المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⴰⵏⵉⵎⵓⵔⵏⵓ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴰⵏ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵏⴰⵡ

Conseil Economique, Social et Environnemental

المملكة المغربية

Royaume du Maroc

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مقترح قانون بإحداث "المجلس الوطني للحوار الاجتماعي"

إحالة رقم 2020/27

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⴰⵏⵉⵎⵓⵔⵏⵓ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

المملكة المغربية

Royaume du Maroc

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مقترح قانون بإحداث
"المجلس الوطني للحوار الاجتماعي"

إحالة رقم 27/2020

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 12.128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، توصل المجلس بإحالة من رئيس مجلس المستشارين بتاريخ 2 دجنبر 2019، من أجل إبداء الرأي بشأن مقترح قانون، يقضي بإحداث «المجلس الوطني للحوار الاجتماعي».

وفي هذا الصدد، قرر مكتب المجلس بتاريخ 10 دجنبر 2019 أن يعهد إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالتشغيل والعلاقات المهنية بإعداد هذا الرأي والذي صادقت عليه الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالإجماع خلال دورتها العادية السابعة بعد المائة المنعقدة في 27 فبراير 2020.

تقديم

يعتبر الحوار الاجتماعي مدخلا مهما بل وأساسيا في تحقيق الاستقرار والسلم الاجتماعي المستدام، وقاطرة للإنتاج والنمو، يُفضي إلى تعاقدات واتفاقات تؤسس لمجتمع متماسك، يروم تحقيق التوازن والإنصاف والحد من الفوارق الاجتماعية من جهة، ويقوي العلاقات التعاقدية بين الأطراف الاجتماعية وطنيا وقطاعيا وترابيا من جهة أخرى. كما أن الغاية من الحوار الاجتماعي لا تنحصر فقط في تدبير الأزمات ونزاعات الشغل، وإنما تتحقق كذلك من خلال اعتماده على رؤية استباقية ذات بعد استشرافي، تُجنِّب المجتمع تبعات النزاعات الاجتماعية الحادة، وتساهم في خلق مناخ محفز للإنتاج والمردودية وتوفير فرص العمل اللائق والعيش الكريم.

ويعتبر الحوار الاجتماعي فضلا عن ذلك فضاء سانحا لتطوير تشريعات الشغل والتشغيل، وخلق الإطارات القانونية والمؤسساتية التي تعزز كل أشكال التفاوض والتعاقد.

إن أهمية الحوار الاجتماعي في تزايد مطرد منذ إرساء منظمة العمل الدولية لمعاييره، إذ أفردت له منذ تأسيسها سنة 1919 مكانة خاصة في الكثير من الاتفاقيات والتوصيات، وعرَّفته بأنه: «جميع أنواع التفاوض أو التشاور أو تبادل المعلومات بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل وممثلي العمال أو فيما بينهم بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك». كما أن الحوار الاجتماعي يتخذ أشكالا مختلفة، فقد يكون ثلاثيا (جهات حكومية، أرباب عمل، نقابات) أو ثنائيا بين ممثلي المشغِّلين وممثلي المشغَّلين، وفي بعض الأحيان يكون الحوار الاجتماعي أكثر من ثلاثي عند مشاركة أطراف أخرى كالمجتمع المدني.

ومن أهم اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تُعنى بموضوع الحوار الاجتماعي:

- الاتفاقية رقم 98 حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، الصادرة في 1949؛
- الاتفاقية رقم 144 حول الاستشارة الثلاثية، الصادرة في 1976؛
- الاتفاقية رقم 154 الخاصة بالمفاوضة الجماعية، الصادرة في1981.

هذا فضلا عن مجموعة من التوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بخصوص نفس الموضوع.

لقد نص دستور 2011 على دور المنظمات النقابية للأجراء والغرف المهنية والمنظمات المهنية للمشغلين «في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها وفي النهوض بها...» [1]، وينص أيضا على أن «تعمل السلطات الحكومية على تشجيع المفاوضة الجماعية وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية...» [2].

وتجدر الإشارة إلى أن الحوار الاجتماعي يحظى بعناية خاصة في الخطب والتوجهات الملكية السامية، وذلك بوصفه مبدأ ومنهجاً واختياراً استراتيجياً لبلادنا. هكذا أكدت الرسالة التي وجهها جلالة الملك إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الدولي الثاني للعدالة الاجتماعية بتاريخ 20 فبراير 2017، على أهمية الحوار الاجتماعي كمدخل أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة.

ويعتبر الخطاب السامي بمناسبة الذكرى التاسعة عشرة لعيد العرش لسنة 2018 بمثابة خارطة طريق بالنسبة لمختلف الفرقاء لإنجاح الحوار الاجتماعي. ومما جاء فيه: «ندعو مختلف الفرقاء الاجتماعيين، إلى استحضار المصلحة العليا والتحلي بروح المسؤولية والتوافق، قصد بلورة ميثاق اجتماعي متوازن ومستدام، بما يضمن تنافسية المقاولة، ويدعم القدرة الشرائية للطبقة الشغيلة، بالقطاعين العام

1 – في الفصل الثامن، الفقرة الأولى

2 – في الفصل الثامن، الفقرة الثالثة

والخاص. وهنا أقول للحكومة بأن الحوار الاجتماعي واجب ولابد منه، وينبغي اعتماده بشكل غير منقطع...».

إن تغير ظروف وشروط الإنتاج وظهور أشكال جديدة للعمل، وسهولة انتقال الرساميل عبر دول العالم وتفكك النظام التقليدي للمقاولة، والضغوط القوية على عالم الشغل بسبب العولمة والثورة الرقمية والتحديات المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة، وتنامي الشركات المتعددة الجنسية وسلاسل الإنتاج الدولية، يطرح على الدول، بحكم سعيها لاجتذاب الاستثمار، رهان تحقيق التوازن ما بين تنافسية المقاولة والقدرة الشرائية للمواطنين. فضلا عن التحولات العميقة التي أحدثتها الثورة الرقمية في مختلف مناحي الحياة الإنسانية، منها ما يهم تنظيم العمل ووسائل الإنتاج، ومنها ما يتعلق بظهور مهن جديدة واختفاء أخرى، وبروز الحاجة لكفاءات متخصصة، واتساع دائرة الأصناف الجديدة للعمل «كالمقاول الذاتي» و«الاقتصاد التعاوني» و«العمل عن بعد» والمناولة.

إن هذا الوضع الجديد غيّر مراكز القرار الاقتصادي وفرض ظروفا صعبة بالنسبة لأطراف الحوار الاجتماعي، مما يتطلب الوصول إلى تعاقدات، تتجاوز إكراهات الظرفية وتجيب عن تحديات وتطورات المستقبل.

إن المغرب رغم حداثة تجربته في مجال الحوار الاجتماعي، سجل حصيلة وازنة على مستوى القوانين والمؤسسات، أبرزها خمسة اتفاقات ثلاثية الأطراف:

- اتفاق فاتح غشت 1996؛
- اتفاق 19 محرم 1421 (23 أبريل 2000) ؛
- اتفاق 30 أبريل 2003؛
- اتفاق 26 أبريل 2011؛
- اتفاق 25 أبريل 2019.

وقد شكلت هذه الاتفاقات، رغم عدم انتظاميتها وارتباطها بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، منعطفا جديدا بتغييرها لطبيعة العلاقة ما بين أطراف الإنتاج عبر الاعتراف المتبادل وخلق دينامية جديدة، وكسر الحواجز النفسية التي عرقلت في الماضي الحوار الثلاثي المركزي.

كما شكل صدور مدونة الشغل سنة 2003 محطة تاريخية تمثل مرحلة متقدمة للحوار والتفاوض والتوافق.

وقد سعت هذه الاتفاقات إلى تحقيق مكاسب مهمة، كالزيادة في الأجور وتفعيل التغطية الصحية والاجتماعية، وإقرار السلم الاجتماعي، والسعي لمأسسة الحوار الاجتماعي عن طريق إحداث آليات دائمة ولجن خاصة بالقطاعين العام والخاص على المستوى الترابي، جهويا وإقليميا ومحليا.

كما جرى إبرام مجموعة من الاتفاقات القطاعية المهمة، والعديد من الاتفاقيات الخاصة بالمقاولات الكبرى والمتوسطة، وبعض الاتفاقيات الجماعية، التي شكلت رصيدا مهما لبلادنا، مقارنة مع العديد من الدول الإفريقية والعربية.

إن اهتمام المشرع المغربي بالقضايا المرتبطة بالشغل والعلاقات المهنية يعود إلى بداية الاستقلال، حين وضع نظاما للاتفاقيات الجماعية بمقتضى ظهير مؤرخ في 17 أبريل 1957 من أجل إعطاء هذه الأخيرة مكانة خاصة، مع تأطير وتقنين المفاوضات الجماعية. وفي هذا الصدد، تم إحداث «المجلس الأعلى للمفاوضات الجماعية» بموجب الظهير الشريف الصادر بتاريخ 29 نونبر 1960، وقدم المجلس المذكور توصيات خاصة بالاتفاقيات الجماعية وبشبكة الأجور وتحديد مجال تطبيق بعض الاتفاقيات الجماعية، ووضع «الاتفاقية الجماعية الإطار» كنموذج لإبرام اتفاقيات جماعية جديدة.

وبمقتضى الظهير الشريف 1.94.297 الصادر في 24 نونبر 1994، أُحدث «المجلس الاستشاري لمتابعة الحوار الاجتماعي»، والذي يرأسه قاض سام ويتألف، علاوة على الوزير الأول، من الوزراء المكلفين بقطاعات العدل، والداخلية، والمالية والاستثمارات، والتشغيل والشؤون الاجتماعية، والتجارة والصناعة، والفلاحة، والشؤون الإدارية، والجالية المغربية القاطنة في الخارج، وتنشيط الاقتصاد، وحقوق الإنسان، والأشغال العمومية. كما يضم ممثلا عن كل هيئة من الهيئات التالية: جامعة الغرف الصناعية والتجارية، جامعة الغرف الفلاحية، جامعة غرف الصناعة التقليدية، الكونفدرالية العامة للمقاولين بالمغرب، الاتحاد العام للجامعات الاقتصادية المغربية، الاتحاد المغربي للفلاحة، نقابات العمال والمعلمين، المجلس الوطني للشباب والمستقبل، وشخصيات أخرى يراعى في اختيارها الكفاءة في المجال الاجتماعي.

وتعتبر تجربة إحداث هذا المجلس، الذي أُنهيت مهامه سنة 2000، تجربة تستحق القراءة، بالنظر إلى الظهير الشريف الذي أُحدث بموجبه، وحجم وأهمية تركيبته وتنوعها، والمهام المنوطة به، والتي تشمل عرض الرئيس على أنظار المجلس القضايا التي يريد جلالة الملك استشارته بشأنها[3]، كما أن اجتماعات المجلس يمكن أن «تكون تنفيذا لأمر صادر عن جلالته»[4].

إن فترة نشاط المجلس المذكور اتسمت، بالإضافة إلى وجود أزمة عامة وهيكلية في الحوار الاجتماعي ببلادنا، بمساهمة المجلس في إنضاج شروط فض بعض النزاعات الاجتماعية الحادة، كإضرابات عمال السكك الحديدية، واعتصامات عمال مناجم «جبل عوام». كما تزامن نشاط المجلس مع بداية التحضير لأول اتفاق ثلاثي مركزي بين الحكومة والمنظمات المهنية والنقابية، والذي جرى توقيعه في فاتح غشت 1996. وهو الاتفاق الذي اعتبر هذا المجلس واحداً من آليات الحوار والتفاوض الموكول إليها تفعيل الالتزامات المنبثقة عنه.

وقد أحدث المشرع المغربي هيئات دستورية استشارية، منها على سبيل الذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، وإطارات قانونية ومؤسساتية تختص بالحوار الاجتماعي الموضوعاتي، كاللجنة الوطنية حول إصلاح أنظمة التقاعد، ومجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والمجلس الإداري لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، والمجلس الأعلى للتعاضد، واللجنة الوطنية للتكوين المهني، وهيئات متعددة أخرى تُعنى بموضوع الحوار الاجتماعي في القطاع العام، كالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية. يضاف إلى ذلك قطاعات حكومية كتلك المكلفة بالشغل والتشغيل، والوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، والقطاع الحكومي المكلف بالداخلية، والقطاع الحكومي المكلف بالطاقة والمعادن، والقطاع الحكومي المكلف بالنقل (الملاحة التجارية) واللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وغيرها.

وبالنسبة للقطاع الخاص، نجد مجلس المفاوضة الجماعية، ومجلس طب الشغل والوقاية من المخاطر المهنية، والمجلس الأعلى لإنعاش التشغيل، واللجنة الثلاثية المكلفة بتتبع التطبيق السليم للأحكام المتعلقة بمقاولات التشغيل المؤقت، واللجنة الثلاثية الاستشارية حول معايير العمل الدولية، واللجنة الوطنية للبحث والمصالحة.

كما توجد مؤسسات للحوار الاجتماعي المهني، كاللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة، والمجالس الإقليمية والجهوية للتشغيل، واللجنة الإقليمية المكلفة بالبت في طلبات الإغلاقات والتسريحات.

3 – المادة السادسة من ظهير 24 نونبر 1994

4 – المادة الخامسة من ظهير 24 نونبر 1994

بناءً على ما سبق، يلاحَظ أن ثمة تعدداً في المتدخلين من مؤسسات دستورية وهيئات وطنية وقطاعية وجهوية ومحلية، كما يُسجَّل أن مجال الحوار الاجتماعي يزداد تعقيدا حينما تُؤخذ بعين الاعتبار إشكالات أخرى، كتلك المرتبطة بالتمثيلية التي تخضع لمعايير متباينة بل ومتناقضة إلى حد بعيد، سواء بالنسبة للمنظمات النقابية أو المنظمات المهنية للمشغِّلين.

وبالارتكاز على هذا التعدد والتنوع في آليات ومجالات الحوار الاجتماعي كما تم تقديمه، يمكن الوقوف بشكل ملموس على الصعوبات التي سيواجهها مجلس وطني للحوار الاجتماعي كما جاء في مقترح القانون الوارد من مجلس المستشارين، حيث إن إرساءه سيواجَه بمشاكل ذاتية وأخرى موضوعية، الأولى تتصل بأهليته القانونية ودرجة سموها وبخصوصية تركيبته، والثانية تتعلق بتداخل الاختصاصات المزمع إسنادها إليه، مع اختصاصات ومجالات المؤسسات والهيئات واللجن المذكورة آنفا.

وفي خضم هذه التشعبات والتداخلات، لمؤسسات وهيئات بمختلف مستوياتها، وبتقاطع واختلاف اختصاصاتها، وتعدد آلياتها ووظائفها، وتمايز مجالاتها قطاعيا وترابيا، باعتبارها منظومة متعددة ومفككة على مستوى الأبعاد والأهداف والآليات، وذات نتائج متباينة سلبا وإيجابا، تثار أسئلة موضوعية نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. ما موقع المجلس المقترح في الهندسة المؤسساتية للحوار الاجتماعي الحالي وبين هيئات يضطلع بعضها بنفس المهام، بل تتعداها إلى مجالات أكثر اتساعا وشمولية؟
2. ما الجديد الذي يحمله مقترح القانون، لتدارك النواقص وتجاوز الصعوبات والتحديات، التي تطبع الحوار الاجتماعي في المغرب؟
3. ما الإجابة التي يقدمها عن مسألة عدم تمثيلية بعض الفئات الواسعة في الحوار الاجتماعي (العمال الفلاحيون، والمقاولات الصغرى والصغيرة جدا، والعاملون في القطاع غير المهيكل...)؟
4. لماذا لم يحدد مقترح القانون اختصاصات المجلس المذكور على المستوى الترابي؟

وعليه، فإننا سنقوم بتناول موضوع الإحالة وإبداء الرأي، وفق ما يلي:

I. ملاحظات حول مذكرة تقديم مقترح القانون

II. ملاحظات على مستوى شكل مقترح القانون

III. ملاحظات على مستوى الموضوع

IV. خلاصات وتوصيات

I. ملاحظات حول مذكرة تقديم مقترح القانون

تحدد المذكرة التقديمية أهدافا عامة وكثيرة، تنهل من فلسفة أهداف التنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية والعدالة الاجتماعية، والتضامن المجتمعي والتوزيع العادل للثروات والخدمات، في إطار من التشاور والحوار والتفاوض والتعاقد ومأسسة الحوار الاجتماعي، بل تذهب هذه الأهداف إلى أبعد وأدق من ذلك، حينما تسند مهمة تأطير العلاقة بين الأطراف الممثِّلة للحكومة والنقابات وأرباب العمل إلى المجلس المقترح.

كما أن مقترح القانون يطمح إلى بناء نموذج مغربي لمأسسة الحوار الاجتماعي التعاقدي، ويتبنى بوضوح أهدافا محددة في قوانين إحداث العديد من المؤسسات والهيئات، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لإنعاش الشغل، ومجلس المفاوضة الجماعية، كما أن تعدادها للكثير من الأهداف دفعة واحدة وفي مجالات واسعة، دون تحديد نقاط الارتكاز، حولها إلى أهداف صعبة المنال. ولن تسعف المجلس المقترح في تحقيق ذلك، لا نوعية تركيبته ولا اختصاصاته كما سنرى لاحقا، حيث إن المذكرة لم تشر إلى الصعوبات الميدانية الحقيقية للحوار الاجتماعي وإلى تعقيداته ونواقصه، كي تنطلق في بناء تصور واقعي يطمح لتجاوز محدودية وصعوبات المنظومة الحالية، على اعتبار أن طبيعة الحوار الاجتماعي في المغرب كانت دوما مناسباتية وتصادمية وتنازعية، أكثر منها منتظمة وتفاوضية وتعاقدية.

ولم تشر المذكرة التقديمية إلى التحديات المرتبطة بالقطاع غير المهيكل وبإدراج المقاولات الصغرى والصغيرة جدا التي تشكل جزءا كبيرا من النسيج الاقتصادي والاجتماعي ببلادنا.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن المذكرة التقديمية، في معرض بحثها عن الأساس الدستوري، تغاضت عن أن الفصل الثامن من الدستور أوكل مهمة تشجيع المفاوضة الجماعية وإبرام اتفاقيات الشغل الجماعية وفق الشروط التي ينص عليها القانون إلى السلطات العمومية.

كما أنها لم تُحِل إلى الاتفاقيات الدولية ولو بالإشارة إلى بعضها على الأقل، خاصة أن هذه الأخيرة حددت الشروطَ المعيارية للحوار الاجتماعي بمختلف أشكاله، والتي لا يستقيم معها الحديث عن الموضوع إن لم يتم استحضارها نصا وروحا.

إن المذكرة التقديمية لم تنطلق من الطبيعة المعقدة والصعوبات الحالية ومحدودية المؤسسات والهيئات المحدثة لهذا الغرض، لتحدد أهدافا ونقاط ارتكاز تكون قمينة بتجاوز هذه التحديات والصعوبات.

II. ملاحظات على مستوى الشكل

- **أولا**، إن المأسسة لا تقتضي بالضرورة إنشاء مجلس وطني ليس له دور تنسيقي بين كل القطاعات الحكومية والهيئات المتدخلة، ولا يمكنه بحكم الواقع القيام بدور تقريري أو استشاري في تنظيم الحوار الاجتماعي في القطاعين العام والخاص، خاصة وأن جل الاتفاقات الوطنية الثلاثية سعت إلى وضع مأسسة تعاقدية تسهل وتساعد على تدبير الحوار الاجتماعي، من خلال جملة من الآليات الدائمة لمأسسة الحوار واستدامته، كاللجنة العليا للتشاور التي تجتمع بدعوة من رئيس الحكومة بمبادرة منه أو باقتراح من أحد الأطراف، واللجنة الوطنية للحوار الاجتماعي التي تجتمع في دورتين، واللجنة الجهوية والإقليمية للحوار الاجتماعي التي تجتمع مرتين على الأقل في السنة، ثم لجنتي القطاع العام والقطاع الخاص (اتفاق 25 أبريل 2019).

  إن اختصاصات كل هذه اللجن بمختلف مستوياتها تروم تحقيق نفس الأهداف وتسعى إلى مأسسة الحوار أخذا بعين الاعتبار خصوصية القطاعات والمجالات.

- **ثانيا**، من خلال التجارب السابقة، وحصيلة الحوار الاجتماعي، فإن مأسسة الحوار الاجتماعي التعاقدي لا يمكن أن تتم إلا بناء على عقلنة منهجية الحوار وحكامته، وارتكازاً على إرادة الأطراف أساسا وليس عن طريق شرط وجود مجلس وطني بالتحديد.

- **ثالثا**، إن مقترح القانون، لم يضف إلى اختصاصات المجلس المذكور مواضيع أخرى ذات صلة بمنظومة الشغل والتشغيل، كالتعاضد والتغطية الصحية والتكوين وغيرها.

- **رابعا**، إن الهيكلة المقترحة لا تتضمن آليات متخصصة في مختلف أشكال الحوار على الصعيدين الوطني والقطاعي، وخاصة في حال وقوع نزاعات اجتماعية كبيرة ومستعصية تتطلب التفكير في آلية تتلاءم وحجم هذه الأزمات.

- **خامسا**، إن كل المهام المنصوص عليها في المادة الثانية من «السهر على ديمومة الحوار الاجتماعي... والعمل على إرساء مناخ اجتماعي... وتتبع ورصد مدى احترام السياسات ... واقتراح آليات... وتأطير المفاوضة الجماعية... وإنجاز الأبحاث والدراسات... الخ»، وكذا كل الصلاحيات المنصوص عليها في المادة الثالثة «كإبداء الرأي في مشاريع ومقترحات القوانين والبرامج التي تعرض عليه من لدن الحكومة والبرلمان ...»، بالإضافة إلى التقرير السنوي الذي يرفع إلى جلالة الملك[5]، كل هذه المهام والصلاحيات ومجالات الحوار الاجتماعي وتشعباته تبدو أنها أكبر من أن تتسق وتتلاءم وتركيبة المجلس كما جاءت في مقترح القانون، والتي تتكون من 24 عضوا علاوة على رئيس المجلس[6]، وهو عدد قليل جدا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تنصيص القانون المقترح على إحداث لجن موضوعاتية متخصصة ودائمة مكلفة بالقضايا المهيكلة لاختصاصات المجلس ومهامه[7].

  على سبيل المثال، يجدر التذكير أن المجلس الوطني للحوار الاجتماعي التونسي، الذي تأسس في 27 نونبر 2018، والذي تتطابق مهامه واختصاصاته إلى حد بعيد مع المجلس المقترح، يتكون من 105 أعضاء.

5 – المادة 5 من مقترح القانون

6 – المادة 6 من مقترح القانون

7 – المادة 13 من مقترح القانون

- **سادسا**، إنَّ التركيبة المقترحة للمجلس المذكور يغيب عنها بعض الفاعلين المؤسساتيين، من ذوي الخبرة والدراية بقضايا الشغل والتشغيل، والحماية الاجتماعية والتكوين المهني والتعاضد وبعض الهيئات المتخصصة في مجالات الحوار الاجتماعي، لأن وجود ممثلي هذه المؤسسات يعد مفيدا لأي هيئة تعنى بهذا الموضوع قصد تسهيل الحوار والتفاوض ووضعهما في إطار واقعي، وذلك عبر توفير المعطيات والمعلومات اللازمة.

III. ملاحظات على مستوى الموضوع

- **أولا**، ثمة ملاحظة جوهرية، تتمثل في عدم وضوح وظيفة المجلس المذكور كما جاءت في مقترح القانون، فلا هي استشارية بحتة ولا هي تقريرية خالصة، بل يجمع القانون المقترح بين الوظيفتين دون أن يتم التنصيص على أي منهما صراحة.

إذ أن وظيفته الاستشارية تُسْتَنْبَط من مهام وصلاحيات اقتراح الآليات (المهمة الخامسة من المادة 2)، وإبداء الرأي بشأن الاتفاقيات الدولية (المهمة الثامنة من نفس المادة)، وإبداء الرأي في مشاريع القوانين والبرامج التي تعرض عليه من لدن الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان (الفقرة الأولى من المادة 3).

كما أن وظيفته التقريرية تُسْتَشَفُّ من خلال السهر على ديمومة وانتظام حوار اجتماعي فعال ومنتج (المهمة الأولى من المادة 2)، ثم تنظيم حوار اجتماعي حول ما يستجد من مواضيع اجتماعية هامة ذات أبعاد وطنية أو جهوية أو قطاعية (المهمة الرابعة من المادة 2) وتأطير المفاوضة الجماعية في القطاعين العام والخاص (المهمة السادسة المادة 2).

كما أن للمجلس المقترح اختصاص تنظيم الحوار المركزي ثلاثي الأطراف.

- **ثانيا**، إن المهمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 3، هي نفس المهمة التي أوكلت للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كمؤسسة دستورية، تحددت اختصاصاتها ومهامها بمقتضى قانون تنظيمي[8]، وهو مجلس يتسم بتمثيلية متنوعة وموسعة تضم خمس فئات: النقابات، المنظمات المهنية، الخبراء، المجتمع المدني، وممثلون بالصفة.

كما أن نفس مهمة إبداء الرأي يضطلع بها المجلس الأعلى لإنعاش التشغيل، الذي تنص المادة 522 من مدونة الشغل على إحداثه من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالتشغيل، وهو ذو مهمة استشارية ينسق سياسة الحكومة في مجال التشغيل، ويبدي الرأي في جميع القضايا التي تهم الشغل على المستوى الوطني.

كما يُعهد إليه بالمساهمة في تطوير الحوار والتشاور بين أطراف الإنتاج، ويرأسُ المجلسَ الوزير المكلف بالشغل أو من ينوب عنه، ويتكون من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن المنظمات المهنية للمشغلين والنقابات المهنية للأجراء الأكثر تمثيلا[9]. وتضيف المادة 524 من مدونة الشغل البعد الجهوي لاختصاصات المجلس، حيث تنص على إحداث مجالس جهوية وإقليمية لإنعاش التشغيل، من مهامها تنشيط الحوار والتشاور والشراكة بين مختلف المتدخلين محليا في سوق الشغل.

- **ثالثا**، إن المهمة 6 المذكورة في المادة الثانية والتي تعهد بتأطير المفاوضة الجماعية في القطاعين العام والخاص للمجلس الوطني للحوار الاجتماعي، هي مهمة مقسمة:

  - من جهة أولى، على صعيد القطاع الخاص بين مجلس المفاوضة الجماعية المنصوص عليه وعلى اختصاصاته وتكوينه في المواد من 101 الى 103 من مدونة الشغل، والمحدث من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالشغل، ويختص بتقديم اقتراحات من أجل تنمية المفاوضة الجماعية، ويقدم

8 – القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المادة 4.

9 – المادة 523 من مدونة الشغل

اقتراحات بشأن تشجيع إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وتعميمها، ولاسيما بالنسبة للمقاولات التي تشغل أزيد من 200 أجير، على الصعيد الوطني أو القطاعي، ويبدي رأيه حول تفسير بنود اتفاقية الشغل الجماعية كلما طلب منه ذلك، ويباشر دراسة الجرد السنوي لحصيلة المفاوضة الجماعية.

إضافة الى أن لرئيسه صلاحية دعوة كل شخص يتمتع بكفاءات في مجال اختصاصات المجلس لحضور أشغاله.

وبناء على المقتضيات الواردة في المرسوم رقم 2.04.425 الصادر في 29 دجنبر 2004، فإن تمثيلية مجلس المفاوضة الجماعية متنوعة وتهم العديد من القطاعات الحكومية. ويتألف المجلس بالإضافة إلى رئيسه من 6 أعضاء بصفة ممثلين عن الإدارة، بممثل واحد عن السلطات الحكومية المكلفة بـ: الصحة، والداخلية، والفلاحة، والتجارة والصناعة، والمالية، والصناعة التقليدية، ويضم أيضا 7 ممثلين عن المنظمات المهنية للمشغلين و7 ممثلين عن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا[10].

كما أن القطاع الحكومي المكلف بالتشغيل، بموجب المرسوم 2.14.280 الصادر في 18 يونيو 2014 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، يتولى بالإضافة إلى تمثيله للحكومة في المفاوضات الثنائية أو المتعددة الأطراف، النهوض بالمفاوضة الجماعية بين الشركاء الاجتماعيين، ويساهم في تسوية نزاعات الشغل وطنيا وقطاعيا، ويترأس اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة (المواد 564، 565، 566 من مدونة الشغل)، كما يتولى كتابة اللجان الإقليمية للبحث والمصالحة (المادة 557 من مدونة الشغل) ويملك وزيرها صلاحية إحالة ملفات النزاعات على السلطة القضائية في بعض الحالات.

- ومن جهة ثانية، على صعيد القطاع العام، بين السلطات الحكومية التي تضطلع بتنظيم الحوار الاجتماعي في القطاع العام مركزيا وجهويا.

ويمكن أن نعدد الأمثلة بنفس عدد القطاعات الحكومية، وعلى رأسها رئاسة الحكومة التي تشرف على الحوار المركزي الثلاثي الأطراف، حيث يتمظهر دورها مزدوجا كمنسقة للحوار وطرفا فيه باعتبارها مشغلا عموميا على الصعيد الوطني.

إنَّ الحوار الاجتماعي في القطاع العام يتوزع بحسب القطاعات، وتعنى به، بالإضافة إلى ممثلي المنظمات المهنية والنقابية، المجالس والهيئات المحدثة، والتي نذكر منها:

- القطاع الحكومي المكلف بالوظيفة العمومية: أناط المرسوم 2.06.82 الصادر في 10 نونبر 2006 بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة تحديث القطاعات العامة عددا من المهام بها، منها ما تنص عليه المادة الخامسة: «تتبع الحوار الاجتماعي والسهر على تطبيق الاتفاقيات المترتبة عنه».
- القطاع الحكومي المكلف بالداخلية: يعتبر دور وزارة الداخلية دورا أساسيا في الحوار الاجتماعي، سواء الحوار الوطني الثلاثي الأطراف أو الحوار القطاعي أو في الجماعات المحلية أو الحوار الجهوي والإقليمي (الولاة – العمال – المجالس الإقليمية...).

10 –صادقت الحكومة يوم الخميس 5 دجنبر 2019 على مشروع مرسوم رقم 2.19.455 بتحديد عدد أعضاء مجلس المفاوضات الجماعية وكيفية تعيينهم وطريقة تسيير المجلس وبنسخ المرسوم 2.04,425.

يضاف إلى ذلك العديد من القطاعات الحكومية، التي تتحدد تدخلاتها في مجال اختصاصاتها، كالقطاع المكلف بالطاقة والمعادن، والقطاع المكلف بالنقل والملاحة التجارية... دون إغفال الدور العرضاني لوزارة الاقتصاد والمالية في كل الحوارات القطاعية الحكومية.

لذلك، فإن مهمة تأطير المفاوضة الجماعية في القطاعين العام والخاص لا يمكن للمجلس المذكور ممارستها، لأنها تتوزع مركزيا بين اختصاصات موكلة لرئاسة الحكومة وللقطاعات الحكومية ذات الصلة بالنسبة للقطاع العام، وبين مجالس محدثة بموجب قانون تمارس هذه المهام على المستوى الوطني والجهوي، بالنسبة للقطاع الخاص.

وبناء عليه، فإن المجلس المقترح لا يمكنه أن يحل محل هذه القطاعات الحكومية والمجالس التي تمارس هذه المهمة المسنودة لها قانونا في نطاق اختصاصاتها.

إن مقترح القانون لم يحدد مآل اختصاصات هذه المؤسسات سواء بنسخها أو بالتكامل معها، واكتفى مقترح القانون بإدراج عبارة: «مع مراعاة الاختصاصات الموكولة للمؤسسات والهيئات بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل»[11]، وهي عبارة لا تحل أصل إشكال تنازع الاختصاصات وتداخل المهام، ولا تحدد لا العلاقات ولا التراتبية بين الهيئة المقترحة والآليات المتعددة والمتخصصة التي تأخذ حاليا شكل مجالس أو لجان.

- **رابعا**، رغم الاختيار الاستراتيجي للمملكة، والمتمثل في تبني الجهوية المتقدمة باعتبارها ورشا وطنيا يتوفر على برامج وسياسات خاصة، والمكانة التي حظيت بها في الدستور المغربي الذي جاء فيه: «تتبوأ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى...» [12]، فإن مقترح القانون، لم يستحضر الحوار الجهوي، علما أن المشرع أفرد له حيزا مهما في التشريع، وخصص له مجالس وهيئات أناط تدبيرها للسلطات العمومية. انطلاقا من هذه الزاوية فإن مقترح القانون لم يأخذ بعين الاعتبار النص الدستوري والتشريع الوطني والواقع الميداني والاختيارات الاستراتيجية لبلادنا.

11 – المادة الثانية، الفقرة الأولى

12 – الفصل 143

IV. خلاصات وتوصيات

إن إحداث هيئة وطنية للحوار الاجتماعي يجب أن يمر:

- **أولا**، بأهمية المكانة المؤسساتية والقانونية التي سيفردها المشرع لهذه الهيئة ليسهل تحديد طبيعة علاقاتها مع المؤسسات الموجودة سواء بالتكامل أو التنسيق أو الإشراف.
- **ثانيا**، إن شرط وجود الهيئة المقترحة هو الارتكاز على تصور شمولي واضح لإصلاح المنظومة الحالية، نصوصا ومؤسسات، وعلى كيفية ترشيد وتبسيط المساطر وتنظيم الهندسة الحالية والمستقبلية في الحوار الاجتماعي في ظل المتغيرات البنيوية التي يشهدها سوق الشغل وتنافسية المقاولة واليد العاملة المؤهلة، والأنماط الجديدة للتشغيل، مع استحضار ضرورة استكمال الإطارات القانونية المتعلقة بالمنظمات النقابية والمهنية (قانون الإضراب، قانون النقابات...).
- **ثالثا**، إن الهيئة المقترحة – ولتجاوز الاختلالات التي تطبع منظومة الحوار الاجتماعي الحالي – عليها من جهة تحديد طريقة توسيع قاعدة الحوار الاجتماعي في المستقبل، من خلال ضمان مشاركة العاملين في المقاولات الصغرى والعمال الفلاحيين والعاملين في القطاع غير المنظم، ومن جهة أخرى إيجاد الحلول المناسبة لمسألة التمثيلية وتناقضاتها في القطاعين العام والخاص، وحتى تتمتع المنظمات المهنية للمشغلين والمنظمات النقابية بتمثيلية حقيقية ومعبرة ومنصفة تؤهلها للقيام بالأدوار المنوطة بها على أحسن وجه.
- **رابعا**، وجوب توفر الهيئة على أجهزة جهوية للقطاعين العام والخاص بآليات للتنفيذ والتتبع والتقييم، وذلك تماشيا مع التوجهات الجهوية للمملكة بهذا الشأن.
- **خامسا**، توسيع التمثيلية ضمن تركيبة الهيئة المقترحة بإدماج مكونات مؤثرة وضرورية للحوار الاجتماعي، لتوفير المعطيات والمعلومات والاستشارة، مع تعزيز الأهداف لتشمل شروط العمل اللائق، وتحقيق المساواة الفعلية، ومكافحة التمييز بين الجنسين، والقضاء على الفقر، ومكافحة تشغيل الأطفال، وضمان شروط العمل اللائق للأشخاص في وضعية إعاقة، واحترام حقوق الإنسان.
- **سادسا**، إن الهيئة المقترحة، يجب أن تشكل فرصة وآلية لتجاوز كل النواقص والتعقيدات والمحدودية التي تطبع الحوار الاجتماعي الحالي، ورافعة للسلم والتماسك المجتمعيَّيْن الكفيليْن بتحقيق التنمية المستدامة والرخاء الاقتصادي والاجتماعي، وعنصر ارتكاز صلب في النموذج التنموي الجديد الذي تسعى إليه المملكة.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الريـــاض، 100 10 – الربـــاط
الهاتف : 00 03 01 538 (0) 212+ الفاكس : 50 03 01 538 (0) 212+
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma