 15 نونبر 2020، موقع المجلس الوطني للصحافة، على الرابط التالي (15 أبريل 2023):
- [43]- إحصائيات ومعطيات حول توزيع بطاقات الصحافة لسنة 2021، موقع المجلس الوطني للصحافة، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 15 بريل 2023):
- [44]- المرجع السابق.
- [45]- Claude-Jean Bertrand, (la déontologie des médias), presses universitaires de France, paris, 1997, p : 10.
- [46]- بلاغ بمناسبة اليوم الوطني للإعلام، مرجع سابق.
- [47]- صدور القرارات التأديبية لسنة 2021، بلاغ لجنة أخلاقيات المهنة والقضايا التأديبية، موقع المجلس الوطني للصحافة، على الرابط التالي: (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

[48]- ما نشرته «أشكاين» حول اللاعب زكرياء أبوخلال وصُم غير مقبول، بلاغ، موقع المجلس الوطني للصحافة، 25 دجنبر 2022، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 14 أبريل 2023):

[49]- تقرير مرحلي كوفيد-19: رصد أخلاقيات مهنة الصحافة، المجلس الوطني للصحافة، 7 يوليوز 2020، ص: 6.

[50]- كورونا: التحلي ببقطة الضمير المهني، بلاغ صحفي، 9 يونيو 2020، موقع المجلس الوطني للصحافة، على الرابط التالي (16 أبريل 2023):

[51]- تقرير آثار جائحة كورونا على قطاع الصحافة وإجراءات الخروج من الأزمة، المجلس الوطني للصحافة، ماي 2020، ص: 22.

[52]- المرجع السابق، ص: 21.

[53]- فاروق أبو زيد، (الإعلام والديمقراطية)، عالم الكتب، الطبعة الأولى، القاهرة، 2010، ص: 30.

[54]- مشروع قانون رقم 15.23 بإحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر، مرجع سابق، ص: 2.

[55]- Regulation of the Media and Media Subsidy, the swedish press and broadcasting authority, January 2023, p : 16.

[56]- الحكومة تصادق على إحداث لجنة مؤقتة لتسيير قطاع الصحافة وتؤكد أنها تتجاوز الأشخاص، لوديسك، 13 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 16 أبريل 2023):

[57]- مرسوم رقم 2.19.896 صادر في 17 من رمضان 1441 (11 ماي 2020) يتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني للصحافة. الجريدة الرسمية، عدد 6885، 2 شوال 1441 (25 ماي 2020)، ص: 2834.

[58]- المرجع السابق.

[59]- اللجنة المؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر تروم وضع تصور جديد لحل إشكاليات القطاع، وكالة المغرب العربي للأنباء، 13 أبريل 2023، على الرابط التالي (تاريخ الدخول: 16 أبريل 2023):

<https://www.mapnews.ma/ar/actualites/%D8%AB%D9%82%D8%A7%D9%81%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D9%82%D8%AA%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D8%B3%D9%8A%D9%8A%D8%B1-%D8%B4%D8%A4%D9%88%D9%86-%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B4%D8%B1-%D8%AA%D8%B1%D9%88%D9%85-%D9%88%D8%B6%D8%B9-%D8%AA%D8%B5%D9%88%D8%B1-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF-%D9%84%D8%AD%D9%84-%D8%A5%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

[60]- مذكرة تقديم مشروع قانون رقم 15.23 بإحداث لجنة مؤقتة لتسيير شؤون قطاع الصحافة والنشر، الأمانة العامة للحكومة، 8 أبريل 2023، ص: 2.

- [61]- ظهير شريف رقم 1.16.122 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 غشت 2016) بتنفيذ القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر. الجريدة الرسمية، عدد 6491، 11 ذو القعدة 1437 (15 غشت 2016)، ص: ص: 5987-5966.
- [62]- ظهير شريف رقم 1.16.51 صادر في 19 رجب 1437 (27 أبريل 2016) بتنفيذ القانون رقم 89.13 المتعلق بالنظام الأساسي للصحافيين المهنيين. الجريدة الرسمية، رقم 6466، 12 شعبان 1437 (19 ماي 2016)، ص: ص: 3853-3849.
- [63]- مرسوم رقم 2.19.896 صادر في 17 من رمضان 1441 (11 ماي 2020) يتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني للصحافة. الجريدة الرسمية، عدد 6885، 2 شوال 1441 (25 ماي 2020)، ص: 2834.

هل يعد دعم الصحافة الورقية الحزبية بالمغرب ريعا إعلاميا؟

عبد الله أموش

الملخص التنفيذي

تتلقي المقاولات الصحفية الحزبية المغربية دعما ماليا متعدد الروافد تكتنفه عدة اختلالات ترقى إلى اعتباره "ريعا" يستدعي رقابة مؤسساتية قصد تحقق النجاعة والشفافية والحكامة، علاوة على ضمان الحق في الوصول إلى المعلومة. وإذا كانت العديد من الدول الغربية، وبعض التنظيمات السياسية المغربية قد ألغت الصحف الحزبية فقد استمرت بعض الأحزاب السياسية في إصدار جرائدها، بينما أعادت أخرى الحياة لجرائدها المتوقفة، كل ذلك رغم الانحسار الكبير في حجم مبيعاتها وتأثيرها.

مقدمة

تلقت الصحافة الحزبية المغربية سنة 2019 دعما ماليا مباشرا يناهز 13 مليون درهم^[1]، في سياق يتسم بغياب المردودية، وتسجيل تراجع حاد في عدد المبيعات التي لا تتجاوز 25 ألف نسخة^[2]. هذا دون إغفال أن الصحافة الحزبية تستفيد من (3) ثلاثة منابع كبرى متأتية من المال العام، منها الدعم المباشر، وأموال الأحزاب، والإعلانات الإدارية. وفي ظل الأزمة الخانقة التي فرضتها جائحة كورونا في سنة 2020، استفادت الصحف الحزبية، إلى جانب نظيرتها الخاصة من الخطة الحكومية للإنقاذ بقيمة تجاوزت 200 مليون درهم^[3]. مع تخصيص 75 مليون درهم لتحمل تكاليف الأجور بهذه المقاولات الصحفية لمدة ثلاثة أشهر^[4]، مع التمديد لأشهر إضافية^[5]. ومادام الأمر يتعلق في المقام الأول بمالية الدولة فذلك ما يتطلب وجود نوع من الشفافية والحكامة. لقد كان هدف الأحزاب من إصدار الصحف هو إيصال خطابها للجمهور عبر آلية جماهيرية، لكن اليوم لم يعد هذا الهدف محققا رغم الدعم العمومي اللامحدود الذي تستفيد منه، ويتحول السؤال بالتالي إن كان الهدف هو الانتشار أم الحفاظ على

دعم هذه الآلية رغم عدم تحقيقها للانتشار؟ ففي الماضي و"خلال عقدين كاملين من الزمان، بل وربما طيلة ما يقارب الثلاثين سنة، عاشت الصحافة التي تعلن عن انتمائها الواضح لهذا الحزب أو ذاك.. فترة هي من أكثر فترات الصحافة الحزبية في المغرب بهاء وإشراقاً"[6]، وهو ما لم يعد قائماً اليوم، لكنه "وعلى خلاف البلدان الغربية، التي اهتمت إلى إلغاء الصحف الحزبية منذ عقود من الزمن، فإن غالبية الهيئات السياسية المغربية ظلت محتفظة بمنابرها التي شكلت في الماضي عناوين كبيرة لتاريخ الصحافة بالمغرب"[7].

وبالرجوع إلى منشأ الدعم المالي للصحف الحزبية سنجد أنه يعود إلى ثمانينات القرن الماضي حين "وجه الملك الحسن الثاني رسالة إلى الوزير الأول آنذاك، حثه فيها على تخصيص 20 مليون درهم سنوياً لدعم الصحافة الوطنية ومساعدة الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية، وأشارت الرسالة إلى أن هذا القرار الملكي جاء استجابة لمتلمس تقدم به أعضاء لجنتي الداخلية والإعلام بمجلس النواب، واستجابت الحكومة للرسالة الملكية، حيث تم التنصيص على تخصيص هذا المبلغ في قانون المالية للسنة الموالية سنة 1987، ومنذ تلك السنة أصبحت الدولة تخصص مبالغ مالية لتمويل الأحزاب السياسية"[8].

ونتيجة التحولات الكبرى الحاصلة على الصعيد العالمي وانعكاساتها الداخلية، عرفت الصحافة المغربية، بشكل عام، والحزبية بشكل خاص، تراجعاً في حجم المبيعات، وإغلاقاً لمجموعة من المؤسسات، وفقداناً للتأثير في الرأي العام. وتشير الأرقام إلى أن "الصحف المغربية في مجموعها تباع أقل من 200 ألف نسخة يومياً، وهو رقم قليل مقارنة بعدد سكان المغرب البالغ نحو 35 مليون نسمة حسب آخر إحصاء رسمي"[9]. فما هي الاختلالات التي تعترى هذا المجال؟ وما مدى إعمال مبادئ الشفافية والحكامة في تدبير الدعم المتأتي من المال العام؟ وما هي بعض البدائل الممكنة؟

أولاً: غياب الشفافية

تبلغ عدد الصحف الحزبية الورقية اليوم 16 جريدة ومجلة ورقية مملوكة لـ 14 حزبا سياسيا[10]، تستفيد 12 منها من دعم مالي مباشر يبلغ 13 مليون درهم[11]، ومن دعم مالي آخر مقدم من أحزابها السياسية، كما تستأثر 10 جرائد منها بأزيد من 50 في المائة من الإعلانات الإدارية[12] المتأتية من مؤسسات الدولة، والتي تدر عليها ملايين

الدراهم، وتنضاف في بعض الأحيان الإشهارات المتعلقة بالمؤسسات العمومية، لكن عند التدقيق في كل جانب من جوانب تلك الموارد المالية سنتوقف عند ملاحظات مرتبطة بمدى إعمال مبدأي الشفافية والحكامة.

1 - الدعم المباشر

بالرجوع إلى مكتب التحقق من الانتشار (OJD) نجد أن معطياته تغطي (6) ست جرائد فقط [13]، رغم أن تحديد حجم السحب لكل عنوان صحفي يعتمد على شهادة مسلمة من طرف المكتب قصد الاستفادة من الدعم العمومي الممنوح للمقاولات الصحفية [14]، بينما تستفيد 12 جريدة من الدعم العمومي، وبالتالي فإن الحصول عليه رغم عدم تحقيق هذا الشرط يطرح سؤالاً مشروعاً حول مدى استحقاقه، رغم أن بعض الدعم يمنح لصحف حزبية صغرى بمبرر دعم التعددية الحزبية [15].

وقد سجل المجلس الأعلى للحسابات، في تقرير تشخيصي للقطاع، عدة ملاحظات تخص مسطرة منح الدعم العمومي للصحافة، منها "صعوبة ترتيب المقاولات الصحفية، وعدم مصداقية معيار حجم السحب، وعدم وضوح معايير الإعانات التكميلية أو الاستثنائية ومعايير كلفة الإنتاج، واحتمال تقليص المستفيدين من دعم الصحافة المكتوبة" [16]، وسجل خلال الحديث عن معيار حجم السحب أن "مقارنة حجم السحب مع عدد النسخ المبيعة يظهر تفاوتاً بين هذين المعيارين" [17].

2 - الدعم الحزبي

لا يعرف، بالضبط، حجم الدعم المالي الذي تخصصه الأحزاب السياسية لصحفها وهو الدعم الذي تحصل عليه من المال العام، إذا لا تقوم الأحزاب بنشر معطيات حوله، كما أن تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول "تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية" لا تتضمن أي معطيات حول أوجه شفافية ذلك الدعم [18]. وأشار تقرير المجلس إلى أن الأموال التي تتلقاها المقاولات الصحفية العاملة لحساب الأحزاب السياسية، والموجهة لتغطية نفقات التسيير "شراء الورق، والطبع الخ.. لا تدخل ضمن معايير منح الدعم العمومي" [19].

ونتيجة جمع الصحف الحزبية بين أشكال عدة من الدعم، طالب المجلس الأعلى للحسابات بـ "إعادة النظر في طريقة حساب الدعم الممنوح للصحافة المكتوبة مع مراعاة

معايير الأداء ورقم المعاملات المحقق، وكذلك الإعانات الأخرى التي تتلقاها بعض المقاولات الصحافية، ومنها أساسا الصحافة الحزبية“[20].

3 - الإعلانات الإدارية

بالرجوع، على سبيل المثال، إلى آخر تقرير سنوي حول ”جهود النهوض بحرية الصحافة“[21] الصادر في 2016، نجد أن 11 جريدة حزبية حصلت على ما يزيد من 2000 إعلان إداري من أصل 4605 إعلانا[22]، وهو ما أدر عليها ملايين الدرهم[23]، لكن توقف وزارة الثقافة والاتصال عن إصدار التقرير السنوي قد أدى إلى إيقاف نشر عدد الإعلانات الإدارية الممنوحة للجرائد، بما فيها الحزبية.

وبالتالي نستنتج أن الأرقام المتعلقة بالدعم المالي المباشر مازال تحتفظ بطابع علنية النشر، رغم ما يعترئها من نقائص تعرض لها تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع الصحافة المكتوبة، لكن بقية المعطيات تتوارى أمام عدم النشر وغياب الحق في المعلومة، هذا دون الحديث عن الإشهار المتأني من المؤسسات والمقاولات العمومية، والإعفاءات الضريبية المتعددة.

إن الخلاصة العامة مما سبق هي أن الدعم العمومي المقدم من الدولة إلى المؤسسات الصحافية، سواء تعلق الأمر بالمقاولات الصحفية الخاصة/المستقلة، أو بالمقاولات الصحفية الحزبية يشكل شريان حياة للصحف الورقية[24]، وبالتالي يجب أن يحقق أولا النجاعة المقصودة من إحداثه، وثانيا أن يخضع لضوابط الحكامة والشفافية، وثالثا أن يتجه إلى بناء المؤسسات للاستقلال عنه وليس أن يكون شرطا لبقائها، وهذا ما نرى أن القطاع كله لا يستجيب له.

ثانيا : العبء المالي الكبير

يبدو أن التحولات الكبيرة في المجال الإعلامي لم تؤثر كثيرا في عدد الصحف الورقية الحزبية، الذي ظل عددها ثابتا خلال العقدين الأخيرين، بقدر ما أثرت في قدرتها على الانتشار، وفي حجم التأثير على الجمهور، وصياغة الرأي العام، لذلك كان السؤال البارز الذي يطرق باب المؤسسة الحزبية، هل الهدف هو تبليغ الرسالة الحزبية بالوسيلة الأكثر انتشارا؟ أما أن الهدف هو الحفاظ على الوسيلة رغم عدم فاعليتها أو بساطة تأثيرها؟

تكشف مقارنة بسيطة بين جريدة ورقية خاصة (مستقلة) مع جريدة حزبية عن مفارقة عجيبة إذ "تفيد المعطيات التي تتعلق بمبيعات الصحف بأن مجمل مبيعات جريدة مغربية يومية (لا تنتمي إلى حزب أو تنظيم سياسي معلوم) تفوق أضعاف أضعاف مبيعات الصحف الناطقة بأسماء الأحزاب السياسية المغربية مجتمعة" [25]، هذا رغم أن صعوبات الجرائد الورقية الخاصة لا تقل عن تلك التي تواجهها الصحف الحزبية، وهذا ما تبث بالدليل في زمن جائحة كوفيد-19 - حيث عجزت جرائد خاصة كبرى عن الطبع والتوزيع، واكتفت بنشر محتواها بصيغة رقمية على مواقع الكترونية. وبالتالي فالصحافة الحزبية تواجه ما يواجهه "قطاع الصحافة المكتوبة من تحديات مرتبطة، أساساً، من جهة، بانخفاض حجم الانتشار.. ومن جهة أخرى، بتوجه القراء إلى الوسائط الإلكترونية مستفيدين من نمو التكنولوجيات الحديثة للإعلام، زيادة على أن القطاع يعاني من تدني حصته من مداخيل الإعلانات لفائدة وسائط إعلامية أخرى، مثل الإذاعة والمصقات، حيث سجل الرقم الإجمالي للمداخيل الإعلانية للصحافة المكتوبة انخفاضاً ما بين سنتي 2014 و2015.. في حين عرف هذا الرقم تطوراً مهماً لفائدة الصحافة الإلكترونية، حيث انتقل من 34 مليون درهم إلى 49 مليون درهم في نفس الفترة، أي بنسبة ارتفاع ناهزت 44 في المائة" [26].

ثالثاً : ما سبب الإصرار؟

تتنوع أسباب الرغبة في الإبقاء على الصحف الورقية الحزبية، واستمرار دعمها مالياً، إذا يرى البعض أنها تشكل "إرثاً وطنياً" يحب صيانته، وقد تجسد هذا الرأي في بعض المشتغلين بالقطاع، وكان من أبرز من عبر عليه في تقرير رسمي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي أشار إلى "أن التطور الذي نجم عن ظهور وانتشار المكتبة الرقمية عبر العالم ينبغي أن يحض السلطات العمومية بالمغرب على العمل على المحافظة على التراث الوطني (الكتب والمجلات والجرائد وكل أنواع الأعمال الفكرية)" [27]. وقد جاء كلام المجلس عاماً يحمل على ظاهره [28].

ولا يخلو الأمر من دوافع أخرى تتعلق بالمصالح الحزبية والسياسية، للقائمين على هذه المشاريع الصحفية، وعلى رأسها وجود جريدة تشكل لسان الحزب، إضافة إلى كون الجرائد قطرة للعبور لمناصب تمثيلية منها المجلس الوطني للصحافة وغيره من المجالس والهيئات الأخرى، ويبقى الأمر في حدود معينة مقبولا ما لم يخترق القانون.

ويرى البعض أن الصحف الورقية الحزبية يجب أن تستمر بسبب توفيرها لمناصب شغل، رغم ما سجلت من تراجع تكشف عنه مقارنة بسيطة بين لوائح البطائق الممنوحة للصحفيين العاملين في مختلف المؤسسات الإعلامية برسم سنتي 2016 و2020. فعلى سبيل المثال، في سنة 2016 كان عدد الصحفيين الحاصلين على بطاقة الصحافة 883 صحافياً بجميع الجرائد، ويوجد بينهم عدد لا بأس به من الصحفيين المشتغلين بالصحف الحزبية [29]، بينما كان عدد الصحفيين المشتغلين في الصحافة الإلكترونية آنذاك 98 فقط [30]، لكن في سنة 2019 انقلبت المعادلة، وأصبح عدد الصحفيين الحاصلين على بطاقة الصحافة يبلغ 1006 بالصحافة الإلكترونية، و559 بالصحافة الورقية [31]. يرتفع هذا الرقم بشكل مطرد إذا أضيف إلى الصحفيين بالصحف الحزبية الطاقم الإداري والتقني وطاقم الطباعة والنشر.

وبالتالي، فهذا ينقلنا إلى الحديث عن المطبعة والمقرات والأجهزة اللوجستية باعتبارها من ضمن أسباب الاستمرارية، إذا نجد أن مجموعة من الصحف تطبع في مطابع تابعة لصحف حزبية، وهو ما كان يساهم في ضمان استمرار القطاع، إذ توفر الدولة إعفاءات على عمليات بيع واستيراد الورق المعد لطبع الجرائد والنشرات الدورية وكذا للنشر إذا كان موجهاً إلى المطابع، وإعفاء أعمال التأليف والطبع والتسليم المرتبطة بها. ولا ننسى أن من ضمن أسباب الاستمرارية التي تركز عليها تقارير وزارة الثقافة والاتصال في منح الدعم هو ضمان التعددية، وتخصص دعماً في إطار دعم الصحف الحزبية، كما ترى أنه يساعد على ضمان التوازن في الساحة.

البدائل

إن الدعم العمومي للمقاولات الصحفية بشكل عام، وللمقاولات الصحفية الحزبية بشكل خاص، وإن بدا سليماً في بعض نواحيه التنظيمية والقانونية، فإنه لا يخلو من وجود ريع أو على الأقل اختلالات تكتنف منحه [32]، وقد سلط المجلس الأعلى للحسابات في تقرير الضوء على بعض جوانبها، وهنا لا بد للمؤسسات الرقابية ومن ضمنها المفتشية العامة للمالية من القيام بمهامها وقد تمت الإشارة إليها في جواب وزارة الثقافة والاتصال آنذاك على تقرير المجلس الأعلى للحسابات، قصد تحقيق النجاعة والشفافية والحكامة.

تجد الصحف الورقية المغربية الحزبية، اليوم، نفسها في ظل غياب المعلومة، ووجود ملاحظات تتعلق بالشفافية والحكمة، وضعف المقروئية، أمام ثلاثة خيارات أساسية: أولها استمرار الدعم من المال العام عبر "الدعم الأساسي، التكميلي، الاستثنائي"، ومن إعانات الدولة للأحزاب السياسية، ومن الاعلانات الإدارية رغم عدم وجود مردودية ملموسة، بمبرر كون تلك الصحف "تراثا وطنيا"، ما يعني الاستثمار في الأزمة؛ ثانيها مواكبة الدولة للقطاع بغية إنجاز تحول بطني، بدعم مشروط وفق دفتر تحملات، على غرار التحول الرقمي والطاقي وتجديد أسطول النقل. وفي هذا الصدد يمكن الانتقال إلى آليات حديثة توفر عوامل الانتشار الجماهيري والقدرة على التأثير وبتكلفة أقل؛

ثالثها وقف الدعم باعتباره ريعا سياسيا بعد دراسة مستقلة للتكلفة والنجاعة، وهذا الأمر ربما ينسحب على قطاع الصحافة المكتوبة ككل ليس فقط الحزبية، وكما رأينا سابقا فإن الكثير من الدول اهتمت إلى إلغاء الصحافة الحزبية.

الهوامش

- [1] - وزارة الثقافة والشباب والرياضة- قطاع الإتصال، لائحة عناوين الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية والمنشورات الحزبية المغربية التي استفادت من الدعم العمومي الذي منحته الدولة برسم عام 2019، موقع الصحافة، نشرت عبر الرابط الإلكتروني <https://www.assahafa.com/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%AA%D9%88%D8%B2%D8%B9-%D9%85%D8%A6%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%8A%D9%8A%D9%86-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D9%81-%D8%A7/>؛
- [2] - يتعلّق الأمر بالمبيعات اليومية للجرائد الحزبية التي نجد معطيات مبيعاتها عند المكتب المغربي للتحقق من انتشار الصحف "OJD Maroc"، حسب آخر الأرقام المتعلقة بفترة 2017/2018، المنشورة على موقع المكتب، عبر الرابط الإلكتروني التالي: [www.ojd.ma/Chiffres/\(category\)/payante](http://www.ojd.ma/Chiffres/(category)/payante).

- [3] - المغرب يخصص 200 مليون درهم لإنقاذ قطاع الصحافة المكتوبة، موقع هسبريس، 26 يونيو 2020، نشر عبر الرابط الإلكتروني:

<https://www.hespress.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%8A%D8%AE%D8%B5%D8%B5-200-%D9%85%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%AF%D8%B1%D9%87%D9%85-%D9%84%D8%A5%D9%86%D9%82%D8%A7%D8%B0-%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84-570481.html>

- [4]- الفردوس يعلن عن دعم للصحافيين بـ75 مليون درهم مدة 3 أشهر، موقع العمق المغربي، 26 يونيو 2020، نشر عبر الرابط الإلكتروني: <https://al3omk.com/555783.html>
- [5]- الحكومة المغربية تمدد دعم المؤسسات الصحافية بسبب كورونا، موقع العربي الجديد، 03 فبراير 2021، نشر عبر الرابط الإلكتروني: https://www.alaraby.co.uk/entertainment_media/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%8A%D9%85%D8%AF%D8%AF-%D8%AF%D8%B9%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A9
- [6]- العلوي، محمد بنسعيد، وهن الصحافة الحزبية في المغرب، جريدة الشرق الأوسط، الجمعة 20 يونيو 2014، رقم العدد [12988].
- [7]- المحافظ، جمال، الصحافة الحزبية صمود وسط أعاصير التحول والزمن الرقمي، مقال رأي منشور على الموقع الإلكتروني لكم، على الرابط: lakome2.com/opinion/232591
- [8]- اليوبي، محمد - اليعلاوي، نعمان، الأحزاب السياسية تتلاعب بالمال العام تفاصيل تقرير المجلس الأعلى للحسابات، ملف صحفي منشور بوقع جريدة الأخبار بتاريخ 28 ديسمبر 2020، على الرابط الإلكتروني:
- <https://www.alakhbar.press.ma/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AD%D8%B2%D8%A7%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D8%AA%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A8-%D8%A8%D8%A7-%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85-121542.html>
- [9]- الخراشي، يونس، الصحف الورقية في المغرب.. الاحتضار البطيء، مجلة الصحافة، معهد الجزيرة للإعلام، 29 ديسمبر 2019، نشر عبر الرابط الإلكتروني: institute.aljazeera.net/ar/ajr/article/928
- [10]- يوجد حالياً في الساحة 16 عنواناً للصحافة الحزبية، وفي سنة 2016 سجل المجلس الأعلى للحسابات صدور 15 عنواناً للصحافة الحزبية.
- [11]- لائحة عناوين الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية والمنشورات الحزبية المغربية التي استفادت من الدعم العمومي الذي منحه الدولة برسم عام 2019، نشر عبر الرابط الإلكتروني: lakome2.com/media/150079
- [12]- وزارة الاتصال، تقرير سنوي حول "جهود النهوض بحرية الصحافة" 2015، مارس 2016، ص 69.
- [13]- المكتب المغربي للتحقق من انتشار الصحف "OJD Maroc"، أرقام متعلقة بفترة 2017/2018، نشر عبر الرابط الإلكتروني: [www.ojd.ma/Chiffres/\(category\)/payante](http://www.ojd.ma/Chiffres/(category)/payante)
- [14]- بالرجوع إلى "عقد برنامج لتأهيل المقالة الصحفية بين وزارة الاتصال والفيدرالية المغربية لناشري الصحف"، ص 27 نجده ينص على عدة شروط للاستفادة من الدعم منها، ضرورة انخراط المقاولات الصحفية المكتوبة في مكتب التحقق من انتشار الصحف -وهو الشرط الذي لا تحقق بعض الجرائد الورقية الحزبية- علاوة على شرط نشر الحساب الختامي السنوي، وتطبيق الاتفاقية الجماعية للصحافيين المهنيين..

[15] - وقد حددت تلك المنشورات الحزبية في: الأمل المغربية، الوسط الاجتماعي، الإصلاح والتنمية، والعالم الأمازيغي، حسب لائحة عناوين الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية والمنشورات الحزبية المغربية التي استفادت من الدعم العمومي الذي منحتة الدولة برسم عام 2019، نشر عبر الرابط الإلكتروني: lakome2.com/media/150079

[16] - نفس المصدر، الصفحات 573-574، وهي عناوين لمجمل الاختلالات التي رصدها المجلس الأعلى للحسابات.

[17] - نفس المصدر، الصفحة 573.

[18] - لا يذكر المجلس لائحة في الموضوع، اللهم ما يتعلق بوجود ملاحظات ذات صلة بتلك الجرائد، ويضاف إلى ذلك إشكالية تبرير الأحزاب لنفقاتها.

[19] - نفس المصدر، الصفحة 573.

[20] - نفس المصدر، الصفحة 575.

[21] - وزارة الاتصال، تقرير سنوي حول "جهود النهوض بحرية الصحافة" 2015، مارس 2016، ص 69.

[22] - العلم (174)، الاتحاد الاشتراكي (164)، رسالة الأمة (309)، المنعطف (248)، الحركة (267)، التجديد (419) تم إغلاقها، بيان اليوم (280)، الإصلاح والتنمية (143)، لوبييون (178)، ليبراسيون (119)، البيان (100)، يرجع لمزيد من المعطيات إلى التقرير السنوي لوزارة الاتصال، حول "جهود النهوض بحرية الصحافة" 2015، مارس 2016، ص 69.

[23] - حسب مشغل في صحيفة ورقية فإن الإعلانات الإدارية والقضائية أضحت تخضع لتعريف تنافسية بعد أن كانت الوزارة هي التي توزعها، ويختلف ثمن شراء حيز في خانة الإعلان بالجريدة الورقية إذ يحسب بعدد الأسطر، ويبلغ المعدل المتوسط 1000 درهم بالإعلان الواحد، وتكون بعض الأحيان لجرائد تتوفر على نسختين عربية وفرنسية أفضلية النشر بـسعرين مختلفين مادام القانون يشترط نشر أي إعلان في وسلتين بالعربية والفرنسية.

[24] - تؤكد وزارة الثقافة والاتصال على "أن نجاعة عقود البرامج، حيث بفضلها تم الحفاظ على بقاء واستمرارية مجموعة من العناوين التي كان سيكون مآلها الاندثار نظرا لتراجع المبيعات وانحصار المقرئية". التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016/2017 ص 579.

[25] - العلوي، محمد بنسعيد، وهن الصحافة الحزبية في المغرب، جريدة الشرق الأوسط، 20 يونيو 2014، رقم العدد [12988].

[26] - المجلس الأعلى للحسابات، مصدر سابق، الصفحة 571.

[27] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول النهوض بالقراءة، الجريدة الرسمية، عدد 6836، بتاريخ 5 دجنبر 2019، نشر عبر الرابط الإلكتروني: adala.justice.gov.ma/production/rapports/AR/2019

[28] - ونجد مثل هذا الكلام يشرحه رئيس النقابة الوطنية للصحافة المغربية، وعضو الفريق الاستقلالي بمجلس النواب عبد الله البقالي آنذاك، في مناقشة مشروع الميزانية القطاعية لوزارة الاتصال سنة 2015 بالقول "ففي تونس مثلاً تم إعلان الإعلام الورقي تراثاً وطنياً مما يعني تدخل الدولة المباشر للحفاظ عليه وتأمينه وتشجيع الاستثمار فيه...". ويمكن الرجوع إلى ذلك عبر الرابط الإلكتروني التالي: <https://chabatonline.ma/%D8%B9%D8%A8%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%84%D9%87-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%82%D8%A7%D9%84%D9%>

8A-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D9%86%D8%A7%D9%82%D8%B4%D8%A9-%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%8A%D8%B2/

وقال في حوار سابق لجريدة التجديد الأسبوعية: "بعض الدول العربية اعتبرت الصحف الورقية"تراثاً وطنياً خصصوا له دعماً استثنائياً للحفاظ عليه"، بتاريخ السبت والأحد 2016/11/27/26، يرجع إليه في موقع بلا قيود عبر الرابط التالي: <https://www.bilakoyoud.com/index.php/presse/1020-26-27-11-2016>

[29]- حسب وزارة الاتصال آنذاك بلغ عدد الصحفيين المشتغلين بالصحف الحزبية المختلفة الإصدار أزيد من 200 صحفياً.

[30]- وزارة الاتصال اللوائح الكاملة للصحفيين العاملين في مختلف المؤسسات الإعلامية، العمومية والخاصة، الحاصلين على البطاقة المهنية للصحافة برسم السنة الجارية (إلى حدود 30 يونيو 2015).

[31]- مجلس الصحافة" يسلم 2928 بطاقة إلى المهنيين، موقع هسبريس، 2 يونيو 2020، نشر عبر الرابط الإلكتروني: <https://www.hespress.com/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%8A%D8%B3%D9%84%D9%85-2928-%D8%A8%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9-%D8%A5%D9%84-%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%87%D9%86%D9%8A-566007.html>

[32]- أجابت وزارة الاتصال على ملاحظات تقرير المجلس الأعلى للحسابات أنه "بخصوص تخصيص دعم كلفة الإنتاج بالنسبة للصحافة الحزبية، رغم احتمال استفادة هذه الأخيرة من الدعم العمومي الموجه للأحزاب السياسية، فإن اللجنة الثنائية في الوضع الراهن لا يمكنها التحقق من ذلك قبل بثها في الطلبات، ولهذا الغرض سنتم مطالبة هذا الصنف من الصحافة مستقبلاً بالإدلاء بما يثبت عدم الاستفادة المضاعفة من المال العام"، نفس المصدر، ص580.

الإعلام العمومي: تعددية "شكلية" تستنزف موارد الدولة

عبد الله أموش

مقدمة

تمنح الدولة دعماً مالياً عمومياً متعدد المصادر إلى القطاع السمعي البصري العمومي، ولكن هذا القطاع يعيش على وقع نقائص تضعف تنافسيته وجودة منتوجه، وهو ما يستدعي إعادة النظر في النموذج الاقتصادي لهذا القطب الإعلامي. ولتحقيق ذلك، يتطلب الأمر الشجاعة في اتخاذ قرار يضمن نجاعة وشفافية تدبير الإعلام العمومي. فقد تلقى القطاع السمعي البصري العمومي في المغرب دعماً مالياً من ميزانية الدولة ومداخلها الضريبية، يقدر بأزيد من مليار و500 مليون درهم بشكل سنوي [1]. وعبر مسار تاريخي مكن هذا الدعم من إحداث تطور في عدد قنوات وإذاعات القطب العمومي، حيث انتقل المغرب من تلفزيون وإذاعة رسميين في بداية الستينيات من القرن الماضي إلى 10 قنوات تلفزيونية و16 محطة إذاعية عمومية اليوم [2].

وبالرغم من الدعم الكبير المقدم لقنوات القطب العمومي، والذي يتطلب أعمال مبادئ الشفافية والنزاهة والمراقبة، إلا أنه تم تسجيل عدة اختلالات تطبع تدبير القطاع السمعي البصري العمومي وتتجلى أساساً في الاشتغال دون عقد البرنامج، وبلوغ وضعية مالية جد حرجية للشركتين المكونتين للقطاع [3]، وينسحب نفس الأمر على الوضعية المالية لشركة "ميدي أن تيفي" التي ألحقت مؤخراً بهذا القطب [4]. كما تعاني نسبة من القنوات الرسمية من التنافس مع القنوات الفضائية العربية الخاصة والقنوات الدولية [5]، وهو ما يدفع إلى التساؤل: لماذا تقوم الدولة بالاحتفاظ بهذا الإعلام رغم تحرير القطاع وتكلفته الباهظة؟ هل لأن "الاستثمار في الإعلام الرسمي هو استثمار سياسي"؟ [6]

قطب معتل

كان المغرب يراقب محيطه العربي والعالمي وينسج على منواله [7]، فقام بإحداث التلفزيون الرسمي [8] عام 1962 في سياق تحقيقه متطلبات الانتقال من حقبة الاستعمار

إلى بناء الدولة الوطنية ما بعد الاستقلال. وقد حكمت ذلك عدة اعتبارات منها تأثيره القوي في الجماهير، والرغبة في إشاعة فكر ما بعد الاستقلال، والتأثر بهيئات الإذاعة والتلفزيون العربية، وتأخر انبثاق برجوازية مغربية قادرة على امتلاك وسائل الإعلام، والأهم من كل ذلك كون الدولة في تلك المرحلة هي الأقدر على إحداث التلفزيون والإذاعة واحتكارهما، فظهر تلفزيون المغرب بعد ظهوره في أقطار عربية مثل: العراق، والجزائر، ولبنان، ومصر، وسوريا، والكويت، والسعودية، والسودان[9].

وقد استمر التلفزيون الرسمي إلى جانب الإذاعة في لعب أدواره لمدة من الزمن، إلى حين إحداث القناة الثانية كأول قناة تجارية خاصة بالمغرب وإفريقيا والعالم العربي عام 1989. لكن الصعوبات المالية التي واجهتها أدت إلى استرجاع القناة في سنة 1998، وضمها إلى القطب العمومي، وتبع ذلك إحداث قنوات متخصصة وموضوعاتية[10] على غرار مثيلاتها في العالم العربي، ثم إطلاق موجة من الإذاعات الجهوية. وبالموازاة مع ذلك، تم إنهاء احتكار الدولة للقطاع السمعي البصري عام 2002، مع إحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري "الهكا"، وإصدار قانون الاتصال السمعي البصري عام 2005.

لا شك أن المغرب قد قطع الخطوة الأولى في مسار تحرير قطاع السمعي البصري عبر منح تراخيص[11] الجيل الأول لإذاعات خاصة سنة 2006، ثم الجيل الثاني من التراخيص التلفزيونية سنة 2009. إلا أن تمثل الدولة لقضية التعددية جعلها تحتفظ بـ 10 قنوات تلفزيونية و 16 محطة إذاعية مع وضع عينها على قنوات وإذاعات شركة "ميدي 1 تي في"[12]، التي تصنف ضمن القطاع الخاص، قصد إنقاذها كما فعلت مع سابقتها شركة "دوزيم"، وجمع كل الشركات في هولدينغ إعلامي، وذلك بالرغم التكلفة المالية الباهضة التي تدفع من أموال دافعي الضرائب، وفي ظل إخفاق القنوات والإذاعات الرسمية في المغرب عن منافسة الفضائيات الدولية، وضعف المشاهدة، وتكرار بث البرامج والأفلام القديمة، ووقوف بعضها على عتبة الإفلاس، وتكلفة كراء الترددات على الأقمار الصناعية. وتعجز بعض تلك القنوات عن المنافسة في السوق الوطنية فبالأحرى في العالمية، فإذا تركنا القناة الأولى والثانية جانبا، نجد أن باقي قنوات الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة مجتمعة لا تحظى إلا بنحو 2.9 من نسب المشاهدة وفق التقرير الرسمي لمؤسسة "ماروك ميترى" لقياس نسب مشاهدة القنوات الوطنية في المغرب[13].

يتم دعم الشركتين بمبلغ مالي عمومي يفوق مليار و500 مليون درهم بشكل سنوي[14]. وتعتمد الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة على دعم الدولة بشكل "هيكلي"[15]، بحيث أنها بدون دعم الدولة، لا يمكنها الاستمرار. ويمكن إجمال مصادر الدعم العمومي في أربعة منابع أساسية وهي: مساهمة الميزانية العامة في كل من ميزانية استغلال الشركة وميزانية الاستثمار، ومساهمة صندوق النهوض بالفضاء السمعي البصري الوطني[16]، ومداخل ضريبة النهوض بالفضاء السمعي البصري، تضاف إلى ذلك مداخل الإشهار والشراكات.

وتأسيساً على النموذج الاقتصادي السالف الذكر، فقد بلغ الدعم المقدم للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة مليار و496 مليون درهم في سنة 2020، لتغطية النفقات المختلفة من أجور الموارد البشرية، وكراء الترددات عبر الأقمار الاصطناعية[17]، وتكاليف الإنتاج والصيانة، إلى غير ذلك من المصاريف المتنوعة[18]، التي تقتضي الشفافية والرقابة والمحاسبة. وتوزع مصادر التمويل كما هو مبين في الجدول رقم 1.

الجدول 1: تمويل الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة (بملايين الدراهم) [19]

2020	2015	2006	
1150	1150	345	الدعم المالي للميزانية العامة للدولة
11	17	3	الدعم المالي لوزارة الأوقاف
		2	الدعم المالي لوكالة تنمية الأقاليم الجنوبية
129	86	202	صندوق النهوض بالفضاء السمعي البصري الوطني
206	254	279	ضريبة النهوض بالفضاء السمعي البصري
1496	1507	831	المجموع

المصدر: عرض الشركة أمام اجتماع لجنة الاتصال بمجلس النواب عام 2021

يتبين من خلال قراءة معطيات الجدول رقم 1 أن الدعم المالي للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة ظل في ارتفاع مستمر، وبلغ أوجه سنة 2015. والملاحظ أن الدعم المالي للميزانية العامة للدولة شهد طفرة كبرى، بعد أن كان في سنة 2006 لا يعد كثيراً عن رقم مخصصات صندوق النهوض بالفضاء السمعي البصري الوطني وضريبة النهوض بالفضاء السمعي البصري.

وضع مالي حرج

لا شك أن ارتفاع الدعم الحكومي المقدم للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة بشكل مطرد يأتي استجابة لتوسع وتنوع خدماتها الجديدة، فضلاً عن التحولات التي يطرحها القطاع. غير أن التحديات لا يجب أن تخفي الوضعية المالية الحرجة للشركة [20]، فقد أشار رئيس المجلس الأعلى للحسابات بأن "الوضعية المالية للشركتين العموميتين جد حرجية، حيث عرفت النتيجة الصافية للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة تدهوراً ملحوظاً سنة 2012، مسجلة عجزاً بلغ 146,35 مليون درهم" [21]. بالإضافة إلى ذلك تشير تقارير أخرى إلى عدد من النقائص، لا سيما غياب "عقد برنامج يؤمن تمويل الشركة كما ينص عليه القانون ويطلبه المجلس الأعلى للحسابات، وعدم وجود قناة إخبارية مستمرة، مع الاعتماد الهيكلي على الإعانات من ميزانية الدولة" [22].

وتتشابه الأسباب التي تفسر الوضعية الحرجة للشركة مع مثيلاتها في الدول العربية التي لازالت تحتفظ بالإعلام الرسمي، والمتجسدة في عدم القدرة على مواكبة التحولات الجارية، وضعف المنافسة على الصعيد العالمي، وعزوف المواطنين عن كل ما هو رسمي بسبب عدم الثقة في المؤسسات، وإن سُجل تحسُّن في مستوى مؤشر الثقة في سياق أزمة كوفيد 19 كما لاحظته المعهد المغربي لتحليل السياسات [23]، إلى غير ذلك من الأسباب المتعلقة بالحكامة والشفافية والاستقلالية، والارتهان إلى نظريات تقليدية حول وظائف الإعلام.

أما الأسباب المالية الظاهرة فتتجلى في تقلص عائدات رسم النهوض بالفضاء السمعي البصري الوطني وانخفاض مساهمة صندوق النهوض بالفضاء السمعي البصري وبالإعلانات والنشر العمومي [24]. فهذه الأسباب الأخيرة ساهمت في عجز محاسباتي للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، وتكرس ذلك بعد فقدان 102.5 مليون درهم من مواردها المالية بشكل يجعلها غير قادرة على تحديث مرافقها والاستجابة للتحديات الجديدة [25].

وينطبق نفس التوصيف، السالف الذكر، على شركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية "سورياد دوزيم"، التي تستفيد من دعم عمومي يقرب في المتوسط 50 مليون درهم سنوياً منذ سنة 2013، ولا يقارن بالدعم الموجه للشركة الأولى، إذ إنه لا يمثل سوى نسبة 7 بالمائة من إيرادات الشركة سورياد. لكن رغم اعتمادها الكبير على

عائدات الإشهار إلا أن وضعيتها حرجية، استنادا إلى ثلاث مهمات رقابية للمجلس الأعلى للحسابات انكبت على تقييم تدبير كل من الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة وشركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية "سورياد دوزيم" خلصت إلى نفس النتيجة [26]. وتعزى تلك الوضعية الصعبة [27] إلى "تحديات بالغة الأهمية، خاصة من خلال انتظارات المواطن لتوفير خدمات عمومية في هذا المجال ترقى إلى المستوى المطلوب، وكذا في سياق المنافسة الحادة التي تعرفها الشركتان إثر التوسع المتزايد لأنشطة كبريات القنوات الفضائية الأجنبية، وتعدد وسائل الاتصال الحديثة" [28].

كما سجل تقرير المجلس الأعلى للحسابات أن "شركة" سورياد دوزيم "عرفت وضعيتها تفاقمًا أكبر حيث تسجل نتائج سلبية منذ سنة 2008، إذ تكبدت الشركة في المتوسط خسارة سنوية قدرها 100 مليون درهم خلال الفترة 2008-2018، مما لا يسمح لها بالقيام بالاستثمارات الضرورية لتحديث مختلف مرافقها" [29].

إن التهديد الذي تواجهه شركة "سورياد دوزيم" يتمثل في الانخفاض المستمر للدعم العمومي وتراجع إيرادات الإعلانات، فقد شهدت المعاملات الخاصة بالشركة انخفاضًا بنسبة 20 في المائة في عام 2020 مقارنة بعام 2019، في وقت بلغ فيه حجم مديونيتها البنكية 190 مليون درهم، بزيادة 56 مليون درهم عن السقف المسموح به، كما أنها لا تتوفر على عقد برنامج يؤمن تمويلها وفق ما نص عليه القانون منذ 2012 [30]، وهي نفس الملاحظة المسجلة حول أداء الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، ما يجعلهما في مواجهة مع القانون.

استراتيجية أم مقاومة جديدة؟

تدرك الجهات الرسمية أن تراكم الخسائر المالية الكبيرة في الشركتين [31] لا يمكن حله على المدى القريب. ولذلك، هناك اتجاه نحو توحيد الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، وشركة "سورياد دوزيم"، وشركة "ميدي 1 تي في" [32] في هولدينغ إعلامي واحد [33]. بالرغم من أن الوضعية المالية لشركة "ميدي 1 تي في" ليست بأحسن من سابقتها؛ إذ سجل عرض وزارة الاتصال حول استراتيجية تنمية السمعي البصري العمومي ثلاث ملاحظات على قناة "ميدي 1 تي في" وتتجلى أساسا "في اتساع فجوة التمويل السنوية على الرغم من الجهود المبذولة لترشيد نفقاتها منذ عام 2015، وقيود التمويل عن طريق الإعلانات، والافتقار إلى الوجود التراي المحلي والإقليمي" [34].

كما أن إقدام وكالة المغرب العربي للأنباء الرسمية على إطلاق قناة M24 مجازفة في سياق متسم بنقائص تعترى القطاع. فقد بدأت هذه القناة عملها بالبث دون ترخيص [35] من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري. وقد بررت هذا الأمر بمبرر عدم بثها أرضيا، إذا لا وجود للقناة ولا لإذاعاتها في تصنيفات "الهكا" سواء ضمن المتعهدين العموميين ولا المتعهدين الخاصين. ويأتي ذكرها في هذا السياق على اعتبار أن الوكالة تتلقى دعما ماليا من الدولة؛ حيث تلقت 23 مليوناً و135 ألف درهم من الحساب الخاص للخرينة المسمى بـ "صندوق النهوض بالفضاء السمعي البصري وبالإعلانات والنشر العمومي" [36] إلى غاية شهر أكتوبر 2021، وهو ما يجعلها موضوع مسألة كما هو الشأن بالنسبة لباقي مكونات القطب العمومي.

كما أنه ليست هناك ضمانات على تحسن القطاع بمجرد تحويله إلى هوليدينغ إعلامي، لوجود معطيات تتجاوز المنطق الحسابي الضيق للفاعل العمومي، فقد كان القصد من دعم التلفزيون الرسمي هو الاضطلاع بمهام الخدمة العمومية في تلبية حاجيات التثقيف والترفيه والإخبار والترفيه لدى الجمهور [37]. إلا أن "عدم تجديد عقود البرنامج بين الدولة والشركتين العموميتين منذ سنة 2012، يتناقض مع الدور الاستراتيجي الذي ينتظر أن يلعبه القطاع السمعي البصري العمومي" [38]، وبالتالي فليس هناك أي نجاح على المستويات الثلاثة (الإخبار والتوعية والترفيه) [39]. وغالبا ما يؤدي غياب تلك القضايا إلى هجرة الجمهور المغربي نحو خدمات القنوات الأجنبية [40]. وأمام هذا الوضع لا بد إذن من التفكير في حل جذري، اللهم إلا إذا كان رهان بعض المسؤولين عليها "كبقول للداية وهو أمر مضى وانتهى" [41].

خاتمة

ورغم تعدد وجهات النظر، بين من يرى أن إعلام الخدمة العامة في طريقه إلى الزوال، وبين من يؤكد أن هذا النوع من الإعلام في طريقه إلى المزيد من الانتشار والقوة نتيجة موجات التحول الديمقراطي وحاجات المجتمعات في العالم إلى استعادة الثقة في مصادر الأخبار والمعلومات [42]، فإن استمرار الزيف المالي الحالي يبقى مسألة غير مقبولة. ويؤدي هذا الزيف في المال العام بطرق غير شفافة، والاحتفاظ في الآن ذاته بعدد كبير من قنوات وإذاعات عمومية رغم مراكمتها للفشل وهروب المشاهدين إلى خدمات إعلامية أجنبية، وهو ما يطرح خيارين:

https://www.maroc.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B9%D9%84%D9%89-%D9%84%D9%84%D8%AD%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D9%8A%D8%A4%D9%83%D8%AF-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A8%D8%BA%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B9%D8%AC%D8%A7%

D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D9%87%D9%8A%D9%83%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%85%D8%B9%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B5%D8%B1%D9%8A-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D9%88%D8%AA%D8%AC%D9%85%D9%8A%D8%B9

[4]- تحديث التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 عن التوصيات المنفذة كليا، قائلا "على مستوى التدبير المالي وحكامة شركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية" صورياد M2، "وفي إطار التفاعل مع توصيات المجلس، أعلن الوزير المكلف بالاتصال، بتاريخ 24 مايو 2021، عن وضع استراتيجية لتطوير المجال السمعي البصري، من خلال دمج وكالة "Régie 3" في القطب العمومي والذي يضم القنوات التلفزيونية الثالث (SNRT) و 2M و (Médi1tv)، الجريدة الرسمية عدد 7175 مكرر بتاريخ 14 شعبان 1444 الموافق 7 مارس 2023، ص 2824. لكن في آخر عرض للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات زينب العدوي أمام البرلمان حول أعمال المحاك المالية، في 2 ماي 2023 أقرت بعدم تنفيذ مخطط إحداث القطب العمومي السمعي والبصري، انظر ص 16 من العرض.

[5]- باسم الطويسي، 2017م، تحولات الإعلام الرسمي العربي: أسئلة الديمقراطية ومعايير الخدمة العامة، مركز الجزيرة للدراسات، منشور على موقع المركز في الرابط التالي:

<https://studies.aljazeera.net/ar/mediastudies/2017/09/170910094936081.html>

[6]- بيرز باسم الطويسي هنا وجود مفارقة بين الإنفاق المالي الكبير والعائدات المالي الضعيفة، فيقول "لما كان عدد الفضائيات العربية حوالي 510 قناة تليفزيونية في عام 2009، كان حجم الاستثمارات في تلك الفضائيات وصل 6 مليارات دولار، في المقابل تُحقّق هذه القنوات دخلاً يُناهز نحو 700 مليون دولار فقط".

[7]- ماتلار، أرمان، وماتلار، ميشال، 2005م، تاريخ نظرية الاتصال، ترجمة لعياضي، نصر الدين، ورابع، الصادق، الطبعة الثالثة، بيروت/ لبنان، المنظمة العربية للترجمة، الصفحة 52. "من وظائف الاتصال عند لاسويل: مراقبة المحيط، وربط أجزاء المجتمع، ونقل التراث الاجتماعي من جيل إلى جيل".

[8]- الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، بدون تاريخ، نبذة تاريخية حول SNRT، منشور على موقع الشركة على الرابط الإلكتروني التالي: www.snrt.ma/presentation.php?lang=ar

[9]- مدونة سعد التقنية، 2016، ترتيب بث أول القنوات العربية القديمة منذ سنة 1954 وحتى سنة 1996، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

www.st4net.com/2015/05/arabe-channel-archive.html

[10]- تم إحداث القناتين "الجهوية للعيون" والقناة "المغربية" في عام 2004، والقناتين "الرابعة" و "السادسة" 2005، والقناة "الرياضية" 2006، وقناة "أفلام" 2008، وقناة "تمازيغت" 2010.

[11]- موقع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري "الهكا": www.haca.ma

[12]- تتوفر شركة "ميدي 1 تيفي" على باقة القنوات التلفزيونية "ميدي 1 تيفي" بثلاث لغات، وعلى راديو ميدي 1 تيفي متعدد اللغات، وقد تأسست القناة عام 2006 باسم "ميدي 1 سات" وقد تم استبدال اسمها بالاسم الحالي 2010.

[13]- المركز المغربي للدراسات والأبحاث المعاصرة، 2020م، تقرير الحالة الدينية في المغرب، سلا، شمس برينت، الصفحة 191.

- [14]- عرض الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، مرجع سابق.
- [15]- وزارة الثقافة والشباب والرياضة، 2021م، عرض استراتيجية تنمية السمععي البصري العمومي، تم تقديمه أمام لجنة الاتصال بمجلس النواب، الصفحة 12.
- [16]- بلغت مصاريف الحساب الخصوصي للخزينة المسمى بـ"صندوق النهوض بالفضاء السمععي البصري والإعلانات والنشر العمومي" لفائدة الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزيون 266 مليون درهم إلى غاية شهر أكتوبر 2021، و 23 مليون و 135 ألف درهم لفائدة وكالة المغرب العربي للأنباء من مجموع مصاريف الصندوق البالغة 506 مليون و 141 ألف و 689 درهم. حسب تقرير لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب حول الميزانيات الفرعية لكل من: وزارة التربية الوطنية، ووزارة التعليم العالي، ووزارة الشباب والثقافة والاتصال برسم السنة المالية 2022، الصفحة 63.
- [17]- "يتراوح إيجار التردد على القمر المصري "نابل سات" ما بين 200 ألف دولار و 300 ألف دولار سنوياً، وذلك حسب طبيعة القناة. فإذا كانت قناة رياضية أي تنتقل فيها الكاميرا سريعاً فتحتاج طاقة بث أكبر، وهنا تصل القيمة للحد الأعلى". حسب موقع اليوم السابع، في مقال بعنوان: ("النابل سات".. فضائيات بالتقسيط!!) تم نشره بتاريخ السبت 08 مارس 2008 على الرابط الإلكتروني التالي:
- www.youm7.com/story/2008/3/8/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%A7%D9%8A%D9%84-%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%81%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82-%D8%B3%D9%8A%D8%B7/18266
- [18]- يمكن الرجوع إلى آخر تقرير سنوي للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة برسم سنة 2019 لمزيد من المعطيات.
- [19]- الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، عرض الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة في اجتماع لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب بتاريخ 25 ماي 2021 الصفحة 19.
- [20]- بوابة المغرب، نفس المصدر.
- [21]- بوابة المغرب، نفس المصدر.
- [22]- وزارة الثقافة والشباب والرياضة، 2021م، عرض استراتيجية تنمية السمععي البصري العمومي، تم تقديمه أمام لجنة الاتصال بمجلس النواب، الصفحة 12.
- [23]- يسجل تقرير المعهد المغربي لتحليل السياسات بعنوان "مؤشر الثقة 2022: الثقة في الإدارة العمومية خلال عصر الوباء"، تعزيز مستوى الثقة خلال سنة 2022 بعد أن كانت ضعيفة جداً سنة 2020 حيث قال "إحدى أهم النتائج في هذه الموجة هي ارتفاع مستوى الثقة في المؤسسات المنتخبة بشكل عام، حيث أن حوالي 69 في المائة من المغاربة يثقون بالحكومة، مقابل 50 في المائة في السنة الماضية (2021)، و 23 في المائة في سنة 2020. أما النتيجة الأبرز فهي الارتفاع المفاجئ في مستوى الثقة بالأحزاب السياسية والبرلمان، حيث أنه في سنة 2022 كان أكثر من نصف المستطلعين يثقون في البرلمان والأحزاب السياسية، مقابل 30 في المائة و 26 في المائة على التوالي في سنة 2021 و 2020".
- [24]- "ذلك أنه في سنة 2012، وبعد تعديل المقتضيات المتعلقة برسم النهوض بالفضاء السمععي البصري الوطني.. يقانون مالية 2012، سجلت عائدات هذا الرسم (أحد المكونات الأساسية لموارد الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، بنسبة 27 في المائة كمعدل متوسط خلال الفترة 2007-2011) انخفاضاً مباشراً بقيمة 40 في المائة مقارنة بتوقعات ميزانية 2012. إذ ساهم تقلصه بـ 102.5 مليون درهم بشكل كبير في العجز المحاسباتي سنة 2012، مما فاقم

الحاجة إلى السيولة النقدية". وذلك حسب عرض الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة في اجتماع لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب بتاريخ 25 ماي 2021 الصفحة 18.

[25] - بوابة المغرب، نفس المصدر

[26] - بوابة المغرب، نفس المصدر.

[27] - بوابة المغرب، نفس المصدر.

[28] - بوابة المغرب، نفس المصدر

[29] - بوابة المغرب، نفس المصدر

[30] - وزارة الثقافة والشباب والرياضة، 2021م، عرض استراتيجية تنمية السمع البصري العمومي، تم تقديمه أمام لجنة الاتصال بمجلس النواب، الصفحة 13.

[31] - موقع الصحافة، 2020م، تقرير رسمي يكشف تفاصيل حجم الخسائر المالية للقناتين "الأولى" و"الثانية"، منشور على موقع الصحافة، على الرابط الإلكتروني التالي:

www.assahafa.com/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%B1%D8%B3%D9%85%D9%8A-%D9%8A%D9%83%D8%B4%D9%81-%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%B5%D9%8A%D9%84-%D8%AD%D8%AC%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85/

[32] - حصلت شركة "ميدي 1 تيفي" على ترخيص من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري متعدد القنوات متعدد اللغات في ديسمبر 2019.

[33] - وزارة الثقافة والشباب والرياضة، 2021م، عرض استراتيجية تنمية السمع البصري العمومي، تم تقديمه أمام لجنة الاتصال بمجلس النواب، عام 2021.

[34] - وزارة الثقافة والشباب والرياضة، 2021م، عرض استراتيجية تنمية السمع البصري العمومي، تم تقديمه أمام لجنة الاتصال بمجلس النواب، الصفحة 14.

[35] - موقع إيكوبريس، قناة M24 التابعة لوكالة المغرب العربي للأنباء تبث بدون ترخيص، موقع إيكوبريس، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

www.ecopress.ma/%D9%82%D9%86%D8%A7%D8%A9-m24-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A7%D8%A8%D8%B9%D8%A9-%D9%84%D9%88%D9%83%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%84%D9%84/

[36] - تقرير لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب حول الميزانيات الفرعية لكل من: وزارة التربية الوطنية، ووزارة التعليم العالي، ووزارة الشباب والثقافة والاتصال برسم السنة المالية 2022، الصفحة 63.

[37] - لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى موقع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على الرابط الإلكتروني التالي: www.haca.ma

[38] - بوابة المغرب، نفس المصدر.

[39] - حوار مع الصحفي والكاتب محمد الصديق معنيو أجراه الصحافي أصواب، محمد، بعنوان "المغرب بلد ديمقراطي لكن تلفزه ليست في مستواه" منشور على مجلة باب التابعة لوكالة المغرب العربي للأنباء، 2022م، الصفحة 77.

[40]— أوريد، حسن، 2018م، من أجل ثورة ثقافية بالمغرب، الدار البيضاء مطبعة النجاح الجديدة، الصفحة 315، ويشرح ذلك بالقول ”“يعزف المواطنون عن التلفزيون الوطني لأنهم يجدون ضالتهم من حيث الأخبار والتعاطي لها بموضوعية في قنوات أجنبية“.

[41]— حوار مع الصحفي والكاتب محمد الصديق معنينو أجراه الصحفي أصواب، محمد، بعنوان ”المغرب بلد ديمقراطي لكن تلفزه ليست في مستواه“ منشور على مجلة باب التابعة لوكالة المغرب العربي للأنباء، 2022م، الصفحة 77.

[42]— باسم الطويسي، 201 نفس المصدر

حرية الصحافة : الإجراءات التقنية لا تكفي

سامي المودني

مقدمة

في شهر شتنبر سنة 2019، قدمت الحكومة المغربية، تقريرها المرحلي الخاص بمتابعة تنفيذ التوصيات المنبثقة عن الجولة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل، إلى مجلس حقوق الإنسان، التابع للأمم المتحدة. الحكومة أوردت في تقريرها مختلف المبادرات والإجراءات التي تم اتخاذها في مجال حقوق الإنسان ومن بينها حماية حرية الصحافة. وقد جاء تقديم التقرير في إطار تنفيذ وتنزيل التوصيات المقبولة من طرف المغرب، التي تم تقديمها للمملكة سابقا خلال الاستعراض الدولي الشامل المنعقدة دورته الثالثة في شتنبر 2017، عندما تلقت الحكومة المغربية 8 توصيات ذات صلة بتعزيز حرية الرأي والتعبير من أصل¹ 244.

ويبدو من الوهلة الأولى أن التقرير الحكومي قدم إجابات مستفيضة فيما يخص تعزيز حرية الرأي والتعبير، إلا أن إلقاء نظرة معمقة، يظهر أن جواب الحكومة ركز في عمومه على إجراءات ذات «طبيعة تقنية» حول جهودها في تعزيز وحماية حرية الرأي والتعبير، باعتبار أنها ترفض تعديلات أساسية تضمن حرية الصحافة، لاسيما التوصيات المتعلقة بعدم متابعة الصحفيين بالقانون الجنائي في قضايا النشر.

ويعد الاستعراض الدولي الشامل فرصة للدول «التي تعلن الإجراءات التي اتخذتها لتحسين أوضاع حقوق الإنسان في بلدانها وللوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان»²، ومن هنا فإن تقييم تفاعل الحكومة مع آليات الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان مهم لتقييم حرية الصحافة في المغرب واستقراء موقع وأهمية الإعلام في برامج الحكومة. ويمكن تقييم تفاعل الحكومة المغربية مع التوصيات الأهمية ذات الصلة بحرية الصحافة فكرة حول تصور الحكومة للسياسات العمومية ذات الصلة بقطاع الإعلام. في الوقت الذي تم قبول 191 توصية من طرف المملكة، من بينها خمسة ذات صلة بالإعلام، تم رفض 3 توصيات لها علاقة بحرية الصحافة³، تصب في اتجاه عدم متابعة الصحفيين بموجب القانون الجنائي في قضايا النشر، وهو ما يمكن اعتباره

«تنصلا رسميا» من التزامات حكومية سابقة. أما التوصيات التي قبلتها الحكومة، فإنها تصطدم مع إشكالية التطبيق، إذ لم يكن لها أثر بالغ على حل المشاكل المرتبطة بحرية الصحافة.

التوصيات بين القبول والرفض

بالاستناد إلى تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل لسنة 2017 الخاص بالمغرب، فإن المملكة تلقت 3 توصيات كلها تصب في اتجاه عدم متابعة الصحفيين بموجب القانون الجنائي عوض قانون الصحافة والنشر في القضايا المتعلقة بممارسة مهامهم، بالإضافة إلى إطلاق سراح المتابعين بتهمة ذات صلة بممارسة حرية الرأي والتعبير.

تتضمن التوصية الأولى مطالبة المغرب «بالامتناع عن الاستناد إلى قوانين غير قانون الصحافة عند النظر في المخالفات المرتبطة بحرية التعبير». أما التوصية الثانية فقد جاء فيها «إنهاء ملاحقة الصحفيين قضائيا بموجب القانون الجنائي بسبب ممارسة حقهم في حرية الرأي والتعبير بالطرق السلمية ويسبب حرصهم على الحق في الوصول إلى المعلومة». مباشرة بعدها تأتي التوصية الثالثة، وتتضمن مطالبة للمغرب «إنهاء ملاحقة الصحفيين قضائيا وإطلاق سراحهم إلى جانب أفراد آخرين سجنوا لمجرد ممارستهم حقهم في التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات»⁴.

وقد أدرجت المملكة المغربية التوصيات الثلاث السالفة الذكر ضمن باب التوصيات المرفوضة، مؤكدة عدم تأييدها الإلغاء الكلي لمتابعة الصحفيين بموجب مقتضيات القانون الجنائي، وذلك بمبرر كون «متابعة الصحفيين في قضايا لا تندرج ضمن أداء مهامهم المهنية يجب ألا يخضع للاستثناء المذكور حفاظا على حقوق المواطنين وتحقيقا لمبدأ المساواة أمام القانون»⁵.

وفي مقابل التوصيات التي رفضت بشكل كلي من طرف المغرب، تم قبول 5 توصيات لها صلة بحرية الرأي والتعبير. وهي التوصيات التي تم تضمينها في «التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجولة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل» الصادر عن وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان والعلاقات مع المجتمع المدني،⁶ والذي عرض مجهودات وإجراءات الحكومة فيما يتعلق بتنفيذها. وهي الإجراءات التي

ستتوقف عنها هذه الورقة بهدف تقييم مدى توافقها مع المواثيق والآليات الدولية في مجال حقوق الإنسان. وقد ركزت التوصيات الخمسة المقبولة أساساً على ضمان احترام أحكام الدستور المتعلقة بحرية الصحافة وحرية الرأي والتعبير، وجعل أحكام القانون الجنائي ملائمة لمقتضيات المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بالإضافة إلى مواصلة العمل على تعزيز حرية التعبير عن طريق تنفيذ القانون المنشئ للمجلس الوطني للصحافة⁷.

كما ركز التقرير الحكومي المرحلي أساساً على 3 محاور ذات علاقة بهذه التوصيات، التأطير القانوني والمؤسسي لحرية الصحافة والتنظيم الذاتي للمهنة بالإضافة إلى الدعم العمومي الموجه لوسائل الإعلام الوطنية. فيما يخص المحور الأول فقد أكدت الحكومة في تقريرها أن حرية الصحافة «عرفت تطوراً مهماً على مستوى الضمانات المؤسسية والقانونية المتعلقة بحقوق الصحفيين والمرتكزة أساساً على مبادئ الحرية والتعددية والاستقلالية والحماية»⁸. كما أكدت التقرير الحكومي بخصوص المحور الثاني أنه تم «تشكيل المجلس الوطني للصحافة باعتباره هيئة مكلفة بصيانة السهر على احترام أخلاقيات المهنة وعلى ضمان الحق لكل صحفي في الإعلام والتعليق والنشر، إضافة إلى تحويله صلاحية منح بطاقة الصحافة المهنية»⁹. وأخيراً أوضحت الحكومة أنها حريصة على «مواكبة تطور قطاع الصحافة بشقيه الورقي والإلكتروني، وذلك عبر إحداث آليات جديدة للتقييم والتتبع لدعم الصحافة والنشر والطباعة والتوزيع، إذ تم اعتماد مرسوم يتعلق بدعم الصحافة المكتوبة والإلكترونية وكذا مقاولات الطباعة والتوزيع، يتوخى إرساء إطار يرتكز على الحكامة والشفافية في منح الدعم»¹⁰.

تأطير قانوني زجري

تعتبر مسألة رفض الحكومة التوصيات المتعلقة بعدم متابعة الصحفيين بموجب القانون الجنائي بخصوص قضايا تتعلق بأداء مهامهم المهنية أهم نقطة تثير مخاوف الصحفيين والحقوقيين. فقد تم التعبير عن هذه المخاوف خلال الفترة التي شهدت مناقشة قوانين مدونة الصحافة والنشر قبل إقرارها بشكل رسمي في شهر غشت سنة 2016¹¹، لاسيما في الشق المتعلق بوجود «جسر» ما بين قانون الصحافة والقانون الجنائي، إذ نص قانون الصحافة والنشر في مادته 17، على أنه «لا تسري أحكام القوانين الأخرى على كل ما ورد فيه نص صريح في مدونة الصحافة والنشر»¹²، فحماية الصحفيين

من المحاكمة بموجب القانون الجنائي في قضايا النشر لم تكن واضحة في المادة المشار إليها، والتي تمت صياغتها بعبارة فضفاضة بشكل يبق على الجسر بين قانون الصحافة والقانون الجنائي في قضايا النشر.

إن الرغبة في تعويض قانون الصحافة والنشر بالقانون الجنائي، تؤكد فقره واردة في تقرير الحكومة المرحلي بخصوص الجولة الثالثة من الاستعراض الدولي الشامل والتي جاء فيها أن القانون «لا يمنح للصحافيين الاستثناء من المتابعة كباقي المواطنين في قضايا لا تندرج ضمن أداء مهامهم، أو في قضايا تمس بالثوابت الجامعة للأمة كالإساءة للدين الإسلامي أو النظام الملكي أو التحريض ضد الوحدة الترابية للمملكة وبالأمن والاستقرار، على غرار القضايا المتعلقة بالإشادة بالإرهاب»¹³، وذلك بالرغم من أن التهم المشار إليها هنا واردة في القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر.

كما أن ربط الحكومة في تقريرها المرحلي بين تعزيز حرية الصحافة مع وجوب «تحقيق المساواة بين المواطنين أمام القانون»، يؤكد المنحى المتعلق في متابعة الصحافيين بموجب قانون الجنائي عوض قانون الصحافة في بعض القضايا التي لها علاقة بالنشر. فمساواة المواطنين أمام القانون تعني بما أنه يمكن متابعة مواطنين عاديين بموجب القانون الجنائي في قضايا مثل السب والقذف والتشهير وغيرها، فإنه أيضا يمكن أن يتابع صحافيون بفصول من نفس القانون.

ورغم أن الحكومة أكدت على تجاوبها مع توصية ملاءمة القانون الجنائي مع مقتضيات المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إلا أنها ركزت على القيود الواردة في فقرتها الثالثة والتي تنص على «احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة»¹⁴. في المقابل، تجدر الإشارة إلى أن المعايير الأُممية تعتبر أن هذه الاستثناءات ليست مطلقة ولا يمكن استخدامها إلا في نطاق ضيق ومحدد، وهذا ما انتبهت له اللجنة المعنية بحقوق الإنسان سنة 2011 في تعليقها العام رقم 34 الذي يفسر المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إذ وضعت عددا من الشروط الدقيقة التي تبيح اللجوء إلى الاستثناءات المشار إليها، حتى لا تتحول إلى قاعدة يمكن أن تستعمل للتضييق على ممارسة حرية الرأي والتعبير¹⁵.

في مقابل هذه المقاربة الزجرية في التعامل مع جرائم الصحافة والنشر، وضعت الحكومة إجراءات لحماية الصحفيين، لا سيما تفعيل آلية الشكايات في حالات الاعتداء على الصحفيين أثناء مزاولة عملهم، حيث عملت الحكومة على «إحداث وحدة على مستوى قطاع الاتصال لتلقي الشكايات وتتبعها ومعالجتها»¹⁶. جرى الإعلان عنها بشكل رسمي عندما أصدرت وزارة الثقافة والاتصال -قطاع الاتصال- تقريراً مفصلاً سنة 2019 حول مؤشرات حرية الصحافة في المغرب¹⁷. والواقع أن هذه الوحدة التي تشير إليها الحكومة لا يعلم بشأنها الصحفيون الكثير من التفاصيل، كما أنها لم تتواصل مع الصحفيين بشكل جيد بهذا الخصوص، لا سيما عبر تقديم التقارير الإدارية الصادرة عنها والمؤشرات الرقمية بخصوص التجاوزات المرتكبة ضد الصحفيين والإجراءات المتخذة من أجل حمايتهم.

أما المؤشر الثاني فيتمثل في سعي الحكومة الحالية مباشرة بعد تنصيبها إلى تقديم مشروع قانون رقم 71.17 يقضي بتغيير وتنميم القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، الذي تضمن تعديلات يراد من خلالها نسخ مواد في قانون الصحافة وترك تنظيمها للقانون الجنائي¹⁸، وهو ما قد يفتح المجال أمام متابعة الصحفيين بموجب القانون الجنائي في قضايا متعلقة بالنشر، والذي لا يقتصر على الغرامات بل يتجاوزها إلى العقوبات السالبة للحرية. فعلى سبيل المثال نص هذا المشروع على نسخ مقتضيات قانونية من قانون الصحافة والنشر كالتحريض على الكراهية أو التمييز... و«جريمة إهانة رجال ونساء القضاء والموظفين العموميين ورؤساء أو رجال القوة العمومية أو هيئة منظمة»، وهو ما طرح مخاوف لدى الصحفيين حول اللجوء إلى مقتضيات القانون الجنائي لمتابعة الصحفيين في قضايا النشر بغطاء قانوني فضفاض¹⁹. وقد تم تقديم مشروع القانون المذكور أمام لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب يوم 20 مارس 2018، بغرض المناقشة والمصادقة عليه، لكن النقاش والجدل بشأن مقتضياته أدى إلى تجميده منذ ذلك التاريخ إلى اليوم (يناير 2020).

والحقيقة أن التخوفات التي عبر عنها الصحفيون تجدد مبررها من خلال استمرار متابعة الصحفيين قضائياً بموجب قوانين خارج مدونة الصحافة في قضايا النشر، مثل محاكمة أربعة صحفيين مغاربة بتهمة تسريب معطيات وأخبار تتعلق بلجنة تقصي الحقائق في البرلمان، حيث أصدرت المحكمة الاستئناف في الرباط بتاريخ 23 دجنبر

2019 حكما بالسجن ستة أشهر غير نافذة في حقهم، وغرامة مالية قيمتها 10 آلاف درهم، وهي المحاكمة التي قال مصطفى الخلفي، الوزير السابق المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، إنه وجد صعوبة في الاقتناع بها، «لكون القضية تتعلق بعملية نشر أخبار، حيث الأولى اللجوء إلى متابعة الصحفيين بقانون الصحافة والنشر وليس بالمقتضيات الواردة في القانون التنظيمي للجنة تقصي الحقائق»²⁰.

التنظيم الذاتي للمهنة والدعم العمومي

تعتبر الحكومة أن تشكيل المجلس الوطني للصحافة يعتبر من ضمن الضمانات المؤسساتية لحرية الصحافة في المغرب. وبالرغم من أن هذا المجلس الجديد يعتبر «هيئة مكلفة بالسهر على احترام أخلاقيات المهنة، وعلى ضمان الحق لكل صحافي في الإعلام والتعليق والنشر»²¹، إلا أن تقييم عمله أمر سابق لأوانه، باعتبار أنه تأسس قبل فترة وجيزة ولم يتمكن من ممارسة كل صلاحياته. فقد تم انتخاب أعضائه في يونيو 2018، ولا زال القانون الداخلي للمجلس لم ينشر بعد في الجريدة الرسمية (يناير 2020)، الأمر الذي يعرقل من ممارسة صلاحياته بشكل كامل خصوصا في الشق المتعلق بتنظيم المهنة والوساطة والتحكيم في القضايا المتعلقة بالأخلاقيات والمطروحة بمجدة مع الثورة الرقمية والتكنولوجية.

كما أن إصدار المجلس «الميثاق الوطني لأخلاقيات مهنة الصحافة» - والذي قدمته الحكومة باعتباره إجراء يهدف إلى توفير الشروط الكفيلة بإرساء حرية الصحافة- تلقى انتقادات من طرف جمعيات مهنية للصحفيين، حيث اعتبر المنتدى المغربي للصحفيين الشباب أن الميثاق تضمن موادا صيغت بطريقة تجعلها «أحكاما زجرية»، أكثر منها ضوابط أخلاقية، لاسيما وأنها كتبت بشكل فضفاض يقبل تأويلات متعددة²². بالإضافة إلى أنه لم يأخذ بعين الاعتبار عددا من التطورات الرقمية والتكنولوجية والاجتهادات الدولية ذات الصلة بجريمة وأخلاقيات مهنة الصحافة. بالرغم من ذلك، يبقى الميثاق خطوة إلى الأمام لاسيما وأن عملية تجويد النص تبقى مفتوحة في المستقبل.

وبالإضافة إلى التنظيم الذاتي للمهنة، تضمن التقرير الحكومي عددا من الفقرات المتعلقة بالدعم العمومي الموجه إلى الصحف والمواقع الإلكترونية. وقد أشار مثلا إلى المرسوم المتعلق بدعم الصحافة والنشر والطباعة والتوزيع الصادر في مارس 2019، الذي يروم إرساء إطار قانوني يرتكز على الحكامة والشفافية في منح الدعم العمومي

للقطاعات ذات الصلة²³. إلا أن الدعم العمومي في الحقيقة لم يساهم في تأهيل المقاولات الإعلامية بشكل يمكن من توفير بيئة ملائمة لتطور مشهد إعلامي مستقل ومتعدد، وهي خلاصة أشار إليها التقرير السنوي الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2015 و2016، الذي كشف أن «الأموال التي تقدمها الدولة للصحف لا تذهب بالأساس إلى تأهيل هذه المقاولات وإنما لصرفها في أمور تسييرية محضة»²⁴.

وحتى الدعم الموجه إلى الإعلام السمعي البصري العمومي يكتنفه الغموض، فمن جهة يتم إلزامه بالتقيد بالمقتضيات الواردة في دفاتر التحملات والتي تؤكد على تقديم خدمة عمومية قائمة على معايير الجودة والمهنية والتنوع والتنافسية، ومن جهة ثانية نجد أن الوضعية المالية للإذاعات والقنوات الرسمية لا تساعدها على الوفاء بهذه الالتزامات.

فحرية الصحافة لا تتحقق بالنسبة للإعلام التابع لمؤسسات الدولة إلا عبر الالتزام بمبادئ الخدمة العمومية، وهذه الأخيرة لها كلفة مالية بالنظر إلى وظيفتها المحورية التي تتجلى أساساً في منح المواطنين أكبر قدر ممكن من المعلومات ذات الجودة، من أجل تمكينهم من لعب دور نشط في الحياة السياسية والمساهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن ممارسة دورهم في الرقابة على الشأن العام.

وتقدم وضعية القناة الثانية التابعة للقطب العمومي مثالا حيا على هذه المسألة، إذ أنها توجد في وضعية مالية لا تساعدها على الوفاء بالتزاماتها الواردة في دفتر تحملاتها. فوفق موقع «ميديا 24» الناطق باللغة الفرنسية، فإن الخسائر المتراكمة على شركة صورياد-دوزيم ناهزت 720 مليون درهم، أي ما يعادل ضعف رأسمال الشركة المقدر بـ 359 مليون درهم²⁵. ومن أجل تجاوز هذا الواقع قررت الجمعية العمومية لصورياد-دوزيم بتاريخ 31 دجنبر 2016، الزيادة في رأسمالها وهو الأمر الذي لم يتم بسبب عدم التزام الدولة بدفع حصتها ليتكرر نفس السيناريو في شهر يونيو 2018²⁶. هذا الوضع يجعل القناة الثانية رهينة المداخل الإخبارية ما يؤثر سلباً على مدى التزامها بمبادئ الخدمة العمومية.

هذا الترابط الوثيق بين مبادئ الخدمة العمومية المحققة لحرية الصحافة والدعم المالي المخصص للإعلام السمعي البصري المملوك للدولة، لم يتضمنه التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجولة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل، وتم

الاكتفاء فقط باستعراض توجهات عامة تخص معايير الدعم العمومي وإجراءات تخص تعزيز مبادئ التعددية.

خلاصة وتوصيات

إذا كانت المملكة المغربية قد حققت تقدما فيما يتعلق بملاءمة قوانينها الوطنية مع المواثيق الدولية ذات الصلة بمجالات حقوق الإنسان، فإن ممارستها الاتفاقية فيما يخص «حرية الإعلام» مازالت لم تحقق تطلعات الصحفيين المهنيين وممثليهم والجمعيات الحقوقية.

إن وجود «جسر» يؤدي بالصحافي إلى المثول أمام المحاكم بموجب القانون الجنائي بتهمة لها علاقة بالنشر، يفرض تعديل قانون الصحافة بشكل ينهي مع هذا النوع من المتابعات. كما أن الوحدة التي أنشأتها وزارة الاتصال من أجل استقبال شكايات الصحفيين بشأن حوادث الاعتداء عليهم تبدو غير فعالة، ومن هنا يمكن وضع آليات أكثر فعالية من أجل حماية الصحفيين، من قبيل إحداث آلية حامية داخل المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو إنشاء لجنة تضم ممثلين عن قطاعات حكومية معنية والجمعيات المهنية المشتغلة في القطاع. وتشكل الجولة الرابعة من الاستعراض الدولي الشامل سنة 2022، محطة امتحان جديدة أمام المجتمع المدني الوطني والدولي من أجل تشجيع الحكومة على قبول توصيات تنحو في هذا الاتجاه.

ويجب أن تكون عملية «محاسبة الصحفيين» بشأن أي خرق مفترض لأخلاقيات مهنة الصحافة متروكة للمهنيين من خلال المجلس الوطني للصحافة بدرجة أولى، وهذا ما يفترض اعتماد قراءة حقوقية لمضامين «الميثاق الوطني لأخلاقيات مهنة الصحافة»، وتعزيز استقلالية المجلس الوطني للصحافة، والإسراع في نشر قانونه الداخلي في الجريدة الرسمية حتى يتسنى له ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القانون المنظم له.

كما أن الإطار المؤسسي والتنظيم الذاتي الضامن لحرية الصحافة وفقا للمعايير الدولية لا ينفصل عن الدعم العمومي الموجه للإعلام. ومن هنا لا ينبغي فقط الرفع من المخصصات المرصودة له في الميزانية، ولكن أيضا ربطه بجودة المنتج المقدم للمواطن.

الهوامش

- 1 مجلس حقوق الإنسان (الدورة 36)، الاستعراض الدولي الشامل (الجلسة الثالثة)، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدولي الشامل (المغرب)، 29 سبتمبر 2017، الصفحات: 22 و 23 و 32، (أرقام التوصيات المقبولة: 114 و 115 و 116 و 117 و 244، أرقام التوصيات المرفوضة: 113 و 118 و 119).
- 2 الأمم المتحدة مجلس حقوق الإنسان، الاستعراض الدولي الشامل، رابط الصفحة: <https://2u.pw/hjGzT>، تاريخ الاطلاع: 1 دجنبر 2019.
- 3 مجلس حقوق الإنسان (الدورة 36)، الاستعراض الدوري الشامل (الجلسة الثالثة)، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل (المغرب): آراء بشأن الاستنتاجات و/أو التوصيات، والالتزامات الطوعية والردود المقدمة من الدولة موضع الاستعراض، 29 سبتمبر 2017، الصفحات 3 و 4 و 7.
- 4 مجلس حقوق الإنسان (...)، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدولي الشامل (المغرب)، ص 22 وص 23.
- 5 مجلس حقوق الإنسان (...)، آراء بشأن الاستنتاجات و/أو التوصيات، والالتزامات الطوعية والردود المقدمة من الدولة موضع الاستعراض، 29 سبتمبر 2017، ص 7.
- 6 مجلس حقوق الإنسان (...)، تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدولي الشامل (المغرب)، مرجع سابق.
- 7 نفس المرجع السابق.
- 8 وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان والعلاقات مع البرلمان، التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجلسة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل، الموقع الرسمي للوزارة، رابط التحميل: <https://2u.pw/HnRbQ>، تاريخ التحميل: 04 دجنبر 2019، ص 11.
- 9 نفس المرجع السابق.
- 10 نفس المرجع السابق.
- 11 الجريدة الرسمية، عدد 6491، 15 غشت 2016، ظهير شريف رقم 1.16.122 صادر في 10 غشت 2016 بتنفيذ القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، ص 5969، الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، رابط التحميل: <https://2u.pw/LI40c>، تاريخ التحميل: 19 نونبر 2019.
- 12 نفس المرجع السابق.
- 13 (...)، التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجلسة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل (...)، مرجع سابق، ص 21.
- 14 نفس المرجع السابق، ص 20.
- 15 الأمم المتحدة (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان)، الدورة الثانية بعد المائة، جنيف: 11-29 يوليوز 2011، التعليق العام رقم 34: المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- 16 (...)، التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجلسة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل (...)، مرجع سابق، ص 21.

- 17 موقع القناة الثانية، وزارة الثقافة والاتصال تصدر تقريراً حول مؤشرات حرية الصحافة في المغرب، 12 شتنبر 2019 رابط المقال: <https://2u.pw/XaeC3>، تاريخ التصفح: 04 دجنبر 2019.
- 18 وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان والعلاقات مع البرلمان، بلاغ انعقاد الاجتماع الأسبوعي لمجلس الحكومة يوم 02 نونبر 2017، ص 3، رابط التحميل: <https://2u.pw/q1lgM>، تاريخ التحميل: 19 نونبر 2019.
- 19 مشروع قانون رقم 71.17 يقضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، ص 6/3.
- 20 خالد فاتحي، كيف تعزز خطة الديمقراطية وحقوق الإنسان الضمانات القانونية لحماية الصحفيين؟، موقع حزب العدالة والتنمية، 20 يوليوز 2019، رابط المقال: <https://2u.pw/B9ezz>، تاريخ التصفح: 22 نونبر 2019.
- 21 (...)، التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجولة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل (...)، مرجع سابق، ص 48.
- 22 المنتدى المغربي للصحافيين الشباب، بلاغ صادر بتاريخ 16 غشت 2019، رابط البلاغ: <https://2u.pw/DET9v>
- 23 (...)، التقرير المرحلي المتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الجولة الثالثة من آلية الاستعراض الدوري الشامل (...)، مرجع سابق، ص 49.
- 24 عبد الرحيم سموكتي، مجلس جطو: دعم الصحف لا يؤهل المقاولات وتقليص المستفيدين وارد، الموقع الإخباري نيل كيل عربي، 27 غشت 2018، رابط المقال: <https://2u.pw/t2ZcT>، تاريخ التصفح: 12 نونبر 2019.

25 Gh.E., Comment l'arrivée de MBC5 rend vitale la recapitalisation de 2M par l'état, le Site d'information Media24, mis en ligne 12 Novembre 2019, consulté le 16 décembre 2019, URL : <https://2u.pw/rJrEt>.

26 Idem.

باحثات وباحثو المعهد

| د. محمد مصباح

مؤسس ورئيس المعهد المغربي لتحليل السياسات، حاصل على الدكتوراه في علم الاجتماع من جامعة محمد الخامس بالرباط وخبير في علم الاجتماع السياسي. تركز أعماله على السياسات العمومية والديمقراطية والإسلام السياسي، مع اهتمام خاص بشمال إفريقيا.

| د. رشيد أوزاز

عضو مؤسس ومدير الأبحاث في المعهد المغربي لتحليل السياسات، حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد التطبيقي حول تأثير طبيعة المؤسسات على الاستثمار في الرأسمال البشري والنمو الاقتصادي في المغرب.

| د. سعيد الصديقي

حصل على الدكتوراه في العلاقات الدولية والقانون الدولي من جامعة محمد الأول بوجدة بالمغرب في مارس 2002، ويشغل أستاذا بجامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس منذ 2004، كما درس بجامعة العين بمدينة أبوظبي بالإمارات العربية المتحدة من سبتمبر 2012 حتى نهاية غشت/أغسطس 2019.

| د. عبد اللطيف الشنتوف

عضو بالمجلس الاعلى للسلطة القضائية، حاصل على شهادة الدكتوراه من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادال - الرباط، ودبلوم الدراسات العليا المعمقة من مؤسسة دار الحديث الحسنية بالرباط، وشهادة التخرج من المعهد العالي للقضاء بالرباط وشهادات تكوينية في الإدارة والتواصل وحقوق الإنسان. أستاذ بالمعهد العالي للقضاء بالرباط وأستاذ زائر بكلية الحقوق بالرباط وسلا - سابقا، وأستاذ زائر بمدرسة الحقوق بالجامعة الدولية بالرباط

د. فرانثيسكو كولين |

حاصل على دكتوراه من المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية (ISS-EUR) ومحاضر في السياسة والعلاقات الدولية في الكلية الأمريكية للمتوسط بفرنسا، وزميل مشارك في المعهد المغربي لتحليل السياسات بالرباط.

د. سميرة بوتخيل |

أستاذة مشاركة ومديرة برنامج الماجستير في النوع الاجتماعي، المجتمع والتنمية البشرية، قسم اللغة الإنجليزية، بجامعة محمد الأول.

د. امرؤ القيس طلحة جبريل |

باحث في السياسة العامة والاقتصاد السياسي والجغرافيا السياسية وكذلك أسواق العملات المشفرة والأسهم.

د. بياتريس تومي |

محاضرة في العلاقات الدولية في الجامعة الوطنية للتعليم عن بعد (UNED) وزميلة أبحاث مشاركة في GRESAM (يونيفرسيداد دي كاستيلا لا مانشا).

د. أمل النبيه |

حصلت على دكتوراه في العلوم السياسية في معهد العلوم السياسية في ليون. تركز أبحاثها على سياسات الزراعة المائية في المغرب وتونس.

د. سلمى صدقي |

حاصلة على الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة محمد الخامس بالرباط، وتخصصت في «الأسس النظرية والاسقاطات العملية لاستقلالية البنوك المركزية»، وخبيرة اقتصادية وأستاذة باحثة في الاقتصاد بجامعة ابن طفيل.

د. إكرام عدني

على الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة القاضي عياض وأستاذة العلوم السياسية والقانون الدستوري بجامعة ابن زهر، أكادير. عضو نشيط بمراكز بحثية، وباحثة مهتمة بالدراسات الأكاديمية حول المرأة والشباب والهجرة والأقليات.

د. هاجر الإدريسي

باحثة في علوم التربية وسياسات التعليم، وباحثة مشاركة، ومديرة مشاريع في المعهد المغربي لتحليل السياسات. تشرف على إدارة المشاريع التالية: مؤشر الثقة في المؤسسات، حوارات السياسات المغربية، وبرنامج تدريب كتابة أوراق السياسات العمومية.

د. محمد كريم بوخصاص

حاصل على الدكتوراه في علوم الإعلام والتواصل وأستاذ محاضر في الصحافة والإعلام بجامعة المولى إسماعيل بمكناس. سبق له التدريس بالمعهد العالي للصحافة والاتصال بالدار البيضاء، وعمل صحافياً مهنيًا لمدة 13 عاما في عدة مؤسسات إعلامية، آخرها أسبوعية «الأيام».

د. عبد الرفيغ زعنون

حاصل على الدكتوراه في الدكتوراه في القانون العام وباحث في القانون العام والعلوم السياسية، يشغل حاليا أستاذ التعليم الثانوي التأهيلي بمدينة طنجة، وأستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان.

د. عباس بوغالم

حاصل على الدكتوراه في العلوم السياسية والقانون الدستوري وأستاذ العلوم السياسية بكلية الحقوق بجامعة محمد الأول بوجدة.

| د. اسماعيل حمودي

حاصل على دكتوراه في العلوم السياسية/ جامعة محمد الخامس السويسي - كلية الحقوق وأستاذ العلوم السياسية بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس.

| د. عبد الرحمن علال

حاصل على شهادة في العلوم السياسية والقانونية من جامعة محمد الأول بوجدة وأستاذ زائر، ومؤطر لوحداث تكوينية ذات صلة بالتشريع والعمل البرلماني، وحقوق الإنسان، والسياسات العمومية، في العديد من الجامعات ومراكز البحث والمنظمات غير الحكومية.

الفريق الإداري للمعهد

| المدير التنفيذي للمعهد : **المهدي هرموش**

| المديرية المالية للمعهد : **سارة صلاح**

| مديرية برامج : **مونيكا كاريون**

| مدير برامج : **أيمن طالب**

| مساعدة إدارية : **بشرى بنشقرون**

| باحث مساعد : **محمد خوي**

هذا الكتاب

يهدف كتاب «الإصلاحات المؤسساتية في المغرب: مسارات التغيير وحدودها» والذي يشكل العدد الأول من سلسلة «دفاتر السياسات العمومية» التي يصدرها «المعهد المغربي لتحليل السياسات»، إلى تقديم قراءة تحليلية نقدية لمسار الإصلاحات المؤسساتية بالمغرب بعد اعتماد دستور 2011، بالاعتماد على مساهمات نخبة من الباحثين والخبراء في المجالات السياسية والقانونية والإعلامية والأمنية والعسكرية.

ويخصص هذا الكتاب حيزا مهما لتحليل الإصلاحات المؤسساتية في مجالات القضاء والقطاع الأمني والمجال العسكري والديمقراطية التشاركية والصحافة والمقاومات العمومية. ويعالج رهانات هذه الإصلاحات كما يقيم أثارها ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المرسومة لها. وتجاوزت مختلف الدراسات المستوى الوصفي إلى مستوى تحليل وتفكيك مكونات القطاعات التي اشتغلت عليها، ودراسة التفاعل بين الفاعلين داخل هذه القطاعات ومدى تأثيرهم في مآلات الإصلاح. وتعد هذه المنهجية القيمة المضافة الأساسية لهذا العمل، والتي تبتعد عن الأحكام القطعية، وتراهن على الفهم المركب للإصلاح بوصفه عملية مفتوحة وغير خطية ومحكومة بتوازنات دقيقة.

ويوجه هذا العمل إلى جمهور الباحثين والطلبة، وصناع القرار، وفاعلي المجتمع المدني، والإعلاميين، وكل المهتمين بقضايا الإصلاحات المؤسساتية والسياسات العمومية. كما يشكل مرجعا لكل من يسعى إلى فهم التحولات الجارية في المغرب، بعيدا عن القراءات الاختزالية أو الوصفية، ويندرج في سياق رصد المعهد المغربي لتحليل السياسات العمومية لهذه التحولات من منظور بحثي نقدي وعلمي جاد.