

L'échec de la centralisation administrative

Le condensé du rapport de la Cour des Comptes sur les raisons de l'échec du programme de développement de la province d'Al Hoceima - Manarat Al Moutaouassit - révèle une leçon amère : notre système de gestion publique demeure profondément centralisé, au moment même où on vient de poser les jalons d'une réforme dite structurelle, baptisée régionalisation avancée. Il a suffi que les acteurs centraux bafouillent, s'embourbent dans la gestion quotidienne pour que tout l'édifice du programme tombe dans l'eau et ses objectifs soient perdus de vue, au point que le taux de réalisation est des plus faibles (à peine 5 projets achevés et 45 engagés sur un total de 644 projets), deux ans après la signature de la convention cadre qui en précise la teneur.

Et c'est d'ailleurs à juste titre que le rapport en question passe entièrement sous silence le rôle de l'administration déconcentrée dans cette crise de gouvernance, comme si celle-ci n'existe pas ou n'est pas du tout impliquée, ni en amont ni en aval. Du reste, même le gouverneur de la province d'Al Hoceima, en sa qualité d'animateur du comité local, ne pouvait rien faire, face à l'inertie des services centraux des ministères.

D'un autre côté, beaucoup d'inquiétudes ressortent de ce cafouillage : si notre administration centrale, avec son armada de cadres et de moyens, produit des monstruosité pareilles, il faut, hélas, craindre des ratages beaucoup plus grands et dramatiques de la part nos administrations déconcentrées ou/et décentralisées.

b. Zyani

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI	Professeur à l'ENSA, président.
Abdelouhad OURZIK	Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.
Khalid BENOSMANE	Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.
Mohammed EL BOUZIDI	Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, vice-président trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.
Badia BADDAG	Vice-présidente /secrétaire général.

Dans ce numéro :

1. Editorial : L'échec de la centralisation administrative, *par* **Brahim ZYANI**, p : 1

2. Le ministère de l'économie et des finances et les exigences de la déconcentration territoriale, *par* **Mohamed Zyani**, cadre à la TGR, p : 2

3. لا استقامة ولا تطور للامركزية بدون نظام لا تركز ناجح، رشيد ليكر، أستاذ بكلية الحقوق بسلا، ص:3

4. تلازم اللامركزية و اللاتمرکز وهم أم حقيقة ؟ صالح لمستف، باحث في الإدارة الترابية، ص:6

5. حول ضرورة التمييز بين التفويض والحلول والنيابة كوسائل قانونية لترسيخ عدم التركيز الإداري محمد بوجيدة، باحث في الإدارة العامة، ص:6

➤ Déjà parus :

N°5 : Encadrement
N°6 : Contractualisation
N°7 : Externalisation
N°9 : Evaluation des politiques publiques
N°10 : L'accueil dans l'administration
N°11 : L'interministrialité

Appels à contribution pour les numéros 13 et 14, voir page : 9

Le ministère de l'économie et des finances
et les exigences de la déconcentration
territoriale

Par Mohamed Zyani, cadre à la TGR

À la différence des autres départements ministériels, de par sa spécificité et son intervention dans plusieurs secteurs du champ administratif, économique et financier, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) est composé de plusieurs directions de taille, de poids et de métiers différents. On y distingue grosso modo deux types de directions : le bloc des directions à réseaux qui sont la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction Générale des Impôts, l'Administration des Douanes et Impôts Indirects et, à une échelle moindre, la Direction des Domaines de l'Etat et la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation ; le bloc des structures centralisées à savoir la Direction du Budget, la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, la Direction des Études et des Prévisions Financières, la Direction des Affaires Administratives Générales, l'Inspection Générale des Finances et l'Agence Judiciaire du Royaume.

Placées au carrefour de l'ensemble des départements ministériels et des administrations, tant centrales que déconcentrées, les directions à réseaux du MEF se trouvent représentées aux quatre coins du Royaume. Prenant l'exemple de la Trésorerie Générale du Royaume, la TGR dispose d'un vaste réseau d'unités administratives composé de 8 directions régionales (appelées Trésoreries Régionales), 182 Perceptions et 53 Trésoreries Préfectorales et Provinciales. Au sein de ce réseau, les trésoreries provinciales et préfectorales occupent une place importante, elles sont chargées d'exécuter les dépenses, de recouvrer les recettes et de tenir la comptabilité conformément aux lois et règlements en vigueur. Ces missions, ces unités les exercent soit auprès des services déconcentrés de l'Etat, (les directions

régionales et provinciales dépendant des autres administrations d'Etat) - les fameux services déconcentrés -, soit auprès des trois catégories de Collectivités Territoriales et de leurs groupements, ou encore pour le compte des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonomes (SEGMA) (sous-ordonnateurs).

Analysé sous l'angle de la déconcentration, le réseau administratif déployé sur le plan territorial par le MEF n'en pose pas moins d'interrogations. Contrairement aux autres départements ministériels pour lesquels la problématique de la déconcentration se pose en termes de pouvoirs et de compétences à déléguer à leurs services déconcentrés (directions régionales, directions provinciales et autres établissements ou démembrements de services), la déconcentration se pose pour le MEF d'abord en termes institutionnel et organisationnel, dans la mesure où les directions de réseau dépendant de ce ministère sont présentes en ordre dispersé dans le territoire, faisant de ce ministère l'un des rares départements ministériels centraux qui se trouve représenté par une pluralité d'entités administratives !

Cette forme de représentativité éclatée produit des effets limités de deux ordres : d'abord, elle exerce un impact négatif sur le citoyen qui se trouve le plus souvent ballotté entre diverses entités : les services de la TGR (perceptions) d'un côté et ceux de la DGI (Recettes de l'Administration Fiscale notamment), de l'autre. Dans l'imaginaire du citoyen, ces deux entités répondent du même nom (دار الضريبة). Certes, le problème est moins grave dans les villes moyennes ou les petites localités où ces entités sont localisées dans la même zone géographique (quartier administratif en l'occurrence), mais dans les grandes villes, le citoyen se trouve le plus souvent contraint à de longs déplacements (un va et vient coûtant et épuisant) entre deux services dépendant du même département ministériel !

Ensuite, pour les besoins de coordination et de cohérence de l'action de l'Etat sur le plan territorial, l'absence d'un

interlocuteur unique du département de l'Economie et des Finances complique la mission des walis et gouverneurs - et accessoirement des grandes collectivités territoriales - dans un domaine où l'accès à l'information budgétaire et financière agrégée et sa mobilisation à des fins de gestion courante ou/et de décision stratégique, deviennent pratiquement une tâche quasi impossible, quand il faut s'adresser à une pluralité de services déconcentrés travaillant selon une logique sectorielle et pyramidale.

C'est assurément les raisons pour lesquelles un pays comme la France a procédé en 2008 à la fusion entre la Direction Générale de la Comptabilité Publique et la Direction Générale des Impôts, pour former une unique Direction Générale des Finances Publiques.

Cet exemple montre que pour être en accord avec les exigences de la déconcentration, le MEF se doit, dans la foulée de la régionalisation avancée, d'entamer une réflexion/action sur l'implantation territoriale de ses entités administratives et, parallèlement, d'accomplir un effort intense en vue du resserrement et de réorganisation et de ses structures centrales.

لا استقامة ولا تطور للامركزية بدون نظام لامركز

ناجح

رشيد لبكر، أستاذ بكلية الحقوق بسلا

استنفذ البحث في موضوع اللامركزية في علاقته بعدم التمركز (أو اللاتمركز أو اللاتركيز) كثيرا من الوقت كما استهلك جهدا شاقا من طرف الباحثين في مجال القانون العام والقانون الإداري على وجه الخصوص، حتى باتت مادته وبحثه والإشكالات التي يقارنها مسألة محددة المضمون، واضحة المعنى بين غالبية هؤلاء الباحثين. وأعتقد، أن كل ما كتب حول هذا الموضوع، وما تم تداوله من أفكار ونظريات بصدده، في العشرات من المنتديات العلمية المنعقدة داخل الجامعة أو خارجها، فضلا عما نظم بخصوصه من ملتقيات للحوار والتشاور، داخل مؤسسات التسيير العمومي ومراكز البحث، وطنيا و محليا، يكفي لرسم معالم طريق واضحة، بإمكانها الوصول بالمغرب، إلى عهد التدبير الترابي القويم، القائم على سياسة تدبير

فعال، تتكامل فيها اللامركزية مع عدم التمركز، على نحو يحقق الحكامة المرجوة ويفضي إلى الجودة المتطلع إليها، على مستوى الإنجاز وجودته وكلفته والمدد التي يمكن أن يستغرقها.

بيد أن الحصيلة المسجلة على أرض الواقع مخالفة تماما لكل هذه التطلعات، وإذا كان الحيز المخصص لهذه الورقة لا يتسع للخوض في كل التفاصيل التي تقف وراء الفارق القائم بين المسطر والمنجز، بين النية المعبر عنها مؤسساتيا والنتيجة المنجزة على أرض الواقع الفعلي، فإن هناك اعتقاد عام يغمرنا، يرجع مشكل هذا التفاوت الحاصل، إلى نية الدولة ذاتها، التي ما زالت تتقدم بقدم وترجع بأخرى، و عزمها يتأرجح بين الإقدام والتراجع، لا سيما في الشق المتعلق بعدم التمركز، الذي لا تكفي فيه الإرادة السياسية، بل هو نظام عملي لتفعيل اللامركزية ذاتها، لا يمكن أن يتحقق إلا بتوفير عدد من الوسائل المادية والمعنوية والبشرية والنفسية كذلك، وهي أمور، نعتقد أن الدولة ما زالت ليست في أتم استعداد للنهوض بها، أو على الأقل، ما زالت لحد الساعة، لا تتوفر، على رؤية واضحة حول كيفية توفير هذه الشروط وأنماط تدبيرها ؛ ولأن تمسكها (أي الدولة) بهذا الخيار أضحي مسألة محسومة ولا تبقي مجالا للشك، فإنها، ما فتئت تعبر عن حسن النية بخصوصها وتقصص عن خيارها الراسخ في إقامة نظام لامركز قوي، قادر على تفعيل كل التطورات الإيجابية التي حصلت على مستوى اللامركزية، ونظن أن التعبير عن "حسن النية هاته"، مرده الإصرار الدولتي القوي، على التمسك بهذا الخيار دونما إمكانية التراجع عنه، ولو في غياب الشروط الموضوعية الكافية لإنجاحه آنيا.

الملاحظ إذن، أن الدولة قد تقدمت كثيرا في مجال اللامركزية لا سيما على مستوى النص القانوني، وأضحت كل مقومات هذا النظام جاهزة لإدخال المغرب إلى عهد لامركزي متطور، فعال ومتفاعل مع المجال، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي. لكن يظل أثر هذا المجهود محدودا وغير ذي أثر، إذا قورن بالبطء الذي ما زال يعرفه ملف اللاتمركز، الشيء الذي يوشك أن يفرغ المشروع اللامركزي من معناه، وبالتالي، يحيل هذا النظام، إلى كيان معاق، غير قادر على الحركة بشكل سليم وقوي، وبالتالي عاجز عن إنتاج إدارة ترابية في المستوى المأمول.

وعليه، يبدو من المهم لنا كباحثين في الشأن الإداري، إمطة اللثام عن بعض المعوقات التي نرى أنها قادرة على تفسير التأخر المسجل في هذا الشق الهام والفصلي، الذي يرهن مشروع تأهيل الإدارة المحلية، ألا وهو المتعلق بنظام عدم التمركز ؛ معوقات يمكن

إجمالها عموما - ووفق ما يسمح به المجال - في النقاط التالية :

➤ غياب الإرادة الحقيقية لا يتجلى على مستوى الإدارة المركزية فحسب، بل إن أثره هذا يظهر بالأساس على مستوى إدارة المرفق العام المحلي الممثل لسياسة اللاتمرکز، التي لا يبدو أن القائمين عليه متحمسين فعلا لتحمل مسؤولية اتخاذ القرار محليا، خوفا من إمكانية ارتكاب أخطاء تنتج أثارا تستدعي المساءلة، لذلك فالمسؤولون المحليون يميلون إلى الاكتفاء بالتنفيذ الحرفي للتعليمات باعتبارها الطريق الأسلم المجنب لأي محاسبة يحتمل أن تهدد مصالحهم المكتسبة في المرفق الذي يسهرون عليه. بمعنى آخر، إن الاحجام عن التجديد والابتكار والتقارير وتحمل مسؤولية الآثار الناجمة عن ذلك - ولو كانت إيجابية - هو الأفضل والأسلم دائما في اعتقاد هؤلاء المسؤولين، باعتباره المسلك المحصن عن الوقوع في الخطأ والمؤمن ضد أي محاسبة. وغني عن البيان الإشارة، إلى أن هذه الثقافة التدبيرية، وإن كانت تؤثر على الخوف الذي يملك بعض المسؤولين إلى درجة تحوله إلى مرض خطير يهدد سلامة التدبير، فإنه يؤثر أكثر من ذلك، على ظاهرة انعدام الكفاءة وعدم القدرة على تحمل المسؤولية، وأن الالتزام الحرفي بتعليمات المركز ليس إلا تقية لإخفاء العجز وغياب المؤهلات، في مقابل التشبث القوي بالمنافع، المادية والمالية، التي يذرها موقع المسؤولية (سيارة الخدمة، مسكن الخدمة، المنح المتعددة Primes،....).

➤ تمسك المركز بكل خيوط اللعبة، رغبته الصلبة في امتلاك السلطة وإصدار الأوامر والتوجيهات والتحكم في عامة القرار الإداري، عدم ثقته في الآثار التي قد تنجم عن منح الاستقلالية الكاملة للمحلي، وهل ستحافظ هذه الاستقلالية

عن قوة موقعه أم تهددها؟ كلها عوامل ما زالت تحول دون إقامة نظام لا ممرکز قوي... لذا، أعتقد، أن هذه الرؤية التي مازالت متجذرة مع كامل الأسف لعدة أسباب تاريخية وثقافية واجتماعية يطول شرحها... هي التي تدفع بالمركز إلى التصرف حيال أي مبادرة إبداع إداري على المستوى المحلي، سواء تعلق الأمر بسلطة اتخاذ القرار أو الإحجام عنه، وكأنه تمرد عن المساطر و سطو على الاختصاص وعدم امتثال للهرمية وخروج عن الشرعية، قد يكون المركز محقا في بعض الحالات التي تكون فيه البنية المحلية ضعيفة بشريا ولوجيستيا، لكن في الحقيقة، غالبا ما يتم اللجوء إلى هذا التبرير، لإخفاء الرغبة في التحكم والتطلع إلى مراقبة كل شيء، والإبقاء على خيوط المنفعة الممتدة من المركز إلى المحلي، قائمة ومتحكم فيها.

➤ هناك أيضا مشكل القطاعية الفظيعة التي أثرت بشكل بالغ السلبية على علاقة اللامركزية بعدم التمرکز، فكل قطاع يعنى بتدبير الشأن العام إلا ويفضل الاشتغال في مجاله بعيدا عن منطق التعاون الفعلي والتنسيق المفترض والتكامل الواجب مع غيره من القطاعات، وحتى الاجتماعات التنسيقية لهذه القطاعات والتي تنعقد في مناسبات معينة، لا تعدو أن تكون تنفيد لإجراء روتيني يفترضه القانون أو البروتوكول الإداري، محليا أو مركزيا ؛ لكن سرعان ما ينقشع أثره على صخرة التدبير اليومي، حيث يعود كل قطاع إلى الانطواء على نفسه. وفي اعتقادنا، إن اللاتمرکز نظام عضوي، بنيته متماسكة، وأعضاؤه مترابطة في سلسلة دائرية circulaire بعضها يصب في معين بعض، وبالتالي فلا مجال للحديث عن لامركزية متطورة دون التشبع بهذه الرؤية الشاملة والمشاركة، إذ لن يفيد اللامركزية في

حدود واضحة، توثق لأي طرف مجال تخصصه، ولكن في تفاعل مع غيره ووفق رؤية تعاونية، تشاركية وتنسيقية وبعيدا عن منطق التحكم والتعليمات والمرؤوسية. صحيح أننا نجد في النص القانوني خطوطا واضحة تسطر لكل طرف نطاق تدخله، ولكن الأمر ما زال يحتم الاشتغال على هذه النصوص أكثر، درءا للغموض ودفعاً للإبهام الذي ما زال يعتري العديد من فقراتها، الشيء الذي يفتح المجال أمام التأويل الأحادي و"السطو" على الاختصاص، والذي يعود عنصر الحسم فيه إلى العامل الشخصي المرتبط بكاريزما المسؤول قبل أي شيء آخر، وهو ما يفسر التفاوت الذي أشرنا إليه؛ لذلك نعتقد، بأن نجاح اللاتمرکز رهين بإزالة اللبس عن هذا الجانب وتوضيح المواقع وتسليط الضوء على مساحات الظل الموجودة، حتى يظهر كل مسؤول في موقعه الحقيقي، لتمييز الأكفاء من الفاشلين المختفين وراء التبريرات. ساعتها إذن، ستوفر الشروط المثلى لتطبيق التوجيه الملكي الوارد في خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش الأخير: "العمل أو الانسحاب".

هذا وإن تفعيل كلا من هذه المقترضات، لا يعفينا أيضا من مواصلة العمل والبحث في المشروع الكبير، المتعلق بتخليق المرفق العمومي وتطهير الأداء العام من كل مظاهر التقاعس والفساد والتسلط والسلطوية المتحكمة، مع التفكير في نظم تحفيز أكثر إنصاف وعدالة، لتشجيع الكفاءات المجدة وذات الاستحقاق، وتوسيع نطاق الحرية الإدارية وحماية المسؤول المحلي المبادر، مقابل تطوير طرق المراقبة (الحرية مقابل المحاسبة). فهذه كلها مستلزمات أكيدة لإنجاح مشروع اللامركزية واللاتمرکز، الذي يجب علينا من الآن، النظر إليهما، على أنهما وجهان لعملة واحدة، لا يستقيم الحديث عن أحدهما دون الآخر. فالحكامة الإدارية المحلية نظام واحد لا ينشطر، اللامركزية طرفه الأول واللاتمرکز طرفه الثاني، ولا يستقيم سيره إلا بسلامة الطرفين.

شيء، إقدام قطاع إداري معين على تطبيق اللاتمرکز في مجاله، في ظل إجماع نظم إدارية أخرى عنها، فالمجال الضريبي مرتبط بنظيره العقاري والأمني والتعليمي والصحي والضريبي والديني وغيره... كل ذلك، في إطار حلقة دائرية مترابطة، تبدأ بعض أطرافها من حيث تنتهي الأخرى.

➤ ضرورة إعادة النظر في الوظيفة التنسيقية والتقريرية التي يتمتع بها العامل أو الوالي على مستوى المحلي (إقليميا أو جهويا) في ارتباط مع السلطة التي يمارسها رؤساء المجالس المنتخبة الممثلة لجهاز اللامركزية، إذ يبدو، أن العلاقة بينهما مازالت ملتبسة، مضطربة وغير واضحة، تحضر فيها العوامل الشخصية المرتبطة بكاريزما المسؤول أكثر من ارتباطه بالعامل المسطري القانوني، الشيء الذي يجعل أنماط تطبيق هذا النظام مختلفة المستويات حسب المناطق، هذا فضلا عن كون علاقة العامل بغيره من ممثلي السلطات الإدارية الأخرى التي لازالت تسير في اتجاه عمودي، أشبه مما يكون بعلاقة الرئيس بمروؤوسه، وهو ما يؤثر على مساحة الحرية التي من المفروض أن يتمتع بها ممثلو هذه القطاعات، ويخلق نوعا من القطيعة النفسية بين الجانبين. إن الهيمنة التي يتمتع بها العامل على المستوى المحلي، كثيرا ما تؤدي إلى حالة من التشنج أو "البلوكاج" في تدبير بعض القطاعات، وتكون السبب وراء إجماع هؤلاء الرؤساء عن منهجية المبادرة والتوجه نحو تنفيذ تعليمات العامل وحتى ولو كانوا غير متفقين معها. من المفروض إذن، أن يركز ميثاق اللاتمرکز المنشود على مناقشة هذه النقطة ذات التداعيات الوخيمة على جودة التدبير المحلي، وعلى مطالب التكامل المرغوب بين كل من اللامركزية واللاتمرکز في نظام الإدارة المحلية، في أفق تسطير

تلازم اللامركزية و اللامركزية وهم أم حقيقة؟

صالح لمستف، باحث في الإدارة التربوية

من المعلوم أن اللامركزية تعني نقل سلطات واختصاصات من الدولة المركزية إلى الجماعات المحلية ذات استقلالية قانونية ومالية.

أما اللامركزية فهو نمط للتنظيم الإداري الداخلي الذي يقتصر على تفويض بعض الصلاحيات لمندوبين محليين للإدارة المركزية على المستوى الترابي.

وعبر التاريخ، نجد أنه للضرورات العملية الميدانية، تزامن اللامركزية مع نشأة الدولة بدرجات متفاوتة، ومن ثم كان دوما حضور الدولة يتجسد من خلال ممثلي السلطة المركزية كالعمال والباشوات والقواد والشيوخ. الخ.. وقد يقوم هؤلاء مقام الإدارات التي لا تتوفر على تمثيلية محلية أيضا.

ومع مرور الوقت، تطور هذا الحضور بفعل اتساع المهام وتنوعها في مواجهة الحاجيات المتزايدة والمتصاعدة للسكان سواء في المجال الحضري أو القروي، وهذا ما نتج عنه توالد المصالح الخارجية المختلفة وانتشارها محليا وإقليميا وجهويا.

أضف إلى ذلك أن اختيار الدولة لسياسة اللامركزية في تنظيمها الإداري والتربوي دفع في اتجاه تقوية تواجد الإدارة اللامركزية لمواكبة عمل المجالس المنتخبة ودعمها ومساعدتها في القيام بدورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وفي إطار اختصاصاتها سواء الذاتية أو المنقولة أو المشتركة.

إلا أن هذا لا يعني أي تلازم بين اللامركزية واللامركزية فذلك في الحقيقة مجرد وهم، بحيث أن النهجين وإن كانا يشتركان في الأهداف التي تبقى خدمة المواطن والسكان في النهاية، فهما في الواقع يختلفان من حيث الشكل والطبيعة، إذ الأول نتاج لإرادة سياسية والثاني يتعلق بقرار إداري.

وحتى لا يبقى هناك لبس في من له الأحقية بتمثيل الدولة وتجاوز ذلك النقاش الذي لا نهاية له، نجد أن معالجة هذه الإشكالية تكمن في منح الجماعات الترابية أكثر ما يمكن من الصلاحيات انطلاقا من الجهوية المتقدمة كقادرة لهذا التحول، مع احتفاظ الدولة

بالمهام السيادية فقط ضمانا لوحدها ووقاية من أي تفكك محتمل أو تفاوت بين الجهات على الصعيدين الاقتصادي والتنموي.

إذن فما عدا الاختصاصات والصلاحيات أو المهام السيادية التي لا تحتل التجزؤ أو النقل، وهي المتعلقة بالعدالة والعمل الوطنية والأمن والدفاع

والسياسة التعليمية والشؤون الخارجية، يمكن أن تقوم الجماعات الترابية بكل ما له علاقة بالشأن العام المحلي . حينها لن تعود هناك جدوى للحديث عن تلازم النهجين وترقب انتصار الواحد منهما على الآخر لتحديد مكانة الدولة والجماعات الترابية في تنفيذ السياسات العمومية.

فإذا سلمنا بأن للدولة أدوار وطنية معينة لا يستطيع غيرها القيام بها، مثل ما للجماعات الترابية أدوارا تتمثل في القضايا المحلية التي تبقى هي المؤهلة أكثر لها، فإن من شأن التكامل بين الدولة والجماعات الترابية أن يعكس إيجابيا علي التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة وتسريع وثيرة النمو وبالتالي يصبح بالإمكان تحقيق النجاعة في مهام تناسق وتماسك السياسات العمومية الترابية جهويا وإقليميا، التي غالبا ما تصطدم في الواقع الراهن بنزوع كل قطاع ليظل " سيدا في بيته".

حول ضرورة التمييز بين التفويض والحلول والنيابة **كوسائل قانونية لترسيخ عدم التركيز الإداري**

محمد بوجيدة، باحث في الإدارة العامة

لا شك أن اللجوء إلى هذه الوسائل – التفويض والحلول والنيابة - لنقل الاختصاصات أو التوقيعات من السلطات المركزية إلى سلطات عدم التركيز الإداري أمر لا مناص منه لاتخاذ القرارات على المستوى المحلي وبشكل ملائم للواقع، لاسيما فيما يتعلق بتدبير قضايا القرب المختلفة. كما أن هذه الوسائل تخفف العبء على الإدارات المركزية لتتفرغ إلى وظائف أكثر أهمية كوضع التصورات للإصلاحات اللازمة، وإعداد النصوص والدراسات لتحديث الإدارة، والمراقبة وغيرها. كما أنها تساعد الجماعات الترابية على تأدية مسؤولياتها لأنها ستجد بجانبها مصالح خارجية تستطيع أن تقرر في العديد من القضايا المحلية، ومحاور تتوفر على الوسائل الضرورية، بدل اللجوء إلى الإدارات

وتفويض السلطة، تجدر الإشارة إلى أن هناك قواعد عامة تحكمهما معا وهي :

1. لا تفويض بدون نص قانوني ولا خارج النص ؛
2. يجب أن يكون التفويض مكتوبا في شكل قرار أو مقرر حسب النصوص ؛
3. لا بد من نشره للاطلاع عليه من طرف الجميع خصوصا إذا استلزم القانون نشره بوسيلة معينة ؛
4. التفويض لا يمكن أن يكون إلا جزئيا وليس في كل الاختصاصات وإلا انقلب إلى حلول تلقائي محل السلطة الأصلية المختصة.

(1) تفويض السلطة يتميز بما يلي :

- إن تفويض السلطة أو الاختصاص يتميز بكونه يمنح لصفة معينة أو وظيفة كالتفويض لرئيس مصلحة خارجية وليس لشخص بذاته (هو غير شخصي).
- يجرى التفويض الأصلية المفوضة من ممارسة الاختصاص بحيث لا يمكنها ممارستها طالما استمر قرار التفويض في إنتاج آثاره القانونية.
- الجهة المفوض إليها هي التي تصبح مسؤولة عن قراراتها، أما المفوض فيبقى مشرفا ومراقبا لأعمالها كسلطة أصلية وتسلسلية. ويمكنه إلغاء قرار التفويض إذا لاحظ عدم قيام المفوض إليه بعمله بالشكل المطلوب.
- إذا تغير المفوض أو المفوض إليه يبقى قرار التفويض ساري المفعول طالما لم يبلغ لأن التفويض ينصب على الوظيفة ولا حاجة إلى ذكر حتى اسم المفوض إليه في قرار التفويض.
- يجوز للمفوض إليه في حالة تفويض الاختصاص، تفويض إمضائه فقط وليس الاختصاص لغيره وتسمى هذه الحالة بالفرنسية subdélégation.
- يمكن في قرار التفويض، تحديد عدة مسؤولين مفوض إليهم بحيث إذا غاب أحدهم يخلفه آخر (بتدرج) (la délégation en cascade).

(2) تفويض الإمضاء :

أما التفويض في التوقيع أو الإمضاء فهو عكس الأول :

- ✓ شخصي موجه إلى شخص بذاته (يمكن الاطلاع على نماذج القرارات في الجريدة الرسمية).

المركزية البعيدة عن الواقع المحلي، ناهيك عن البطء والروتين في التعامل معها مما يضيع الكثير من فرص التنمية.

غير أن الممارسة العملية تبين بجلاء أن الوسائل المذكورة عادة ما يتم الخلط بينها بل بينها وبين حالات أخرى كممارسة الاختصاصات من طرف المصالح الخارجية وحتى على مستوى الإدارات المركزية بموجب أمر أو بإذن أو توقيع نظائر قرارات par ampliation والخلط بينها وبين توقيع النسخ المطابقة pour copie conforme ناهيك عن الخلط بين مختصر التوقيع le paraphe والتوقيع la signature وعدم فهم معنى التوقيع الإضافي أو التوقيع بالعطف واستعمال التوقيع الموضوع على خاتم أو طابع بواسطة ما يسمى بالفرنسية la griffe. بل أكثر من ذلك، كثيرة هي النصوص التي لا تميز بين الحلول والنيابة. أما بخصوص الترجمة فإنه عادة ما يلاحظ الإشارة في النص الفرنسي إلى كلمة suppléance التي تعني الحلول وليس la substitution المستعملة في مجال المراقبة، بينما في النص العربي نجد النيابة أو الإنابة l'intérim. ومثل هذا الخلط في هذه الوسائل كلها الذي قد تترتب عليه آثار سلبية بحيث تتخذ قرارات من طرف مسؤولين مع أنه في كثير من الحالات هم غير مؤهلين قانونا لاتخاذها ومن ثم يمكن ربح القضية أمام المحاكم الإدارية بسهولة في حالة الطعن فيها.

وحسب علمنا، فإن الفقه والقضاء في المغرب، على خلاف نظيريهما في دول أخرى كفرنسا مثلا أو بلجيكا أو غيرهما لم يتسن له حتى الآن بلورة قواعد وأحكام من شأنها أن تسلط الضوء على مختلف الوسائل المذكورة والموروثة من الإدارة الفرنسية خلال الحقبة الاستعمارية.

أولا : التفويض :

بخصوص التفويض، ثمة نظرية مكرسة في الفقه والقضاء المقارن. وقد أكد التشريع كذلك بعض جوانبها ومنها التشريع المغربي.

وبصفة مختصرة جدا، فإن النظرية المذكورة المعتمدة في مجال القانون الإداري (وليس على مستوى القطاع الخاص) تفرق بين نوعين من التفويض : تفويض الاختصاص أو السلطة أو المهام (وقد جرى العمل على استعمالها بشكل مرادف) وتفويض الإمضاء أو التوقيع. ودون الدخول في تفاصيل تعريف التفويض وقبل توضيح الفرق بين كل من تفويض الإمضاء

ومن جهة أخرى، ورثت الإدارة المغربية حالات أخرى يتم فيها التوقيع أحيانا على قرارات هامة مع أنها لا تسمح قانونا بذلك، لأن الاختصاص مسند في الأصل إلى سلطة قانونية واستنادا إلى الاجتهادات الفقهية والقضائية أجازت التشريعات المختلفة التفويض والحلول وذلك بعد أن تبين بأن أية سلطة لا تستطيع ممارسة اختصاصاتها لنفسها نظرا لكثرة المهام والتوقيعات بعد تضخم العمل الإداري.

ويتعلق الأمر بالتوقيع بأمر وبإذن والتوقيع على نظائر القرارات ومطابقة النسخ لأصولها التي تعرف خلطا كبيرا في العديد من الإدارات المركزية بدون حتى تفويض من السلطة المختصة وإدارات عدم التركيز، والتي لا تسمح باتخاذ القرارات. كما أنها لم تحظ حتى الآن بالدراسة والتحصيص ومن ثم تتطلب دراسة خاصة بها.

وبصفة عامة فإن جميع هذه الحالات تستدعي دراسة معمقة ليعرف الجميع كيفية اللجوء إليها ومداها.

- ✓ لا يجرّد السلطة الأصلية من ممارسة اختصاصها شريطة عدم التوقيع على نفس القرارات التي يوقعها المفوض إليه.
- ✓ تبقى المسؤولية ملقاة على عاتق السلطة الأصلية.
- ✓ لا يجوز للمفوض إليه إعادة تفويض التوقيع إلى جهة أخرى.
- ✓ إذا تغير المفوض أو المفوض إليه يجب تغيير قرار التفويض.
- ✓ يمكن في قرار تفويض الإمضاء النص على التفويض لعدة أشخاص وبتدرج.

ثانيا : الحلول :

أما فيما يتعلق بالحلول (la suppléance) فهو وإن كان يلتقي مع التفويض في ضرورة وجود نص قانوني يقره ويحدد الجهات الممكن أن تحل محل سلطة معينة ويبين شروطه في بعض الحالات، فإنه يختلف تماما عنه في كونه لا يتطلب اتخاذ قرار للسماح به بل هو تلقائي بمجرد غياب سلطة، أو إذا عاقها عائق ومن ثم فهو على خلاف التفويض أيضا الذي يمكن أن يظل ساري المفعول لمدة طويلة خاصة تفويض الاختصاص، فإنه يتميز بكونه مؤقت ومرتبب باستئناف السلطة لمهامها. كما أنه يتميز بكونه ينصب على جميع سلطات السلطة الأصلية ماعدا تلك التي كانت موضوع تفويض الاختصاص. ويكون فيه الحال (le suppléant) هو المسؤول عن القرارات التي اتخذها.

ثالثا : النيابة :

يلاحظ على النصوص المغربية، وكذا على المستوى القضائي وفي الممارسة العملية، الخلط الكبير بين الحلول وبين النيابة أو الإنابة l'intérim. فهذه الأخيرة حسب الفقه والقضاء المقارن، لا تسمح باتخاذ القرارات بل فقط بتوقيع وثائق عادية ومراسلات روتينية والقيام بالتنسيق في غياب المسؤول المختص. لكن في المغرب، سواء في النصوص أو غيرها، عادة ما تعتبر النيابة بمثابة حلول قانوني رغم أن النيابة شيء آخر وقد تتم بمجرد مذكرة إدارية أو شفويا. أما الحلول فهو تلقائي بمجرد توافر شروطه. ناهيك عن توقيع بعض المسؤولين بالنيابة، لمدة طويلة جدا، لغياب تعيين مسؤول معين مع أن النيابة بدورها يجب أن تكون مؤقتة لفترة محددة.

العدد رقم 13: التراتبية الإدارية/Hiérarchie administrative

يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن العدد 13 من نشرته الدورية سيخصص لمحور " التراتبية الإدارية أو الهرمية الإدارية hiérarchie administrative". وفي هذا الإطار، يرجى من السادة المساهمين في هذا العدد محاولة ملامسة مختلف الأبعاد والأسئلة التي يطرحها هذا المحور، من قبيل : التأثيرات التي تمارسها التراتبية الإدارية على الأداء الوظيفي وعلى سير الإدارة بشكل عام، البعد الإنساني للعلاقات التي تتأسس في إطار التراتبية بين مختلف المراتب الوظيفية، حدود السلطة الرئاسية، حدود الإبداع الوظيفي في نطاق هذه التراتبية ، التراتبية الإدارية والجيل الجديد من المسؤولين، أو أية أسئلة أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة.

آخر أجل للتوصل بالمساهمات (صفحة 1) 20 يناير 2018، تاريخ ظهور العدد 13، فاتح فبراير 2018

N°14: المساطر المعقدة/ Les procédures compliquées

Ce numéro sera dédié aux procédures dites compliquées (PC), c'est-à-dire **aux démarches administratives difficiles, longues, inextricables et ramifiées**, qui irritent tous ceux qui y font face, qu'ils s'agissent des fonctionnaires eux-mêmes ou des usagers des administrations. C'est dire que les PC existent dans les rapports inter administrations comme elles interfèrent dans les rapports administration /administrés. Qui sont-elles ? Quel est leur ampleur ? Et quelles sont leurs caractéristiques ? C'est ce que l'OMAP cherche à « découvrir » à travers ce numéro.

L'appel est donc lancé à celles ou ceux qui ont rencontré, pratiquent ou ont connu/vécu l'expérience de gestion d'une PC pour profiter de l'occasion pour la signaler, la décrire, l'analyser et en montrer l'impact négatif sur le processus de gestion inter administration – dans le cas des PC entre administrations – et sur les relations entre administration/citoyens – dans le cas des PC qui concernent les rapports entre l'administration et le public.

Comme d'habitude, votre texte de contribution doit être court, précis, 1 page en arabe ou en français. **Il doit parvenir à l'OMAP avant le 20 février.** Le numéro 14 sera diffusé début mars 2018.