

دراسات محكمة

واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية
والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

محمد زراد

باحث في القانون العام

حاصل على شهادة الدكتوراه من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول -
وجدة.

08 شتنبر 2024





ملخص:

تمكن المشاركة، التي هي أساس الديمقراطية الإدارية، من مساهمة المواطنين والجمعيات والقطاع الخاص في اتخاذ القرارات وتدبير المرافق العمومية. فإذا كانت الإدارة تستخدم مجموعة من الوسائل في عملها على غرار القرارات الإدارية والعقود، فإن الرغبة في انفتاحها ودمقرطتها تفترض إشراك المتدخلين والمعنيين في نشاطها. ولعل ميدان التربية والتكوين، الذي يمس شريحة كبيرة من المواطنين، من المجالات التي يجب أن تسير في مسار الديمقراطية والتشاركية من أجل تكييف التصرفات الإدارية مع الانتظارات الاجتماعية تحقيقا لدولة الحق والقانون. لذلك، تسعى هذه الدراسة إلى بسط مختلف مظاهر التشارك في مجال التربية والتكوين وبعض من أهدافها وآثارها.

كلمات مفتاحية: الديمقراطية الإدارية – العمل الإداري – القرار الإداري – المشاركة – الشراكة

Abstract:

Participation, which is the basis of administrative democracy, enables citizens, associations and the private sector to contribute to decision-making and the management of public services. If the administration uses a set of means in its work, such as administrative decisions and contracts, the desire for its openness and democratization presupposes the involvement of stakeholders and those concerned in its activity. Perhaps the education sector, which affects a large segment of citizens, is one of the fields that must follow the path of democratization and participation in order to adapt administrative actions to social expectations in order to achieve a state of law and justice. Therefore, this study seeks to explain the various aspects of participation in the education sector and some of its objectives and effects.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

مقدمة

تستعمل الإدارة مجموعة من الوسائل، سواء كانت مادية أو قانونية. وتطبق بعض الأعمال القانونية على الأفراد دون الحاجة إلى موافقتهم، حيث يجعل امتياز الانفرادية¹، الذي تتمتع به الإدارة، المدار في علاقة تبعية للسلطة الإدارية. واستنادا على هذا الامتياز، يتم تعريف القرار الإداري بأنه تصرف "صادر عن الإدارة ويلزم المخاطبين به أي المدارين"². ويرجع الأساس القانوني لهيمنة الإدارة وسيطرتها على القرارات إلى أنها تستمد قوتها من السلطة التي يمنحها لها دورها كخادمة سلبية وصامتة للإرادة العامة، المعبر عنها من قبل البرلمان من خلال القانون³.

خضعت أساليب تدخل الدولة لتغيير كبير خلال نهاية القرن العشرين، مع تغير مفهوم المصلحة العامة و"التقليل من شأنها" بالطعن في وسائل القانون الإداري، إذ لم يعد التصرف الإداري الانفرادي الأسلوب القانوني الوحيد لعمل السلطات العامة في الديمقراطيات الليبرالية المعاصرة⁴، بل أصبح هناك توجه نحو استعمال أساليب جديدة تستند على التعاقد والتعاون والتشارك في العمل الإداري، وتبغى انخراط المرتفقين والموظفين والمنظمات غير الحكومية أو ممثلهم في تدبير الشأن العام وفي صناعة القرار العمومي.

يظهر الطابع الانفرادي للعمل الإداري من خلال ثلاث مراحل: مرحلة الإعداد ومرحلة إصدار القرار أو إبرام العقد ومرحلة التنفيذ، وتتمثل المرحلة الأولى في تحديد محتوى التصرف الإداري، الذي يتم بشكل انفرادي من طرف الإدارة، وتتجلى المرحلة الثانية في تعبير الإدارة عن إرادتها صراحة أو ضمنا عند إصدار القرار أو بالمصادقة على العقد، كما تنفرد في المرحلة الثالثة بتنفيذ القرار وبالتوجيه والرقابة في العقد الإداري، غير أنه يمكن أن تشارك في المرحلة الأولى أطراف أخرى من خارج الإدارة، سواء من خلال الاستشارة أو المشاركة أو التوافق، ما ينتج عنه اتفاق ينبنى عليه التصرف الإداري، وتكون المرحلتان الثانية والثالثة بمثابة تطبيق للاتفاق أو التصرف التشاركي، اللذان يهدفان إلى تحقيق الديمقراطية الإدارية.

ينبني مفهوم الديمقراطية الإدارية على فكرتين أساسيتين؛ فمن جهة تستند على الشفافية، أي أن الإدارة يجب أن تكون منفتحة ليتمكن المواطنون من ممارسة حقهم في الرقابة على أعمالها، وتستند من جهة ثانية على المشاركة في الحياة الإدارية⁵. كما اعتبر جون فالين **Jean WALINE** بأن المشاركة شرط للديمقراطية، رغم أنها لم تفرض

¹ Voir Jacques CHEVALLIER, Le droit administratif, droit de privilège?, in Pouvoirs n°: 46, le droit administratif: Bilan critique, Paris, PUF, 1988, pp 57à 70.

² Georges DUPUIS, Définition de l'acte administratif, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Paris, Cujas, 1975, p 213.

³ مفهوم تنفيذ القانون هو ما شكل تماما مفهوم الإدارة وبالتالي "بالنسبة لليبرالي القرن 19، ورثة تفكير 1789، لم يكن للإدارة أي محتوى جوهري"، راجع: Jean RIVERO, A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, in Mélanges offerts à René Savatier, Paris, Dalloz, 1965, p 825.

⁴ Maryvonne HECQUARD-THERON, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, Actualité juridique – Droit administratif, 1993, Chroniques p 451.

⁵ Benoît PLESSIX, Décision administrative et démocratie administrative, in publications de la Faculté de droit de Split, volume 56, n° 1, 2019, p 80.



نفسها في العلاقات بين الممارين والدولة إلا حديثاً⁶. ويمكن للمواطن، من خلال المساهمة في وضع القواعد الإدارية والمشاركة، ممارسة الرقابة على العمل الإداري⁷، عبر الآراء والملاحظات التي يعبر عنها.

تمكن المشاركة من مساهمة المواطنين في علاقاتهم اليومية مع الإدارة ومن التعاون خلال مسلسل اتخاذ القرارات⁸ ومن التدبير المشترك للمرافق العامة، فمهما استخدمت الإدارة من وسائل في عملها، فإن الرغبة في انفتاحها ودمقرطتها تفترض إشراك المتدخلين والمعنيين في نشاطها. ولعل مجال التربية والتكوين، يعد من المجالات التي تمس شريحة كبيرة من المواطنين، ومن المجالات التي تقتضي تفعيل مسار الديمقراطية والتشاركية من أجل تكييف التصرفات الإدارية مع الانتظارات الاجتماعية⁹ تحقيقاً لدولة الحق والقانون وتعزيزاً للمشروعية الديمقراطية¹⁰.

تلعب منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي دوراً مزدوجاً، فمن جهة تساهم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، ولا سيما من خلال إكساب المتعلم المهارات والكفايات اللازمة، وتمكينه من الانفتاح والاندماج في الحياة العملية، والمشاركة الفاعلة في الأوراش التنموية للبلاد، بما يحقق تقدم المجتمع والإسهام في تطوره؛ ومن جهة ثانية يتعين أن تشرك الجماعات التربوية والقطاع الخاص ومختلف الهيئات العامة والخاصة الأخرى والمواطنين في تحقيق هذه الأهداف، وأن تساهم في انخراطها في مسلسل تنفيذها، وتقديم مختلف أشكال الدعم من أجل بلوغها.

ينبغي إذن أن تساهم السلطات العمومية في التربية على المشاركة وأن تتبنى المنهجية التشاركية في تدبيرها لمجال التربية والتكوين، سواء من أجل ديمقراطية القطاع أو من أجل ضمان تنفيذ مخططاتها والتخفيف من كلفتها، وهو ما يستدعي التساؤل عن مظاهر لجوء السلطات الإدارية إلى هذه المنهجية في العمل الإداري في مجال التربية والتكوين والغرض منها؟

للإجابة عن الإشكالية المركزية سنحاول الإحاطة بمظاهر المشاركة المباشرة وغير المباشرة في تدبير المرافق العمومية في مجال التربية والتكوين (المبحث الأول) قبل أن نتطرق لسبل ديمقراطية القرار الإداري في مجال التربية والتكوين (المبحث الثاني).

6 Jean WALINE, Droit administratif, 27^e éd., DALLOZ, 2018, p 34.

7 Jacques CAILLOSSE, L'Etat du droit administratif, 2e édition, L.G.D.J, Droit et société, 2017, p 26.

8 Jean-Bernard AUBY, Remarques préliminaires sur la démocratie administrative, in RFAP, n° 137-138, 2011/1, p 16.

9 Yves JÉGOUZO, Principe et idéologie de la participation, in Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR, DALLOZ, 2007, p 586.

10 Brigitte BOUQUET, La complexité de la légitimité, In Vie sociale, n° 8, 2014/4, p 21.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

المبحث الأول: مظاهر المشاركة المباشرة وغير المباشرة في تدبير المرافق العمومية في مجال التربية

والتكوين

تتنوع أساليب المشاركة بتنوع طرق تدبير المرافق العمومية، فهناك ما يتطلب الإدارة المباشرة، ويعهد بإدارة مرافق أخرى إلى أشخاص خاصة، كما يمكن إدارة بعضها بطريقة مشتركة. وعند اللجوء إلى أسلوب المؤسسة العمومية، غالبا ما يتم إشراك ممثلي المرتفقين وممثلي الموظفين وممثلي المنظمات غير الحكومية من خلال العضوية في مجالسها الإدارية (المطلب الأول)، كما نجد مشاركة مباشرة، للجمعيات والقطاع الخاص، في تدبير بعض المرافق العمومية التابعة لمنظومة التربية والتكوين (المطلب الثاني)، من خلال شراكات إما مع الوزارة بشكل مباشر أو مع المؤسسات العمومية التي تخضع لوصايتها.

المطلب الأول: المشاركة في عضوية المجالس الإدارية

تُدبر بعض المرافق العمومية بأسلوب المؤسسة العمومية، إذ يعهد إلى مجلس إداري بإدارة شؤون المؤسسة. وتتشكل هذه المجالس من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين وممثلي المرتفقين وممثلي باقي الشركاء كممثلي جمعيات القطاع الخاص وممثلي الجمعيات التي تدبر أقسام التعليم الأولي. حيث يتم إشراك جميع الأعضاء في تدبير شؤون المرفق. وهو ما يوضح الحرص على نهج أسلوب المشاركة غير المباشرة للمرتفقين في التدبير من خلال ممثلين.

نصت مجموعة من النصوص في فرنسا على هذا النوع من المشاركة، فقد تمت الإشارة منذ سنة 1946 إلى أنه يتم تدبير المرافق الوطنية من طرف مجلس يضم من بين أعضائه ممثلين عن المستهلكين¹¹، وسارت العديد من النصوص على نفس النهج في العديد من المرافق العمومية الفرنسية، على غرار مجالس مؤسسات التعليم الثانوي¹²، ومجالس مؤسسات التعليم العالي¹³، حيث تم التنصيص على وجود تمثيلية للتلاميذ والطلبة في مجالس إدارة المؤسسات التعليمية وفي المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث.

يعد مجال التربية والتكوين والتعليم العالي في المغرب من المجالات التي تعمل على إشراك المرتفقين والقطاع الخاص والجماعات الترابية في تدبير المرافق العمومية، حيث تنص المادة 9 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، على أن كل جامعة يديرها مجلس يتألف من مجموعة من الأعضاء من بينهم "رئيس الجهة المعنية" و"رئيس المجموعة الحضرية المعنية للجهة" ورئيس المجلس الإقليمي مقر الجامعة و"سبعة ممثلين عن القطاعات الاقتصادية والاجتماعية من بينهم رؤساء الغرف المهنية وممثل واحد عن التعليم العالي

¹¹ Article 20 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, JORF n° 0084 du 9 avril 1946.

¹² Décret n°68-968 du 8 novembre 1968 relatif aux conseils des établissements d'enseignement public du niveau du second degré, JORF n° 0264 du 9 novembre 1968.

¹³ Articles 8 et 9 de la loi n°68-978 d'orientation de l'enseignement supérieur (dite Edgar FAURE) du 12 novembre 1968, JORF n° 0266 du 13 novembre 1968.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

الخاص" و"... ثلاثة ممثلين منتخبون من لدن ومن بين طلبة الجامعة"¹⁴، هذا بالإضافة إلى ممثلين عن الأساتذة وعن المستخدمين.

في نفس السياق، يدير شؤون المؤسسات الجامعية التابعة للجامعة مجلس المؤسسة¹⁵، و" يتألف مجلس المؤسسة من أعضاء بحكم القانون ومن ممثلين منتخبين عن الأساتذة والمستخدمين الإداريين والتقنيين وممثلين منتخبين عن الطلبة وكذا من أعضاء معينين من بين شخصيات من خارج المؤسسة"¹⁶. وهو ما يسري عليه الأمر في مؤسسات التعليم العالي غير التابعة للجامعات والمنتمية إلى مختلف الوزارات أو الخاضعة لوصايتها، إذ يحدث "مجلس يطلق عليه اسم "مجلس المؤسسة" يتألف من أعضاء بحكم القانون ومن ممثلين منتخبين عن الأساتذة وعن المستخدمين الإداريين والتقنيين وممثلين منتخبين عن الطلبة وكذا شخصيات من خارج المؤسسة"¹⁷.

فيما يخص التعليم الأساسي والثانوي، تعتبر الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تناط بها في حدود دائرة نفوذها الترابي مهمة تطبيق السياسة التربوية والتكوينية¹⁸. ويدير كل أكاديمية مجلس إداري¹⁹، يتألف من مجموعة من الأعضاء من بينهم ممثلون عن مجالس الجماعات الترابية هما رئيس مجلس الجهة ورؤساء المجالس الإقليمية وممثلون عن جمعيات آباء وأولياء التلاميذ وممثلون عن الأطر التربوية والأطر الإدارية والتقنية وممثل عن جمعيات التعليم الخصوصي وممثل عن مؤسسات التعليم الأولى²⁰، يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب²¹. كما يجوز لرئيس مجلس الأكاديمية أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس على سبيل الاستشارة كل شخص يرى فائدة في حضوره.

يلاحظ أن مختلف النصوص القانونية التي أشارت إلى مجالس الجامعات والأكاديميات الجهوية، تفتح المجال لمشاركة ممثلين عن الموظفين وممثلين عن المرتفقين ورؤساء بعض المجالس الترابية وممثلين عن القطاع الخاص إلى جانب ممثلي الإدارة في هذه المجالس. كما فتحت المجال لرئيس المجلس المعني لإشراك كل شخص يرى فائدة في حضوره على سبيل الاستشارة. غير أن ما يعاب على هذا النوع من الإشراك هو ضعف مشاركة المرتفقين

¹⁴ القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.199 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000)، ج. ر. عدد 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000).

¹⁵ المادة 20 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

¹⁶ المادة 22 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

¹⁷ المادة 35 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

¹⁸ المادة 2 من القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.203 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000)، ج. ر. عدد 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000).

¹⁹ المادة 3 من القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

²⁰ المادة 4 من القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

²¹ قرار لوزير التربية الوطنية رقم 2178.01 صادر في 3 شوال 1422 (19 ديسمبر 2001) بشأن تحديد طريقة انتخاب ممثلي الأطر التعليمية والإدارية والتقنية وممثلي جمعيات آباء وأولياء التلاميذ وممثل جمعيات التعليم المدرسي الخصوصي وممثل مؤسسات التعليم الأولى في مجلس الأكاديمية، ج. ر. عدد 5011 بتاريخ 28 ربيع الأول 1423 (10 يونيو 2002).



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

والمنظمات غير الحكومية، سواء تعلق الأمر بالكم، إذ يبقى عدد المشاركين من المرتفقين (ممثلو التلاميذ أو الطلبة...) ضعيفا، أو الكيف من حيث المستوى الثقافي للمرتفقين مقارنة مع ممثلي الإدارة، بحيث يؤدي غياب وضعف مشاركة أولئك الفاعلين إلى فسخ المجال أمام فئات أخرى لفرض انتظاراتها ومطالبها²².

كما يمكن أن يؤخذ على هذا النوع من المشاركة كونها تعمل على إشراك ممثلين عن المرتفقين فقط وليس جميع المرتفقين أو المواطنين، فباعتبار أن مجال التربية والتكوين مجال يهم جميع المواطنين، الأخرى إشراك الجميع بطرق مباشرة مثل تنظيم استشارات ولقاءات حضورية أو الكترونية. وتثير أيضا طريقة اختيار الممثلين في مجالس إدارة الجامعات والأكاديميات، عبر الانتخاب، إشكالية تمثيلية هؤلاء الممثلين المنتخبين، ما يثير التساؤل بشأن عدم اللجوء إلى طرق أخرى، لاختيار الممثلين، أكثر ديمقراطية على غرار طريقة القرعة مثلا.

وإذا كانت المشاركة في عضوية المجالس الإدارية تفتح المجال لممثلي المرتفقين وممثلي الموظفين للتعبير عن آرائهم في إدارة المؤسسات رغم ضعف تمثيليتهم، فإن قطاع التربية والتكوين يلجأ في بعض الحالات إلى أسلوب الشراكة لإشراك الجمعيات والقطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية بشكل مباشر في مجال التربية والتكوين.

المطلب الثاني: المشاركة المباشرة في تدبير المرافق العمومية التابعة لمنظومة التربية والتكوين

تطورت عقود الشراكة خصوصا في قطاع البناء والأشغال العامة (الطرق والنقل...) وفي مجال نظم المعلومات والتكنولوجيات الحديثة. وأصبح السياق الاقتصادي والمالي ملائما لهذا النوع من العقود، نظرا للحاجة الملحة لمصادر تمويل مهمة في مجالات التعليم (الكليات والجامعات) والأمن الداخلي (مقرات الشرطة والدرك والسجون) ونظرا للتعقيد المتزايد للمشاريع ورغبة رؤوس الأموال الخاصة في الاستثمار²³.

تمثل اتفاقات الشراكة استجابة قانونية إضافية للاحتياجات الاقتصادية، من البنية التحتية ولزيادة فعالية العمل العام²⁴. كما تساعد الشراكات على كسر الحواجز بين القطاع العام من جهة والقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني من جهة أخرى، وإشراكهم في تدبير المرافق العمومية من خلال التفويض (المياه والكهرباء والنقل...) أو عقود الشراكة.

عمل منشور الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 حول الشراكة بين الدولة والجمعيات²⁵ على رسم معالم الطريق لضبط مجموع علاقات الشراكة والمشاركة بهدف تقديم خدمات اجتماعية وإنجاز مشاريع تنموية، وأوصى بضرورة اعتماد الشراكات في إطار اتفاقي يحكمه منطق النتائج ويستجيب لمبادئ الحكامة الرشيدة؛ مع العمل على توطيد اللامركزية من خلال الشراكات الترابية، كما بين طرق الالتزامات وأداء المساهمات المالية وكيفية تتبع وتقييم الحسابات؛ لكن هذا المنشور لم يكن كافيا للإحاطة بمختلف جوانب الشراكات، خاصة ما يتعلق

²² الهيئة الوطنية للتقييم لدى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، حكامنة منظومة التربية والتكوين بالمغرب، تقييم تطبيق توصيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، مارس 2015، ص 16، www.csefrs.ma، تاريخ الزيارة 12 يونيو 2024 على الساعة الثامنة والنصف مساء.

²³ Conseil d'Etat , Rapport public 2008, le contrat, mode d'action public et de production de normes, Études et documents du Conseil d'État (EDCE), n° 59, La documentation française, Paris, 2008, p 28.

²⁴ Ibidem.

²⁵ منشور الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 حول الشراكة بين الدولة والجمعيات بتاريخ 26 ربيع الثاني (27 يونيو 2003).



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

بإشهار المشاريع الخاضعة للشراكة وطرق الإبرام. لكنه يعتبر كأرضية تظهر الرغبة في تنمية الشراكة والمشاركة بين الإدارة وجمعيات المجتمع المدني.

جاء إحداث البوابة الإلكترونية للتمويل العمومي، والتي نص عليها منشور رقم 04/2016 الصادر في سنة 2016؛ كألية لتعزيز شفافية وحكامة التمويل العمومي للجمعيات، حيث تقوم القطاعات الوزارية والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بالإعلان والنشر عبر هذه البوابة الإلكترونية للمعطيات المتعلقة بتمويل مشاريع وبرامج أنشطة جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

في هذا الإطار، أعلنت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين التي تخضع لوصايتها، عن مجموعة من المشاريع، تعرض على الجمعيات تديرها في إطار شراكات مع توفير دعم مالي للمشروع لهذه الجمعيات، على غرار تدبير مراكز مدرسة الفرصة الثانية – الجيل الجديد²⁶، ومشاريع أقسام التربية غير النظامية-الأساس، ومشاريع تسيير أقسام التعليم الأولي بالمؤسسات التعليمية، ومشاريع تفعيل أنشطة الحياة المدرسية بمؤسسات الريادة، ومشاريع المواكبة التربوية²⁷.

يلاحظ أن هذه المشاريع تهم ثلاث محاور أساسية هي: التعليم الأولي؛ أي التلاميذ الذين لم يلجوا بعد إلى التعليم الإلزامي، والتربية غير النظامية أي التلاميذ الذي انقطعوا عن التعليم الإلزامي؛ وكذلك أنشطة الحياة المدرسية والمواكبة التربوية لتجنب تسرب التلاميذ الذين هم في السن الإلزامي من الوسط المدرسي، وهي مجالات لم تكن تعرها الوزارة اهتماما كبيرا فيما مضى. ولعل اللجوء إلى شراكات مع الجمعيات، يرجع لكون الشأن التربوي هو شأن مجتمعي يهم المجتمع ككل وليس الدولة فقط، كما أن اللجوء إلى هذه التقنية يجعل العبء المادي والمالي مشتركا بين الدولة والجمعيات الشريكة. وجدير بالذكر أن هذه المشاريع تروم بالأساس محاربة الهدر والانقطاع عن الدراسة التي هي من المهام الأساسية للوزارة.

اعتبر المجلس الاقتصادي والبيئي، في معرض رأيه حول مشروع القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أنه على المستوى الإجرائي، يظل الغياب الحالي لتقييم موضوعي حول شراكة القطاعين العام والخاص في إطار التدبير المفوض، بالإضافة إلى التسويق الإعلامي والصعوبات التي عانت منها بعض عقود التفويض في منأى عن خلق حالة من الرضى لدى المواطن بخصوص إيجابيات ومحاسن الشراكة بين القطاعين العام والخاص²⁸.

²⁶ وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، إعلان عن طلب عروض مشاريع في مجال مدرسة الفرصة الثانية – الجيل الجديد برسم ميزانية 2024، <https://2u.pw/yKSOpERr>، تاريخ الزيارة 16 يونيو 2024 على الساعة الثامنة مساء.

²⁷ بوابة الشراكة مع جمعيات المجتمع المدني، <http://www.charaka-association.ma/default.aspx>، تاريخ الزيارة 16 يونيو 2024 على الساعة التاسعة والنصف مساء.

²⁸ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بخصوص مشروع القانون 86.12، <https://2u.pw/cw8hMUIv>، ص 24، تاريخ الزيارة 17 يونيو 2024 على الساعة التاسعة مساء.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

لقد جاء القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص²⁹، الذي تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 46.18³⁰، ليكرس الشراكة والتعاون بين القطاعين ولينظم هذا المجال ويحاول ملء الفراغ الذي يكتنفه، خاصة فيما يتعلق بمساطر الإسناد وطرق الإبرام والمخاطر وتوازن العقد ومراقبة التنفيذ. وحدد هذا القانون في مادته الأولى مضمون عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، واعتبر بأنه "عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة مع أو بدون استغلال منشأة أو بنية تحتية أو معدات أو ممتلكات مادية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي"³¹.

في هذا الإطار، جاءت اتفاقية الشراكة والتعاون الموقعة بين الوزارة الوصية على قطاع التربية والتكوين من جهة ومؤسسة المكتب الشريف للفوسفات من جهة أخرى، التي تروم لتثمين المرافق والتجهيزات التربوية، الموضوعة رهن إشارة مؤسسة المكتب الشريف للفوسفات عن طريق إحداث مؤسسات تعليمية نموذجية، وإقامة مشاريع تربوية وتعليمية نموذجية تصب في اتجاه التشجيع على التمدرس والرفع من جودته³². وانبثقت مجموعة من المؤسسات التعليمية كثمرة لهذه الشراكة على غرار ثانوية محمد السادس للتميز ببنجرير³³.

يشارك القطاع الخاص، بالإضافة إلى المشاركة في تدبير المرافق العمومية، في تنفيذ مهام المرفق العام التربوي بالمؤسسات الخاصة. بحيث تسهر الوزارة على الارتقاء بالتعليم المدرسي الخصوصي في مجال التعليم الأولي والابتدائي والثانوي وتكوين الأطر التعليمية والأقسام التحضيرية لولوج المدارس العليا وأقسام تحضير شهادة التقني العالي³⁴، ويناط بالأكاديميات، التي هي تحت وصاية الوزارة، تسليم رخص لفتح أو توسيع أو إدخال تغيير على مؤسسات التعليم الأولي أو التعليم المدرسي الخصوصي³⁵.

وإذا كان إحداث المؤسسات التعليمية الخاصة يتم عبر تراخيص، التي هي عبارة عن قرارات إدارية، فإن هذه المؤسسات يجب أن تستجيب لمجموعة من الشروط والالتزامات³⁶ في قيامها بمهمة التربية والتكوين، وهو ما يجعل التعاون بين المؤسسات الخصوصية والسلطة الإدارية ضروري لإنجاح التعليم في هذه المؤسسات الخاصة، التي

²⁹ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014)، ج. ر. عدد 6328 الصادرة بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 (22 يناير 2015).

³⁰ القانون رقم 46.18 بتغيير وتتميم القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.04 صادر في 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020)، ج. ر. عدد 6866 بتاريخ 24 رجب 1441 (19 مارس 2020).

³¹ المرجع نفسه.

³² الموقع الرسمي لوزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، www.men.gov.ma/Ar/Espartenaires/Pages/Publication.aspx?IDPublication=72، تاريخ الزيارة 18 يونيو 2024 على الساعة العاشرة مساءً.

³³ الموقع الرسمية لثانوية محمد السادس للتميز، <https://lm6e.ma/presentation-lycee>، تاريخ الزيارة 18 يونيو 2024 على الساعة العاشرة مساءً.

³⁴ المرجع نفسه.

³⁵ البند 15 من المادة 2 من القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

³⁶ القانون رقم 06.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم المدرسي الخصوصي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.202 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000)، بتنفيذ القانون رقم 06.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم المدرسي الخصوصي، ج. ر. عدد 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000).



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

تساهم في التخفيف من الاكتظاظ في المؤسسات التعليمية العمومية، والتخفيف من العبء المالي والمادي على الدولة في إحداث وتسيير المؤسسات التعليمية.

يمكن القول إنه ليس الهدف من عقود الشراكة والشراكات أن تصبح الطريقة الوحيدة للتسيير، ولكن يجب أن يكون لها مجال خاص بها، وينبغي تقييم نتائجها من أجل مواصلة الاعتماد عليها أو تغيير طريقة التسيير. ونرى أنه لا يوجد نوع من التسيير هو "جيد لجميع الحالات"، فالتسيير المباشر والتسيير المفوض والتسيير عبر عقود الشراكة، مثلا، أنواع مختلفة للتسيير تتميز بمنطق اقتصادي ومالي مختلف، ويجب أن يستخدم كل نوع في المجال الخاص به بحكمة.

المبحث الثاني: ديمقراطية القرار الإداري بين إشراك الممثلين والبحث عن انخراط المواطنين

تنبني ديمقراطية القرار الإداري على المشاركة، وترجم الرغبة في إشراك المرتفقين والمواطنين والشركاء في صناعة القرار العمومي إما من خلال فتح العضوية في المجالس الاستشارية (المطلب الأول) التي إما تقترح أو تبدي رأيها بشأن القرارات أمام فئات أخرى غير ممثلي الإدارة، أو من خلال فتح باب الحوار والتشاور عبر توسيع قاعدة المشاركين في القرارات العمومية (المطلب الثاني) خاصة تلك المتعلقة بمجال التربية والتكوين.

المطلب الأول: العضوية في المجالس الاستشارية كآلية للمشاركة

توجد العديد من المجالس والهيئات واللجان الاستشارية المختصة إلى جانب مراكز صنع القرار في الإدارات العمومية، ومنها من يلعب دورا هاما كالمجالس واللجان العليا للسكان، وللوظيفة العمومية، وللتشغيل... إلخ. ويمكن أن تتبع هذه الهيئات تارة لوزارة معينة أو للحكومة بصفة عامة وقد تتمتع بنوع من الاستقلالية. وتشكل هذه المجالس في بعض الحالات من موظفين وأشخاص مؤهلين ومرتفقين، يتجلى دورهم في تبادل الآراء. وبصفة عامة، يمكن أن تتكون من أطراف تتقابل مصالحها أو آراؤها، حيث يتم فتح العضوية لشخصيات ذات تمثيلية أو كفاءة من خارج الإدارة³⁷.

تساهم مجموعة من الهيئات الاستشارية المستقلة في صناعة القرار العمومي واتخاذ التصرفات الإدارية بالمغرب، وتفتح عضوية هذه الهيئات على مجموعة من الفئات، بالإضافة إلى ممثلي الإدارة، من قبيل ممثلي الموظفين وممثلي المرتفقين. وكمثال على ذلك يضم المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي الذي، باعتباره هيئة استشارية³⁸ من هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، من بين الفئات التي يتألف منها "فئة الأعضاء الممثلين للنقابات التعليمية الأكثر تمثيلية، والأطر التربوية والإدارية، وآباء وأمهات وأولياء التلاميذ، والمدرسين والطلبة والتلاميذ، والجماعات الترابية، وجمعيات المجتمع المدني والمقاولات والهيئات

³⁷ Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, 16e édition, L.G.D.J, Edition DELTA, 2002, p 76.

³⁸ الفصل 168 من دستور 2011.

دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج. ر. عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

الممثلة للمؤسسات الخاصة للتعليم والتكوين الخاص، وعددهم 54³⁹، ويتم اختيارهم إما عن طريق الانتخاب أو التعيين⁴⁰.

يتولى المجلس المحدث بموجب الفصل 168 من دستور 2011، مجموعة من الصلاحيات التي أشار إليها من القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي⁴¹، التي تتعلق بإبداء الرأي في كل السياسات العمومية، والقضايا ذات الطابع الوطني، التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا بشأن أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين، وسيرها، والمساهمة في تقييم السياسات والبرامج العمومية المرتبطة بها، من خلال إبداء الرأي فيما تحيله الحكومة من القضايا ذات الصلة بالاختيارات الوطنية الكبرى، والتوجهات العامة، والبرامج والمشاريع ذات الأهمية الخاصة المتعلقة بقطاعات التربية والتكوين والبحث العلمي. ويمكن أن يقوم المجلس بإبداء الرأي لفائدة الحكومة والبرلمان، بشأن مشاريع ومقترحات القوانين والقوانين التنظيمية والنصوص التنظيمية، التي يعرضها عليه من أجل ذلك رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب كل حالة، لاسيما مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية للدولة في ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي.

يعد المجلس دراسات وأبحاثا بمبادرة منه، أو بناء على طلب من الحكومة، بشأن كل مسألة تهم التربية والتكوين والبحث العلمي أو تتعلق بتسيير المرافق العمومية المكلفة بها؛ كما يقوم بتقديم كل مقترح للحكومة من شأنه الإسهام في تحسين جودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين، وضمان إصلاحها، والرفع من مردوديتها، وتطوير أدائها⁴².

تساهم كذلك مجموعة من الهيئات الاستشارية الأخرى، بالإضافة إلى الهيئات المستقلة، في العمل الإداري واتخاذ القرار. فعلى مستوى تدير شؤون الموظفين مثلا، يؤسس كل وزير في الإدارات أو المصالح التي تحت نفوذه، لجانا إدارية متساوية الأعضاء، وتشتمل هذه اللجان على عدد متساو من ممثلين عن الإدارة يعينون بقرار من الوزراء المعنيين بالأمر، ومن ممثلين عن المستخدمين ينتخبهم الموظفون العاملون أو الملحقون بالإدارة أو المصلحة المعنية بالأمر⁴³. وتتمارس هذه اللجان مجموعة من المهام سواء عندما تعمل كلجان للترقي⁴⁴، أو عندما تقوم بدور المجلس

³⁹ المادة 7 من القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.100 الصادر في 16 من رجب 1435 (16 ماي 2014)، ج. ر. عدد 6257 الصادرة بتاريخ 19 رجب 1435 (19 ماي 2014).

⁴⁰ المرجع نفسه.

⁴¹ المرجع نفسه.

⁴² المرجع نفسه.

⁴³ الفصل 11 من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958).

⁴⁴ الفصل الثالث والثلاثون من الظهير الشريف رقم 1.58.008.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

التأديبي كجهاز مستشار وتختص بحق التأديب السلطة التي لها حق التسمية⁴⁵. ويبقى دور هذه اللجان استشاريا، بالإضافة إلى أنه في حالة تعادل الأصوات، فالأرجحية للرئيس المعين من بين ممثلي الإدارة، وبالتالي يكون دور ممثلي الموظفين محدودا.

يتولى مجلس التدبير في كل مؤسسة تعليمية ممارسة مجموعة من المهام مثل اقتراح النظام الداخلي للمؤسسة واقتراح برنامج عملها ودراسة حاجيات المؤسسة وكذا التدابير الملائمة لضمان صيانتها والمحافظة على ممتلكاتها، وإبداء الرأي بشأن مشاريع اتفاقيات الشركة التي تعتمده المؤسسة إبرامها. ويعد رئيس جمعية آباء وأولياء التلاميذ عضوا في مجالس التدبير هذه، بل إن مجالس تدبير الثانويات التأهيلية تضم كذلك ممثلين عن تلاميذ المؤسسة⁴⁶، كما يمكن لرئيس مجلس تدبير المؤسسة أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس على سبيل الاستشارة كل شخص يرى فائدة في حضوره بما في ذلك ممثلين عن تلاميذ المدرسة الابتدائية والثانوية الإعدادية⁴⁷، غير أن المثير للانتباه أن المرسوم الذي أشار إلى هذه المجالس لم يحدد طريقة اختيار هؤلاء الممثلين، مما قد يمس باستقلاليتهم في حالة اختيارهم من طرف الإدارة. هذا بالإضافة إلى أن معظم مهام المجلس استشارية فقط.

يمكن اعتبار تمثيلية المدارين و/أو الموظفين في الهيئات الاستشارية، على غرار تمثيلية آباء وأمهات وأولياء التلاميذ، والمدرسين والطلبة والتلاميذ بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي أو مشاركة ممثلي النقابات في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، نوعا من الحرص التشاركي، ويدل أيضا على تطور أجهزة الاستشارة بإشراك ممثلين الموظفين والمرتفقين سواء في تصور التوجه العام للمرافق العامة أو بشأن بعض القرارات الفردية، والهدف من ذلك هو إشراك ممثلي المرتفقين والموظفين، ليس فقط في هيئات تدبير المرافق العمومية كما سبقت الإشارة، ولكن في الهيئات المشاركة في التوجيه العام للإصلاح الإداري وتحديث الإدارة وفي اتخاذ بعض القرارات الفردية.

يلاحظ أن هناك انتقاد لطريقة اختيار الممثلين (الانتخاب والتعيين)، لأنه يمكن اللجوء إلى طرق بديلة أكثر ديمقراطية كالقرعة. كما يعاب على هذه الهيئات ضيق نطاق تدخلها في اتخاذ القرار، بسبب الطابع الاستشاري للصلاحيات في معظم الحالات، ما يؤدي إلى محدودية أثر عملها، غير أنه يمكن اعتبار هذا الإشراك والتشارك مظهرا ملموسا للرغبة القوية في وضع المرتفق و/أو الموظف في قلب نشاط الدولة والإدارة، والاعتراف له بالمشاركة في العمل الإداري وفي صناعة القرارات العمومية. ومع ذلك يجب التفكير في إمكانية اللجوء إلى طرق أخرى تسمح للمواطن كمواطن وليس للمرتفق بالمشاركة في اتخاذ القرار العمومي خاصة في مجال التربية والتكوين.

"لا يمكن أن تقع ترقية الموظفين إلا إذا كانوا مقيدين في لائحة الترقى؛ التي تحضرها الإدارة في كل سنة وتعد هذه اللائحة السلطة التي لها حق التسمية؛ وذلك بعد عرضها على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعمل إذ ذاك كلجان للترقي"

⁴⁵ الفصل الخامس والستون من الظهير الشريف رقم 1.58.008.

⁴⁶ المادة 19 المرسوم رقم 2.02.376 الصادر في 6 جمادى الأولى 1423 (17 يوليو 2002) بمثابة النظام الأساسي الخاص بمؤسسات التربية والتعليم العمومي، ج. ر. 5024، ج. ر. عدد 5024 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1423 (25 يوليو 2002).

⁴⁷ المرجع نفسه.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

المطلب الثاني: توسيع قاعدة المشاركين في القرارات ورهان الديمقراطية

تسعى الإدارة في بعض الحالات؛ إلى البحث عن انخراط أكبر عدد ممكن من المشاركين في بعض الإصلاحات التي تعتمد القيام بها، سواء لتجاوز بعض الاحتجاجات على غرار ما حدث عند اعتماد النظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية أو من أجل التوافق الجماعي حول مسألة مجتمعية تهم مختلف شرائح المجتمع على غرار مسألة "المدرسة المغربية".

تعد تقنيات المؤتمرات والحوارات الوطنية واللقاءات التشاورية والمشاورات الوطنية أدوات مناسبة للمشاركة المباشرة والواسعة، في إطار الديمقراطية التشاركية. وقد بدأت تقنية المؤتمرات سنة 1970 في كل من ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية في مسائل صحية قبل أن تصل إلى فرنسا سنة 1998⁴⁸. وتندرج هذه المؤتمرات في إطار الرغبة في فتح المسلسل التقريري في المجال العلمي على معارف غير المتخصصين، وتطوير معارف وتقنيات ترتبط أكثر بالأخلاق وبالصحة العامة وبالمستقبل البيئي⁴⁹. وهي تنبني على إشراك المواطنين، وتتم إما من خلال عينات أو من خلال فتح نقاش عام، بعد الاستماع لمجموعة من الخبراء والمناقشة، ويتم على إثرها إصدار تقرير يتضمن توصيات، ويمكن أن تدخل المنتديات والمشاورات الوطنية في نفس الإطار.

عرف المغرب مجموعة من المؤتمرات، على غرار المؤتمر الوطني حول "تغير المناخ والدينامية الوطنية ما بعد مؤتمر COP22" الذي تم تنظيمه سنة 2017⁵⁰، وعرف مشاركة نحو 450 شخصا يمثلون العديد من الإدارات والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمنتخبين ومؤسسات البحث والمجتمع المدني، إلى جانب ممثلين عن البلدان الإفريقية والمنظمات الدولية⁵¹. كما انعقد مؤتمر مراكش الدولي للعدالة خلال الفترة الممتدة من 2 إلى 4 أبريل 2018⁵²، وعرف مشاركة وزراء ورؤساء مجالس عليا للقضاء ورؤساء نيابات عامة إضافة إلى منظمات وهيئات حقوقية ومهنية وخبراء وأكاديميين مغاربة وأجانب، وتمخض عن أشغال هذا المؤتمر إعلان مراكش "حول استقلال السلطة القضائية وضمان حقوق المتقاضين واحترام قواعد سير العدالة"، الذي تضمن العديد من التوصيات⁵³.

في هذا السياق، نظم قطاع التربية الوطنية خلال الفترة الممتدة من 28 أبريل 2014 إلى منتصف شهر يوليو 2014 لقاءات تشاورية حول المدرسة المغربية بغاية تقديم اقتراحات عملية بشأن الحلول الممكنة لتجاوز اختلالات المنظومة التربوية، عرفت مشاركة مختلف المتدخلين في العملية التربوية وشرائح وفئات المجتمع والفاعلين

⁴⁸ Christophe TESTARD, Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative, LGDJ, 2018, p 320.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ وزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة-قطاع التنمية المستدامة، تغير المناخ والدينامية الوطنية ما بعد مؤتمر COP22، <http://www.environnement.gov.ma/>، تاريخ الزيارة 23 يونيو 2024 على الساعة الثامنة مساءً.

⁵¹ المرجع نفسه.

⁵² المجلس الأعلى للسلطة القضائية، انعقاد الدورة الأولى لمؤتمر مراكش الدولي للعدالة حول موضوع "استقلال السلطة القضائية بين ضمان حقوق المتقاضين واحترام قواعد سير العدالة"، <https://www.cspj.ma/>، تاريخ الزيارة 23 يونيو 2024 على الساعة التاسعة مساءً.

⁵³ المرجع نفسه.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

السياسيين والاقتصاديين والنقابيين والجمعويين، كما دعت وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني آنذاك الرأي العام الوطني والتعليقي إلى المشاركة في نقاش مفتوح حول مختلف التقارير الصادرة عن اللقاءات التشاورية من خلال منتدى إلكتروني خاص على موقعها الرسمي⁵⁴. وانبثقت عن هذه اللقاءات مجموعة من المقترحات والتوصيات على غرار الدعوة إلى خلق شراكات مع الجمعيات وبعض القطاعات الأخرى لتعميم التعليم الأولي، وضرورة تأمين زمن التعلم وتكييفه حسب المناطق، وكذلك العمل على جعل المدرسة منفتحة ومواطنة ومشبعة بقيم الديمقراطية والقيم الكونية.

كما أطلقت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في سنة 2022 المشاورات الوطنية لتجويد المدرسة، التي طمحت إلى تحقيق نوع من التوافق الجماعي لبلوغ "تعليم ذي جودة للجميع" وتم تنظيم ورشات عمل ولقاءات ترابية وموائد مستديرة، بالإضافة إلى إطلاق بوابة إلكترونية هي بوابة "مدرستنا www.madrastna.ma" لتوسيع دائرة المشاركة أمام كافة المواطنين، واعتبار المشاركة مرادفا للنقاش والإغناء وتبادل وجهات النظر مما يسمح بتجميع كل التوجهات والمقترحات المرتبطة بهذا الموضوع، ويساهم في الالتزام بتنفيذ القرارات المتخذة في هذا الشأن من قبل الجميع⁵⁵، ومكنت مخرجات هذه المشاورات من تأكيد وجاهة بعض مضامين مشروع خارطة الطريق لإصلاح المدرسة العمومية⁵⁶، التي جرى تقاسمها ومناقشتها مع أزيد من 100 ألف مشاركة ومشارك، وإغنائها بمقترحات جديدة⁵⁷. وهو ما يوضح أن هذه المشاورات تبتغي تملك وفهم مضامين مشروع خارطة الطريق من طرف مختلف الأطراف والالتزام والانخراط في تفعيلها، وليس المشاركة في وضع تصور جديد للإصلاح.

يعتبر الحوار الاجتماعي، الذي يندرج في إطار العمل التشاركي مع ممثلي الموظفين، آلية للحوار والتشاور لمعالجة القضايا الاجتماعية، وينبني على دراسة مختلف القضايا المطروحة على القطاع، بمشاركة ممثلي النقابات الأكثر تمثيلا، ومحاولة إيجاد حلول لها⁵⁸، ولعل المرسوم رقم 2.23.819 الصادر بتاريخ 06 أكتوبر 2023 في شأن النظام الأساسي الخاص بموظفي قطاع التربية الوطنية⁵⁹ ثم المرسوم رقم 2.24.140 في شأن النظام الأساسي الخاص

⁵⁴ وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني، ملخص التقرير الوطني للقاءات التشاورية حول المدرسة المغربية، <http://www.men.gov.ma/frum-rapport-concertations/Documents/Rapport-national.pdf>، تاريخ الزيارة 24 يونيو 2024 على الساعة الثامنة مساء.

⁵⁵ مشاورات لتجويد المدرسة، تعليم ذو جودة للجميع، <https://www.madrastna.ma/ar-MA/>، تاريخ الزيارة 26 يونيو 2024 على الساعة العاشرة مساء.

⁵⁶ تتضمن خارطة الطريق إجراءات تهم ثلاث غايات كبرى، وهي تمكين التلميذ من اكتساب التعلّيمات الأساس وإتمام فترة التعليم الإلزامي، تحفيز الأستاذ والحرص على تكوينه وضمّان التزامه في مسار نجاح التلميذ، وتحديث فضاءات التعلم بالمدرسة وضمّان جاذبيتها وانفتاحها على محيطها مع تعزيز قدرات فريقها التربوي والتربوي.

⁵⁷ وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، خارطة طريق 2022-2026، www.men.gov.ma/Ar/Documents/FRroute20222026ar.pdf، تاريخ الزيارة 03 يوليوز 2024 على الساعة الثامنة مساء.

⁵⁸ منشور رئيس الحكومة رقم 02/2017 بتاريخ 10 رمضان 1438 (05 يونيو 2017) حول الحوار الاجتماعي.

⁵⁹ المرسوم رقم 2.23.819 صادر في 20 من ربيع الأول 1445 (06 أكتوبر 2023) في شأن النظام الأساسي الخاص بموظفي قطاع التربية الوطنية، ج. ر. رقم 7237 بتاريخ 23 ربيع الأول 1445 (09 أكتوبر 2023).



بموظفي قطاع التربية الوطنية⁶⁰ كانا نتيجة حوار ونقاش طويل بين الحكومة والوزير المعني من جهة والنقابات التعليمية من جهة.

يلاحظ أن ما ميز إقرار المرسوم رقم 2.24.140، خصوصا بعد الاحتجاجات الكبيرة لرجال ونساء التعليم التي جاءت بعد المرسوم الأول، هو محاولة الحكومة والإدارة فتح النقاش مع متدخلين آخرين، بالإضافة إلى النقابات الأكثر تمثيلية، من خلال إشراك باقي النقابات، وكذلك التنسيقيات التعليمية وبعض رجال ونساء التعليم بصفتهم هذه بحضور النقابات، للمشاركة في صياغة اتفاق اعتبر لبنة لإصدار هذا المرسوم.

رغم أن هذه الإجراءات تقدم كحل لتجاوز اختلالات أساليب المشاركة الواردة في النصوص ولمحاولة التقريب بين الإدارة من جهة والمواطنين و/أو الموظفين من جهة ثانية، فإن هذه المشاورات واللقاءات التشاورية تطرح إشكالات قانونية، سواء فيما يتعلق بمسألة تكوين مجموعة المشاركين ومدى تمثيليتهم واستقلاليتهم عند إشراك ممثلين فقط، أو فيما يخص مسألة أثر التوصيات والآراء والتقارير والاتفاقات على قرارات السلطة الإدارية، إذ تتمتع السلطات التقديرية الإدارية بحرية اتخاذ القرار، فهي حرة في اتباع الاتفاقات والتوصيات أو تجاهلها، وكيفية أخذها في الاعتبار⁶¹، سواء باعتماد جميع نتائجها وتحويلها إلى قرارات أو بالاستئناس ببعض المقترحات. وإذا كان هذا النوع من المشاركة يتميز بإطاره المرن الذي يركز عليه، فإنه بسبب ذلك قد يكون له ضمانات قليلة بالنسبة للمشاركين والمعنيين من حيث أثر مشاركتهم، لأنه ليس هناك ما يلزم الإدارة بالأخذ بهذه المشاركة.

⁶⁰ المرسوم رقم 2.24.140 صادر في 13 من شعبان 1445 (23 فبراير 2024) في شأن النظام الأساسي الخاص بموظفي الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، ج. ر. عدد 7277 بتاريخ 16 شعبان 1445 (26 فبراير 2024).

⁶¹ Pierre-Benoît JOLY, Claire MARRIS, La participation contre la mobilisation?, in Revue internationale de politique comparée, Volume 10, 2003/2, p 201.



واقع تشاركية العمل الإداري في مجال التربية والتكوين بالمغرب ورهان الديمقراطية

خاتمة

في الختام، يمكن القول إن الإدارة تلجأ إلى مجموعة من الوسائل والتصرفات القانونية لأداء وظائفها في مجال التربية والتكوين، وسواء استخدمت أسلوب العقود الإدارية والاتفاقيات (الشراكات) التي تتسم بالتوافق، أو التصرفات الانفرادية والقرارات التي لها طابع انفرادي، فإنها تبحث عن إشراك ومشاركة مجموعة من الأطراف لإنجاح الإصلاحات التي تسعى إلى تنزيلها.

تزخر منظومة التربية والتكوين بمجموعة من الآليات التي تظهر الرغبة في إشراك المواطنين والمترفعين والجمعيات والقطاع الخاص سواء في تدبير المرفق العام، عبر المشاركة في عضوية الهيئات والمجالس الإدارية أو تدبير بعض المرافق التابعة لمنظومة التربية والتكوين، أو في صناعة القرار، من خلال المشاركة غير المباشرة في اللجان الاستشارية والمشاركة المباشرة في المشاورات واللقاءات التشاورية.

تعتبر بعض الآليات التشاركية، مثل المشاركة في عضوية بعض اللجان والهيئات الاستشارية، تقليدية؛ لأنها قديمة وتعمل على إشراك عدد محدود من المتدخلين، في حين تتميز آليات أخرى، على غرار المشاورات والاستشارات الإلكترونية، بحداتها؛ فهي تستعمل تقنيات جديدة وتسمح بإشراك عدد واسع من المشاركين. وهو ما يدل على أن التقدم التكنولوجي يساهم في تطور آليات المشاركة.

تنظم بعض النصوص بعض الآليات التشاركية على غرار المشاركة في الهيئات واللجان والشراكات مع الجمعيات والقطاع الخاص، مما يجعل تدخل المشاركين ونتائج المشاركة مؤطرا قانونيا، كما يتم اللجوء إلى بعض الآليات التشاركية بدون نصوص تؤطرها وفي إطار مرن، يسمح للإدارة بالانفتاح بحرية على محيطها، غير أنها تتمتع، في هذه الحالة، بسلطة أكبر في تحديد المتدخلين وتقدير ملاءمة نتائج المشاركة ومدى إمكانية تفعيلها.

يتنوع الغرض من المشاركة وأثرها بتنوع آلياتها، فإذا كان إشراك الجمعيات والقطاع الخاص في التدبير يبتغي مجموعة من الأهداف مثل تنويع العرض المدرسي وتوسيعه، بالإضافة إلى التخفيف من العبء المادي والمالي على الدولة، فإن إشراك المجتمع في مشاورات يمكن أن يهدف إلى التعبئة المجتمعية وانخراط الأطراف في الإصلاحات والقرارات التي تتخذها الإدارة انفراديا ولا يبتغي دائما المساهمة في وضع القرارات تحقيقا للديمقراطية الإدارية. وهو ما يثير التساؤل عن جدوى وأثر المشاركة على العمل الإداري بصفة عامة وفي مجال التربية والتكوين بصفة خاصة.



+لائحة المراجع

باللغة العربية

1-تقارير وآراء ووثائق

- الهيئة الوطنية للتقييم لدى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، حكاية منظومة التربية والتكوين بالمغرب، تقييم تطبيق توصيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013، مارس 2015.
- وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني، ملخص التقرير الوطني للقاءات التشاورية حول المدرسة المغربية. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بخصوص مشروع القانون 86.12.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، إعلان عن طلب عروض مشاريع في مجال مدرسة الفرصة الثانية – الجيل الجديد برسم ميزانية 2024.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، خارطة طريق 2022-2026.

2-مواقع إلكترونية

- بوابة الشراكة مع جمعيات المجتمع المدني <http://www.charaka-association.ma/default.aspx> ✓
- الموقع الرسمي لوزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة <http://www.men.gov.ma> ✓
- الموقع الرسمي لوزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة-قطاع التنمية المستدامة <http://www.environnement.gov.ma> ✓
- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية <https://www.cspj.ma/> ✓

+باللغة الفرنسية

1-كتب

- CAILLOSSE Jacques, [L'Etat du droit administratif](#), 2e édition, L.G.D.J, Droit et société, 2017 .
- GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, 16e édition, L.G.D.J, Edition DELTA, 2002 .
- TESTARD Christophe, Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative, LGDJ, 2018.
- WALINE [Jean](#), Droit administratif, 27^e éd., DALLOZ, 2018.



2-مقالات

- AUBY Jean-Bernard, Remarques préliminaires sur la démocratie administrative, in RFAP, n° 137-138, 2011.
- Brigitte BOUQUET, La complexité de la légitimité, In Vie sociale, n° 8, 2014.
- CHEVALLIER Jacques, Le droit administratif, droit de privilège?, in Pouvoirs n°: 46, le droit administratif :Bilan critique, Paris, PUF , 1988 .
- Georges DUPUIS, Définition de l'acte administratif, in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Paris, Cujas, 1975.
- HECQUARD-THERON Maryvonne, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, in Actualité juridique – Droit administratif, 1993.
- JÉGOUZO Yves, Principe et idéologie de la participation, in Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR, DALLOZ, 2007.
- JOLY [Pierre-Benoît](#), MARRIS [Claire](#) , La participation contre la mobilisation?, in Revue internationale de politique comparée, Volume 10, 2003.
- PLESSIX Benoît, Décision administrative et démocratie administrative, in publications de la Faculté de droit de Split, volume 56, n° 1, 2019.
- RIVERO Jean, A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, in Mélanges offerts à René Savatier ,Paris, Dalloz, 1965.

3-تقارير

- Conseil d'Etat, Rapport public 2008, le contrat, mode d'action public et de production de normes, Études et documents du Conseil d'État (EDCE), n° 59, La documentation française, Paris, 2008.