

مفهوم السياسة العامة والسياسات العمومية والسياسات القطاعية

في ضوء دستور 2011

ياسمين الصالحي

مستشارة عامة مكلفة بتتبع مركز الدراسات والبحوث

في الشؤون البرلمانية بمجلس المستشارين

يعتبر دستور 2011 دستور السياسات العمومية بامتياز، ففي إطاره تم فسح المجال أمام مشاركة العديد من الفاعلين في بلورة السياسات العمومية، كما تم اعتماد مفهوم التقييم المرتبط بمفهوم السياسات المذكورة.

غير أن الملاحظ هو أنه غالباً ما يقع الخلط المفاهيمي ما بين السياسات القطاعية والسياسات العمومية، كما يقع الخلط ما بين هذه الأخيرة ومفهوم السياسة العامة، حيث يتم استعمال هذه المفاهيم كما لو كانت مرادفة لبعضها البعض.

والحقيقة أن لكل مصطلح مفهومه الخاص، وإطاره المتميز الذي يختلف بشكل جوهري عن المصطلح الآخر، وهذا ما سنحاول سبره من خلال مقتضيات دستور 2011، وموقف القضاء الدستوري.

أولاً: المقتضيات الدستورية:

السياسة العامة والسياسات العمومية في دستور 2011

يغلب استعمال تعبير السياسة العامة في الدراسات باللغة العربية التي تخط في غالبيتها ما بين مفهومي العمومية (publique) والعامة (générale) مستعملة إياهما كمرادفين.

فيما يخص الدراسات باللغات الأجنبية، نقف على غياب شبه تام لتعريف السياسة العامة التي يكتفى بربطها بتصريح السياسة العامة الذي تتقدم به الحكومات أمام البرلمانات.

من جهته يعتمد دستور 2011 في عدد من فصوله تعبير السياسات العمومية، كما يعتمد في فصول أخرى تعبير السياسة العامة.

➤ فالفصول 13 / 2-70 / 1- 92 / 2-101 / 2-163 / 1- 168 و 2 اعتمدت تعبير السياسات العمومية.

➤ أما الفصول 1-92 / 1- 100 / 3- 103 / 1- 137 فاعتمدت تعبير السياسة العامة.

باستقراء مجموع هذه الفصول يتبين بأن مفهوم السياسة العامة يختلف بشكل جوهري عن مفهوم السياسات العمومية.

ففي إطار الفصل 163 من الدستور مثلا تبنى المشرع الدستوري تعبير السياسات العمومية عند تطرقه للسياسات التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية.

وفي إطار الفصل 168 من الدستور تبنى المشرع الدستوري نفس التعبير عندما أثار موضوع البرامج والسياسات العمومية المتعلقة بالتربية والتكوين.

في مقابل ذلك لا يقرن المشرع الدستوري السياسة العامة بقضية مجتمعية محددة بعينها.

إضافة إلى ذلك يولي المشرع الدستوري المواضيع التي اعتمد بشأنها تعبير السياسة العامة عناية خاصة.

فطبقا للفصل 1- 92 من الدستور المتعلق بالقضايا والنصوص التي تكون موضوع عرض أمام المجلس الحكومي، يفرض المشرع الدستوري عرض السياسة العامة على المجلس الوزاري على خلاف السياسات العمومية والسياسات القطاعية التي تعرض فقط أمام أنظار المجلس الحكومي طبقا لنفس الفصل.

وبالرجوع إلى منطوق الفصل 49 من الدستور الذي يعرض القضايا والنصوص التي يتداول بشأنها المجلس الوزاري لا نجد ذكرا لتعبير السياسة العامة، ولكننا في المقابل نجد على رأس القضايا المذكورة: التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة . وبالجمع بين الفصلين نصل إلى أن السياسة العامة هي الإطار العام الذي تتعكس فيه التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة.

يؤكد ذلك أن الأجوبة على الأسئلة المتعلقة **بالسياسة العامة** مجال خاص **برئيس الحكومة** طبقا للفصل 100 من الدستور . ولرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.

في مقابل ذلك لم يعمل المشرع الدستوري على فرض حضور رئيس الحكومة في **الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية** الوارد ذكرها في إطار الفصل 101 من الدستور، وهو الأمر الذي أكدته مقتضيات النظام الداخلي لمجلس المستشارين في إطار المادة 268 حين نصت على أنه تعطى الكلمة بالتوالي للفرق والمجموعات البرلمانية ثم للحكومة، ثم للفرق والمجموعات البرلمانية.

من جهتها تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى طبقا للفصل 137 من الدستور في **تفعيل السياسة العامة للدولة** وفي إعداد السياسات الترابية . وهذا ما يوضح أن إعداد السياسات العمومية "بصيغة الجمع" مجال يسمح فيه بتدخل عدد من الفاعلين كما يؤكد ذلك الفصل 13 من الدستور، لكن إعداد السياسة العامة "بصيغة المفرد" يبقى شأنًا "دولتيا" خاصا بالسلطة التنفيذية للدولة لا يسمح فيه لغيرها من السلطات إلا بالتفعيل.

✚ السياسات العمومية والسياسات القطاعية في دستور 2011

استنادا إلى فصول الدستور دائما نستطيع أن نميز بين مستويين من السياسات، ويتعلق الأمر بالسياسات العمومية والسياسات القطاعية.

فالوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به طبقا للفصل 93-1 من الدستور، ومن تم فالسياسات القطاعية سياسات مرتبطة بالقطاعات الحكومية المختلفة كل بحسب اختصاصه، ويمكنها أن تشكل جزءا من سياسة عمومية لأن هذه الأخيرة تبقى أشمل وأوسع لكونها تسمح بتدخل فاعلين اجتماعيين إلى جانب الفاعل الحكومي الرسمي طبقا لما يقضي به منطوق الفصل 13 من الدستور الذي ينص على أنه: " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور ، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها".

اعتمادا على هذا التحليل المستند إلى مقتضيات دستور 2011 ترتبط السياسات القطاعية بالقطاعات الحكومية بحسب تخصص كل قطاع: فالقطاع الحكومي المكلف بالماء مثلا يعمل على إعداد السياسة المائية، والقطاع الحكومي المكلف بالتجهيز يعد السياسة الطرقية، و القطاع الحكومي المكلف بالطاقة يعد السياسة الطاقية....وكل سياسة من السياسات المذكورة تبقى سياسة قطاعية تعكس التوجه الحكومي في الموضوع.

ولكي تتحول هذه السياسة القطاعية إلى سياسة عمومية فلا بد أن تسمح بتدخل فاعلين اجتماعيين مختلفين (حكوميين وغير حكوميين).

فالسياسة العمومية للتقاعد مثلا تعرف تدخل فاعلين حكوميين متنوعين من قطاع المالية وقطاع الشغل، إضافة إلى النقابات والمنظمات المهنية للمشغلين...

ومن ثم فإنه إذا كانت السياسات القطاعية تعكس التوجه الرسمي تجاه قضايا محددة فإن السياسات العمومية يمكن أن تستدعي تدخل أكثر من قطاع حكومي وتعكس التوجه المجتمعي تجاه نفس القضايا.

ثانيا: موقف القضاء الدستوري

أكد القضاء الدستوري المغربي للمفاهيم السياسية كما تم اعتمادها في دستور 2011، ففي قراره رقم 924/13 الصادر في 22 غشت 2013 أكد المجلس الدستوري بشأن المادة 204 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه لئن كان رئيس الحكومة، عملا بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 100 من الدستور، يتعين عليه مبدئيا تقديم الأجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة في جلسة واحدة كل شهر أمام المجلس الذي يعنيه الأمر، فإن ذلك يترتب عنه حضور رئيس الحكومة مرة واحدة أمام كل من مجلسي البرلمان، طالما أن المجلس المعني لديه أسئلة تتعلق، في طبيعتها ومداها، بالسياسة العامة التي لا يمكن أن يجيب عنها إلا رئيس الحكومة، ويعود لمكتب كل مجلس من مجلسي البرلمان، بهذا الشأن، التحقق مسبقا بكون الأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة تكتسي بالفعل صبغة سياسة عامة؛ في نفس الاتجاه، قضى المجلس الدستوري بشأن المادة 205 من النظام الداخلي لمجلس النواب بعدم إمكانية أن يطلب رئيس الحكومة إعطاء الكلمة لأحد الوزراء لتقديم بعض التوضيحات الإضافية التي تدخل في اختصاصه، باعتبار ذلك مخالفا لأحكام الفصل 100 من الدستور الذي ميّز بين الأسئلة

التي، بمقتضى الفقرتين الأولى والثانية من هذا الفصل، يجيب عنها أعضاء الحكومة والأسئلة المتعلقة
بالسياسة العامة التي، بموجب الفقرة الثالثة من نفس الفصل المذكور، لا يجيب عنها إلا رئيس
الحكومة؛

ونظرا لأهمية المكانة التي تحتلها السياسة العامة بالنسبة للدولة، فلقد قرر المجلس الدستوري العدول
استثناء عن قاعدة التمثيل النسبي ومنح المعارضة نفس الحصة الزمنية الممنوحة للأغلبية، وذلك من أجل تمكين
المعارضة من مناقشة هذه السياسة، حين قضي في إطار نفس القرار، بشأن المادة 207 من النظام
الداخلي لمجلس النواب، بمنح المعارضة نفس الحصة الزمنية الممنوحة للأغلبية معلا ذلك بالمكانة التي
حرص الدستور على تخويلها للمعارضة، لا سيما بموجب الفصلين 10 و 69 منه، والتي تبرر، فيما
يخص مناقشة موضوع يتصل بالسياسة العامة للحكومة التي يتولى رئيسها الإجابة عنها، العدول استثناء
عن القاعدة المذكورة.