



سلسلة
الدراسات
الأكاديمية
العدد 02

دراسة تحليلية تقييمية

د. جمال الدراوي

2025

2025

مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب - دراسة تحليلية تقسيمية

د. جمال الدراوي

هو في الأصل أطروحة دكتوراه في القانون العام، نافستها بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بآيت ملول في يوليو 2025.

ولمّا رأت اللجنة العلمية، التي أشرفت على تقييم البحث ومناقشته، أن الأطروحة احترمت المعايير الأكاديمية، ومنحت ميزة مشرفٍ جدًّا مع التوصية بالنشر، فقد ارتأيت نشرها عبر مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، التي أكنّ لها وللجنة العلمية القائمة عليها كل الاحترام والتقدير.

تنطلق الفكرة البحثية العامة الموجهة لهذا العمل، من تسليم مفاده أن الدولة في سياقنا الوطني وجودها سابق وأصيل عن وحداتها الترابية الجهوية، مضاف إليه أن لامركزية التدبير الترابي سياسة إرادية من جانب الدولة ولم تفرضها ظروف عنيفة أو استثنائية. وعليه قاربنا التدبير الاستراتيجي للجهات من زاوية الدراسة التحليلية التقييمية للمقومات المطلوبة لنجاحه، والتي يعود أصل نشأتها أساسا للدولة.

وقد مكّن المنهج النّسقي من تفكيك منظومة علائقية، تظهر فيها الدولة كنسق عام والجهات كنسق فرعي، بحيث أن التّساند الوظيفي بينهما يتوصّل عقلنة الفعل الترابي، في ظل طلب مجتمعي كثيف على مزيد من الحُكامة والتنمية.

وإذ تبين على امتداد رحلة البحث في مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات، أن مخرجات السَّيرورة الإِصلاحية التي طالت التنظيم الترابي ببلدنا ملموسة ولا يمكن إنكارها، فإنه ثمة خلاصة عامة مضمونها أن الإِصلاح يحتاج إلى إصلاح.



مجلة آراء العلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية
٢٠٢٥
Revue Arae pour les Sciences Humaines, Sociales et Juridiques
علمية أكاديمية محكمة

سلسلة
الدراسات
الأكاديمية
العدد 02

مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب

دراسة تحليلية تقييمية

د. جمال الدراوي

2025

المدير المسؤول ورئيس هيئة التحرير

د. أيوب الشاوش

أعضاء هيئة التحرير

• د. عبد الرحيم العطري

• د. محمد ملاح

• د. إدريس الحافظ

• د. هشام ادراحو

• د. عالي وعزيز

• د. طارق الخلوفي

عناوين المجلة :

العنوان البريدي: أيوب الشاوش، صندوق البريد 901 البريد الرئيسي - الناظور / المغرب

البريد الإلكتروني: revuearae@gmail.com

(الهاتف (الواتساب): +212) 06 61 70 39 42

الموقع الإلكتروني: www.revuearae.com

PE0044 الإيداع القانوني: 2020

ردمد: ISSN: 2737-8020

ملف الصحافة: 2018/01

مطبوعة: دار القلم - الرباط

طبعة: 2025

حقوق النشر محفوظة للمجلة ©

المقالات المنشورة بـ «مجلة آراء» تعبر عن آراء أصحابها وليس بالضرورة عن رأي المجلة

لائحة المختصرات

مرجع سابق : م س.

المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية : م م إ م ت.

الجريدة الرسمية : ج ر.

الصفحة : ص.

القانون التنظيمي : ق ت.

Op cit : Ouvrage déjà cité.

P : Page.

R.E.M.A.L.D : Revue marocaine d'administration locale
et de développement

مقدمة

تطوّر الاجتماع البشري عبر سيرورة تاريخيّة تراكميّة، من أشكاله التقليدية البسيطة نحو أنماط جديدة سمتها البارزة التّظيم، حيث أضحى العيش المشترك مؤطّرا بعقد اجتماعي تحت مؤسّسة جامعة هي الدولة ولعلّ ما سرّع من هذه السيرورة جملة من المتغيرات الجارية، من قبيل تفسّي الفكر التنويري، الثورة الصناعية، تسارع موجات الحداثة والطلب المجتمعي الكثيف على حقوق الإنسان والمؤسسات والأمن الجماعي والتنمية.

وهكذا، تحوّلت مهام الدولة تدريجيّا من العمل على تجاوز حالة الطبيعة⁽¹⁾، حيث «حرب الكل ضد الكل» بتعبير «توماس هوبز»، و«تنظيم العمران البشري ودفع عدوان الناس بعضهم عن بعض» بالتعبير الخلدوني⁽²⁾، إلى وظائف أخرى حديثة ومركّبة تتسجم مع التّغيرات التي أفرزها تعقّد المجتمعات الحديثة.

إنه إطار عام تظهر فيه الدولة كبنية متوافق عليها، ونسق عامّ يدبّر تدقّق العلاقات التبادلية بين أنساقه الفرعية، وفاعل مركّزي يحتكر العنف المشروع وآليات فعل أخرى، ولها محيط خارجي تتفاعل معه تأثيرا وأحيانا وتأثرا أحيانا أخرى.

وبالمقابل ترد إليها مدخلات مركّبة ومطاطية⁽³⁾، في شكل حاجيات مجتمعيّة وإكراهات معيشيّة وتحديات تنظيميّة وتديريّة، في أفق معالجتها وصياغة أجوبة لها في شكل سياسات عمومية تبتغي إشباع الحاجيات وتلبية المطالب، لحصد تغذية

1- نعت عبد الرحمان الكواكبي هذه المرحلة من تاريخ الإنسان بـ «دور الافتراس» حيث «تسوسه الإرادة فقط ويقوده من بنيته أقوى، قبل أن يترقّى إلى الحالة البدوية التي تسمى دور الاقتناء».

- عبد الرحمان الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، مكتبة الإسكندرية، 2010، ص 69

2- محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون؛ العصبية والدولة معالم نظرية خلدونية في التاريخ الإسلامي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة السادسة، أبريل 1994، ص 148

3- «المشكلة تأتي من كون الرغبات الجديدة التي خلقها الإنسان لنفسه خلال الأزمات التاريخية مطاطة جدا، ويستحيل إرضاؤها بشكل أساسي، فالاقتصاديات الحديثة بالرغم من قدرتها الهائلة في الإبداع والفعالية، إلا أنها تخلق حاجة جديدة عند كل رغبة تشبعها».

- فرانسيس فوكو ياما، نهاية التاريخ والإنسان الأخير، ترجمة فؤاد شاهين وجميل قاسم ورضا الشايب، مركز الإنماء القومي، بيروت، 1993، ص 103

راجعة تكسب الدولة، أو السلطة السياسية القائمة، مزيدا من الشرعية⁽⁴⁾ فالفعل العمومي عندما يكون ناجعا، عقلانيا وذو مردودية، يمكن أن يشكل خزاناً يمنح للسلطة مشروعيتها باستمرار.

ولأن التفاوتات المجالية - خاصة بين المركز والأطراف - متأصلة في الاجتماع البشري، بدليل أن مضمون العبارة الشهيرة «باريس والصحراء الفرنسية»⁽⁵⁾، هو ذاته مضمون «بداوة الأطراف وحضريّة المركز» عند ابن خلدون⁽⁶⁾، حتّى مع فارق الوقت بينهما فقد كان لزاما على أنظمة الحكم أن تتكيّف وتجدد نماذجها التديريّة، وترحّلت الدولة تدريجيّا بعيدا عن هيمنتها المطلقة ومركزيتها المفرطة، نحو فلسفة جديدة من التدبير، قوامها تعدّد مراكز السلطة وإشراك فاعلين آخرين في عملية صناعة السياسات وتدبير التنمية، وإدخال تغييرات جوهرية على ميكانزمات الفعل العمومي، وابتكار أنماط جديدة لإنتاج السياسات.

لقد انتقلنا إذن إلى نمط جديد من الدولة⁽⁷⁾ يسمّيه «عزمي بشار» بالدولة ما بعد الحديثة، وميزتها الأساسية «حوكمة متعدّدة المستويات في حلقات مترابطة ومتشابكة بعضها مع بعض»⁽⁸⁾.

وفي هذا السياق، لجأت العديد من الدّول إلى تبنيّ سياسات ترابية قائمة على اللامركزية كنمط لتدبير التّراب، عبر سياسات توزيعية لها بعد سياسي يخصّ تقاسم

4- في هذا الصدد يقول المفكر المغربي عبد الإله بلقزيز: «لا يملك أي نظام سياسي أن يستغني عن حاجته إلى الشرعية () وتأمين استقراره واستمراره من دون توفير القدر الضروري من الشرعية السياسية التي تصنع له مقبولية لدى الناس، أي تجعله في أعينهم نظاما شرعيا».

- عبد الإله بلقزيز، الدولة والسلطة والشرعية، الطبعة الثانية 2020، منتدى المعارف، ص 61 و62 بتصرف

5- وكان أول من استعمل هذه العبارة المجازية هو Gravier François Jean كمنوان لكتاب صادر له سنة 1997، ومن ثم بقيت تستعمل للدلالة على التفاوتات المجالية

6- أحمد المطيلي، ابن خلدون ونظرية المركز والأطراف، مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، نوفمبر 2021، ص 6

7- توجّهت الدول نحو تبني مشروعية سياسية جديدة قائمة على تعدد واختلاف الفاعلين، واعتبار البعد المحلي محطّة استراتيجية في إعادة هيكلة السياسات العمومية، غير أن هذا لا يعني الغياب التام، بل إنه يوحى إلى نموذج مرغوب فيه يساير هذه التحولات، ليصبح دور الدولة مقتصرًا على المساعدة، ووضع الشركاء على نفس الطاولة، ورفع الحواجز القانونية والمالية أكثر من أخذ القرارات أو فرض وجهة نظرها.

التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، مؤلف جماعي، تنسيق إدريس آيت لحو، مطبعة النجاح الجديدة، 2017، ص 40

8- عائشة بلحاج، مراجعة كتاب «مسألة الدولة أطروحة في الفلسفة والنظرية والسياقات»، مجلة سياسات عربية، ماي 2024، ص 138

السُّلطة والاعتراف بالخصوصيات المحلية، وفيها بعد اقتصادي ومالي يهتم توزيع الموارد والثروات أي التوجّه نحو تمكين الفاعلين الترابيين من الآليات التي تخوّلهم المشاركة الفعلية في تأهيل التراب وتحقيق التنمية المحلية، أو «التنمية من الداخل» Développement endogène⁽⁹⁾ حيث يصبح القرار التنموي مسؤولية الفاعل المحلي ووفق ظروف المحلي، عوضاً عن «التنمية من الخارج» Développement exogène التي يتحكّم فيها المركزي.

فهذه إذن «عودة إلى المحلي»⁽¹⁰⁾ تتطلب ابتكار أنماط جديدة للتّسيق، حتى يكون الفعل العمومي جماعياً وتشاركياً⁽¹¹⁾.

هذا التنظيم اللامركزي للتراب يختزل بنية من الفاعلين والموارد والمرجعيات والرهانات والعلاقات المتشابكة، فالمركز أو الدولة، تبقى الشخص المعنوي الأصلي، عليها مسؤولية سياسية وقانونية وأخلاقية إزاء تنمية ودمقرطة حياة جماعتها البشرية، ولها هواجسها الخاصة التي تثيرها مسألة السيادة والوحدة، مع ما يترتب عن ذلك من الاحتفاظ بحدّ معين من ميكانيزمات الضبط والمراقبة لكنها بالمقابل لا يمكنها الاستفراد بالقرار التنموي واحتكار الإمكانيات التديرية دون إشراك باقي الفاعلين.

ثم الجماعات الترابية كأشخاص معنوية فرعية، لها مشروعية انتخابية تمثيلية، تتصرّف في حزمة من الصلاحيات والموارد المالية لتدبير تنميتها الترابية، ولها الحق في الاستقلال الإداري والوظيفي والمالي عن المركز، لكنه استقلال مشروط وتحت سقف الدولة الموحدة، فمهما كان شكل اللامركزية المعمول بها، لا يمكن للجماعات الترابية أن تكون دولة داخل الدولة.

إنها باختصار، جدلية المركزي المدفوع بهواجس السيادة ووحدة الدولة، والترابي المسنود بمشروعية القرب والحق في التدبير الحر.

9- Aydalot, Une dynamique endogène ; la théorie du développement endogène.

<http://thesesuniv-lyon2fr/documents/getpartphp?id=lyon22000dille-b&part=20768> Vu le 05/11/2023 à 18h24

10- Pierre Muller, les politiques publiques, Que sais-je ? 2010, P 60.

11- Anne-Cecile Douillet, les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, Revue française de science publique, aout 2003, page 584.

في سياقنا الوطني⁽¹²⁾، كان لابد من مساهمة التوجه الدولي العام الذي شكّلت فيه اللامركزية لحظة تطورية في تنظيم السلطة داخل المجتمعات الحديثة، فالمغرب انخرط مبكراً في مسلسل اللامركزية كسياسة ترابية لتنظيم علاقة المركز بباقي أطراف التراب الوطني وأنتجت الديناميات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في بلاد حديثة العهد بالاستقلال، توجّهها محتشماً نحو التخفيف من حدة مركزية الدولة، نجد ترجمته العملية في صدور الميثاق الجماعي لسنة 1960⁽¹³⁾، ثم وضع أول دستور للدولة سنة 1962، ثم الميثاق الجماعي الثاني لسنة 1976، ودستوري 1992 و1996، والقانون رقم 47⁽¹⁴⁾-96 الخاص بإحداث وتنظيم الجهات، والقانون 7900⁽¹⁵⁾ المتعلق بتنظيم الجماعات والأقاليم، والقانون 7800 المتعلق بالميثاق الجماعي والمعدل بالقانون رقم 1708⁽¹⁶⁾.

وبعد أن تراكت التجارب والنتائج الأولى للديمقراطية واللامركزية المحلية ببلادنا⁽¹⁷⁾، ومع توالي الاهتمام الرسمي باللامركزية كسياسة ترابية للدولة، لا سيما الإرادة الملكية التي شكّلت مرجعية أساسية لهذه السياسة، إلى جانب حاجة السلطة السياسية بالمغرب إلى التكيف مع السياقات الإقليمية والدولية التي اتّسمت بالطلب الكثيف على مزيد من الحكامة والتدبير الفعال والتنمية، ستعزّز مكانة الجماعات

12- إن التطور الحاصل عالمياً بفعل العولمة، وتنامي مجموعة من المفاهيم الكونية كحقوق الإنسان والديمقراطية وحكامة مؤسسات الدولة، وضرورة ملاءمة الجهاز الإداري للدولة مع وظائفها وما صاحب ذلك من المستجدات، فرض على جميع الدول، وخاصة تلك السائرة في طريق النمو، ضرورة تكيف مسألة التنظيم الإداري مع التحولات والمستجدات ومستلزمات الحكامة الترابية. حكامة التدبير العمومي الترابي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية، مؤلف جماعي، تسيق ميمون الخياط، دار سيليا للطباعة والنشر والتوزيع، العدد الحادي عشر، بدون سنة النشر، ص7.

- إن التحولات التي عرفتها المجتمعات المحلية لا تعدّ سوى جزءاً من التحولات الشاملة التي يعرفها المجتمع الدولي بقيادة الدول المتقدمة، لذلك أصبح دور اللامركزية يتزايد يوماً بعد يوم في البناء الديمقراطي العام للدولة الحديثة، لتشعّب مهام الدولة وتكاثّر مسؤولياتها في تدبير شؤون الساكنة المحلية.

- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010، ص 5.

- في ظل العولمة ليس هناك من مجال يمكن أن يكون فيه الفعل العمومي بمعزل عن تأثير المحيط العالمي.

- Etine Samuel Angone, l'administration publique marocaine face aux nouvelles techniques de management public, REMALD, N° 142, 2018, P 19

13- ظهير شريف رقم 159315 بشأن نظام الجماعات، صادر بالجريدة الرسمية عدد 2487، بتاريخ 24 يونيو 1960

14- ظهير شريف رقم 19784، صادر في 02 أبريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 4796 المتعلق بتنظيم الجهات

15- ظهير شريف رقم 102269، صادر في 03 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 7900 المتعلق بتنظيم الجماعات والأقاليم

16- ظهير شريف رقم 108153، صادر في 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 1708، جريدة رسمية عدد 5711 في 23 فبراير 2009

17- مقتطف من بيان الأسباب في الظهير الشريف رقم 19784، م س

الترابية ببلادنا، وستعرف سيرورة تشكّل التنظيم الجهوي بشكله الحالي محطات بارزة، بدأت بخطاب الملك في 3 يناير 2010 معلنا تشكيل اللجنة الاستشارية للجهوية، ثم تقديم اللجنة لتقريرها العام والذي بني على منهجية تشاركية وحمل توصيات هامة للتأسيس لجهات فاعلة.

ثم المراجعة الدستورية لسنة 2011 وما أسفرت عنه من منظومة تشريعية غير مسبوقة في مجال الفعل العمومي الترابي.

تصدّرت الجهوية المتقدمة⁽¹⁸⁾ الأجندة الرسمية للدولة والنقاش العمومي الوطني خلال هذه الفترة، وعرفت المكانة الاعتبارية للجهات نقلة نوعية بوصفها جماعة ترابية لها مكانة الصّدارة، وينظر إليها كقادرة للتنمية، وإطار ترابي قادر على إنتاج فعل عمومي محليّ تحت سقف توجّهات السياسات العامة للدولة لا سيما وأن هذا النموذج أثبت فاعليته في تجارب دولية مقارنة.

ومن خلال تتبّع مجمل عناصر الخطاب الرسمي للدولة والتفاعلات الأكاديمية والإعلامية والمجتمعية مع مسألة الجهوية المتقدمة خلال هذه الفترة، يمكن استنباط إرادة قويّة في تمكين هذه المستويات الترابية من مقوّمات فعّالة بغية تكثيف الجهود لرفع الرهانات التنموية وتدعيم الديمقراطية وتمويل كبير عليها في بلورة تدبير ترابي ناجع لمجالاتها الترابية، وإحداث قطيعة مع المقاربة التسييرية التقليدية التي عمّرت لوقت طويل.

الجهاز المفاهيمي:

إنه، ولضرورة منهجيّة، لا بدّ من تفكيك الجهاز المفاهيمي للبحث، وذلك بتقديم تعاريف للمفردات الأساسية في مادة البحث (التدبير الاستراتيجي، التنمية، التراب)

18- نسجل ملاحظة في هذا الجانب، وهي أن أغلب الدراسات التي اطلعنا عليها توظّف مصطلح «السياسة الجهوية» للدلالة على سياسة الدولة هنا بالمغرب في تنظيم ترابها، وهو مصطلح يختلف معه لسبب وجيه؛ هو أن الجهة ليست سوى مستوى ترابي واحد من بين ثلاثة مستويات ترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) ورغم الاعتراف بصداقتها، وهيمنتها على الحقل التداولي السياسي والإعلامي والبحثي، إلا أن تأطيرها الدستوري والقانوني لم يرد منعزلا، وإنما في سياق عام هو مراجعة الدولة للقواعد المنظّمة لعلاقاتها بوحداتها الترابية عامّة، لذلك نرى أن من شأن نعت هذه السياسة الترابية الجديدة «بالسياسة الجهوية» أن يقصي مكانة العمالات والأقاليم والجماعات من دائرة اهتمام الدولة في هذا المجال

حتى تكون دلالتها واضحة ومنسجمة مع السياق العام الذي يؤطر هذا البحث، ولتؤدي وظيفتها التبليغية المقصودة منها.

التدبير الاستراتيجي: نشأ التدبير الاستراتيجي كنمط تدييري في إطار التطور الذي شهدته الوحدات الصناعية والمقاولات الاقتصادية الكبرى، وهو تدبير يقوم على قراءة معمقة للإمكانيات والوسائل المتاحة واستشراف للفرص والتوجهات المستقبلية، بهدف تحقيق أكبر عائد ربحي وبتكاليف أقل⁽¹⁹⁾ أي أنه مجموعة أنشطة تتصف بالعقلانية وموجهة لتحقيق أهداف معينة.

ثم انتقل لاحقا إلى القطاع العام⁽²⁰⁾، وذلك انطلاقا من سنة 1980 حيث بدأت استعارة التقنيات التدييرية من القطاع الخاص، وبدأ يطلق على هذه الموجة «التدبير العمومي الحديث»، ويحيل في معناه العام على المناهج والتقنيات التي تهدف إلى تطوير عملية اتخاذ القرار العمومي وإصلاح وتحديث المرافق العمومية⁽²¹⁾.

يقترِب مفهوم التدبير الترابي الاستراتيجي من بعض المفاهيم المشابهة له، كالتهيئة الترابية والتخطيط الاستراتيجي:

في اللغة الفرنسية يقترِب مفهوم التدبير الترابي Le management territorial مع

19- جمال قاسمي، التدبير الاستراتيجي: توجّه جديد يحكم منطق اشتغال الدولة بالمغرب، مجلة مسارات، عدد مزدوج 19 و20، 2021، ص 476.

20- يستند توظيف مفهوم التدبير في القطاع العام على دعامتين أساسيتين، واحدة ذات طابع استراتيجي يظهر فيها التدبير كعمل مهيكّل لتحديد السياسات العامة والاختيارات الأساسية خلال مدة زمنية معينة، بالتزامات وبأولويات معينة، وتنظيم الأنشطة وتحديد الأهداف، مما يسهم في عقلنة الفعل العمومي ودعم سياسة تستند على وجود شرعية انتخابية تضمن المشاريع والتدخلات.

عبد الرّفيق زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمانة، الطبعة الأولى، 2020، ص 12.

- لا بد من الإشارة إلى أن التدبير الاستراتيجي الترابي يدخل فيه معطى المنفعة العامة، وحقله يتسع بشكل أكبر لأنه يهم المجتمع ككل، وليس فقط مجموعة أفراد يؤسسون ما يسمّى بطلب السوق، ومن هنا يختلف عن تدبير المقاولات. أوردته فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي ودينامية المجال، أطروحة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية، تاريخ المناقشة 25 يوليوز 2015، ص 212

21- Aurélien Ragainé, Management des collectivités territoriales, L'extenso édition, 2016, p. 15 et 16.

في ذات السياق نشير إلى أن لجنة التدبير العمومي التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDC) تعرّف التدبير العمومي الجديد بأنه باراديم جديد، يسعى لنشر ثقافة الكفاءة في قطاع عام أقل تمركزا، ومن أهم خصائصه استبدال الهياكل التقليدية، حيث التراتبية والمركزية، بأنظمة حكام لا مركزية.

- Marcel Guenoun, le management de la performance publique locale, Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales, Thèse en Sciences de gestion, Aix- Marseille III, 2009, P 61

مفهوم التهيئة الترابية L'aménagement territorial، مع فروقات جوهرية من حيث المضمون، حيث إن التهيئة الترابية تهدف إلى توزيع أكثر توازنا للأنشطة على مجموع التراب الوطني، في حين أن التدبير الاستراتيجي للتراب هو أكثر اهتماما بمسألة القدرة على خلق وتوليد الأنشطة وتحفيزها وتنفيذها وفق معايير اقتصادية واجتماعية وبيئية⁽²²⁾.

أما التخطيط الاستراتيجي فيمكن القول إنه مرحلة من ضمن المراحل المكونة للتدبير الاستراتيجي، ونعرفه على أنه مجهود ذهني يقوم على بناء صورة لحالة مستقبلية مرغوب فيها وتحديد سبل بلوغها، أو لاستشراف حالة مستقبلية غير مرغوب فيها والتفكير في مداخل التعامل معها.

يمكن تحديد نوعين من الغايات للتدبير الاستراتيجي الترابي: غاية استراتيجية⁽²³⁾ مضمونها إعادة إنتاج التراب، بمعنى التنمية التي لا تسعى إلى خلق نمو اقتصادي قصير الأمد بل تنمية متعددة الأبعاد، وغاية عملية هي الرفع من قدرة الجماعة الترابية والفاعلين على فهم الفرص والمخاطر التي يولدها تطوّر التراب والتعامل معها بمنهجيات وأدوات تديرية وبالتشاور والتوافق⁽²⁴⁾.

22- محمد أفريقز، البعد الأمني للتراب، من إدارة ترابية تقليدية إلى التدبير الاستراتيجي للتراب، مجلة الأطلس للدراسات الفقهية والقانونية والاقتصادية والقضائية، العدد 6، ماي 2021، ص 203

23- في دستور المملكة لسنة 2011 نصادف مفهوم الاستراتيجية في الديباجة وفي ثلاثة فصول:

- الديباجة: «العمل على بناء الاتحاد المغربي كخيار استراتيجي».

- الفصل 49: «يتداول المجلس الوزاري في () التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة () التعيين باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني في الوظائف المدنية () والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية».

- الفصل 54: «يحدث مجلس أعلى للأمن بصفته هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد وتدير حالة الأزمات».

- الفصل 75: «يصوّت البرلمان مرة واحدة عن نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية».

وتعليقا على ذلك يقول الأستاذ محمد أتركين: «لقد انتبه العديد من الذين شاركوا في صياغة مسودة الدستور إلى مفتاحية «الاستراتيجية» ومركزيتها للتمييز بين عمل مجلسي الوزراء والحكومة، فقد اعتبر الأستاذ عبد الله ساعف أن مفهوم الاستراتيجية يشكل عنصرا محددا لتمييز مجال الصلاحيات الحكومية الحصرية والمتعلقة بالسياسات العمومية، عن مجال الصلاحيات التي تدخل في المجال التنفيذي وتحظى بالإشراف الملكي على كل ما هو ذي طبيعة استراتيجية أما الأستاذ محمد الطوزي فيستنتج من ذلك وجود زمنين للسياسة، زمن ممتد استراتيجي مخول للملك، والزمن الذي يربط التصويت والبرامج الانتخابية بالتدبير اليومي للملفات.

- محمد أتركين، معجم الدستور المغربي، مطبعة دار النشر المعاصرة، الطبعة الأولى، يناير 2021، ص 188

24- Abbadi Driss et autres, le management territorial stratégique, levier de renouvellement de

يمكن التأسيس على التعاريف السابقة والخروج بتعريف جامع نتمده للتدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب خلال مراحل البحث اللاحقة وهو كالتالي:

بناء الجهة بوصفها جماعة ترابية لرؤية تنموية خاصة بمجالها الترابي، تترجمها إلى سياسات محلية وفق مناهج تديرية حديثة، بحيث تتكون هذه الرؤية من مجموعة من العناصر المتسلسلة والمتراصة فيما بينها على الشكل التالي:

- وجود مسبق لشروط مشجعة في البيئة الخارجية للجهة، تعود مسؤولية إتاحتها وجودتها وفعاليتها للدولة.

- تخطيط استراتيجي للجهة يقوم على تشخيص المدبر الترابي الجهوي لحاجيات المجال وإمكانياته تشخيصا موضوعيا وعلميا دقيقا، واستشراف الفرص والتحديات الكائنة والممكنة.

- بناء علاقات تعاون وتنسيق مع شبكة الفاعلين فوق تراب الجهة، واستثمار السياسات العامة للدولة والاستراتيجيات القطاعية التي يمكن أن تعني تراب الجهة.

- صياغة الخطط التنموية وفق منهجية تشاركية وتفاوضية، وتحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة المجالية على مستوى الجهة.

- تعبئة الموارد المالية، والتوظيف الفعال للآليات التديرية المتاحة، والانفتاح على آليات حديثة لتعظيم مكاسب الجهة وتعزيز جاذبيتها وتنافسيتها، مع استحضار الأبعاد البيئية والثقافية ومطلب الاستدامة.

- التقييم المستمر لسيروية تنزيل الخطط التنموية، لتقويم التدابير التنفيذية وتكييف الأهداف، والتشبع بالحكمة وثقافة تقديم الحساب.

التراب: يعرف الجغرافي «أليكساندر موين» التراب بأنه نظام معقد يتطور مع الوقت، وتنتج دينامياته عن تفاعلات وردود الفعل التي تربط مجموع الفاعلين والمجال الجغرافي الذي يستخدمونه ويطورونه وفقا لمتطلباتهم في الماضي والحاضر

والمستقبل⁽²⁵⁾ ومن الجغرافيا انتقل المفهوم إلى حقول معرفية أخرى، حيث ساهمت عدة عوامل في ازدهار مفهوم التراب وتعزيز مكانته ومشروعيتها منها العولمة، حيث تبرز جاذبية التراب كعامل استراتيجي حاسم في توطين الشركات المتعددة الجنسيات، ثم تأثير موجات اللامركزية واللامركز بآوروبا⁽²⁶⁾.

ومن تم بقي المفهوم يروج بشكل كثيف في الأدبيات المهمة بالتدبير والتنمية واللامركزية، حيث يتجاوز دلالاته الجغرافية الضيقة كحيز معلوم الحدود من إقليم الدولة، إلى إدماج مكونات أخرى ضمن هذا الحيز الجغرافي، كمنظومة الفاعلين الذين يتملكون التراب، وتمثلاتهم وديناميات التفاعل فيما بينهم ومع باقي الفاعلين ثم مكوّن آخر له بعد سياسي وقانوني وهو تملك السلطة والقدرة على الفعل والتقرير في شؤون التراب.

فمفهوم التراب يأخذ بالحسبان الفضاء الجغرافي، وكذلك الحقائق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إنه تملك اقتصادي إيديولوجي سياسي واجتماعي للمجال من طرف المجموعات التي تمنحه تمثلاتها الخاصة⁽²⁷⁾.

ويمكنه أن يكون دافعا لتقوية الانسجام الاجتماعي من خلال إنتاج مواطنة جديدة، إذا ما نظرنا إليه كفضاء للفعل الجماعي يعزّز الهوية الفردية والجماعية⁽²⁸⁾ فالتراب ليس مجرد حيز جغرافي، لكنه نسق يدبره عدة فاعلون (الدولة، القطاع الخاص، جماعات ترابية، مجتمع مدني) مما يجعل منه ركيزة أساسية للتنمية⁽²⁹⁾ ويتحدّد انطلاقا من عوامل مجالية، وهوياته تحدّد دينامية المجتمع أو الساكنة داخل وجودها الترابي، ويأتي على رأسها الأساس المادي والغير المادي للحياة الاجتماعية وبنائها التاريخي،

25- الذكاء الترابي والجماعات الترابية أي رهانات؟ مؤلف جماعي، أشغال ندوة منظمة بكلية الحقوق بأكادير يومي 23 و24 مارس 2018، تسييق أحمد حضرائي وخالد البهالي، الطبعة الأولى 2018، ص 72

26- Benoit Régent, Véronique Fauve- Bonté et Maria da Fonseca, le management stratégique comme clé de lecture du développement des projets de territoire, Revue Gestion et management public, N°2,2021, P11

27- رشيدة بدق، الفاعل الترابي وتحقيق السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي رقم 113- 14، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص، 2017، ص 189 بتصرف

28- Christine Carl, Aménagement du territoire, la documentation française, 2001, P 16

29- Christine Carl, Aménagement du territoire, op cite, P 502

مما يفرض استحضار هذه المقاربة العميقة لمفهوم التراب أثناء أي تدبير مجالي وسياسي يروم تقوية الدينامية الاجتماعية والاقتصادية وتنمية المجال الترابي⁽³⁰⁾.

من الناحية القانونية يعتبر التراب بمثابة نظام سياسي وإداري، فهو يشكل جزءاً أساسياً في كينونة الدولة، لذلك تسعى دوماً لاحتوائه والحفاظ على خضوعه لها باعتباره الإطار الأمثل الذي يمكنها من نشر سلطتها وتثبيت شروط شرعيتها، إذ بدون تراب لا مجال لممارسة سلطات الدولة، فهو عنصر موضوعي أساسي في تشكيلها وتكوينها، وفي تحديد نطاق وظائفها ومسؤولياتها⁽³¹⁾.

ويعدّ الفرق قانونياً بين الترابي والمحلي، ما دامت اللغة القانونية والدستورية بالتحديد تتمتع بنوع من الأدائية يمكنها من خلق واقع جديد وسلوك جديد لدى الفاعلين السياسيين والاجتماعيين⁽³²⁾، فمفهوم التراب هو الذي يمنح للامركزية مضمونها، لكونه مكوّن أساسي فيها، وعلى أساسه تتميز اللامركزية الترابية عن اللامركزية المرفقية⁽³³⁾.

وهو ما انتبّهت إليه اللجنة الاستشارية حول الجهوية، حينما أوصت بتعديل عنوان الباب الحادي عشر من دستور 1996 لتحلّ عبارة «الجماعات الترابية» محل عبارة «الجماعات المحلية»، ذلك أن هذا التعبير يحيل على فضائل تدبير القرب الذي هو في جوهره من اختصاص الجماعة⁽³⁴⁾.

ومنه، سيكون مفهوم التراب الذي سنعتمده في هذا البحث بسيطاً جداً وله ثلاثة أبعاد:

- بعد مادي: ويشير إلى المجال الجغرافي للجهة كما حدّدته السلطات العمومية عبر آلية التقسيم الجهوي، وعناصره الطبيعية التي تتخذ إما شكل موارد تساعد على تأهيل التراب أو أن تكون عوائق تصعب من مهمة تنميته.

30- حكمة التدبير العمومي الترابي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية، م س، ص 255

31- أورد عبد الرزاق زعنون، التدبير الديموقراطي للتنمية الترابية، م س، ص 29

32- تقييم السياسة الجهوية بالمغرب: الأدوات والأهداف، مؤلف جماعي، تنسيق أحمد بوجداد، الطبعة الأولى، 2023، ص 30

33- le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Etudes comparées, Sous- direction de Amal Machefrfi, Imprimerie El Maarif Al Jadida, 2015, P 125

34- اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، ص 52

- بعد ديمغرافي: وتمثله المجموعة البشرية التي تعمّر تراب الجهة وتكوّن هويته الجماعية، وإليها يعود انتخاب مجلس الجهة، وهي المستهدفة بمخرجات التدبير الجهوي.

- بعد سياسي: ومضمونه التنظيم القانوني لشكل ووظيفة البنيات الجهوية التي تتولّى تدبير التراب، أي المجالس الجهوية المنتخبة.

التنمية: تشكّل التنمية إحدى الاهتمامات الأساسية لجميع الدول بهدف تحقيق الأمن والاستقرار في مجالات السياسة والاقتصاد والاجتماع، من خلال خطط تهمّ مختلف مناحي الحياة للانتقال من مستوى إلى مستوى أرقى خلال فترة زمنية معيّنة، بناء على جهد إرادي لتحقيق أهداف محدّدة⁽³⁵⁾ وهي مفهوم مركزي في الأدبيات المهمة بالاقتصاد والاجتماع البشري بشكل عام.

في اللغة، تعني التنمية التطور والرفق والزيادة، وغيرها من المصطلحات التي تفيد الانتقال من وضع إلى وضع آخر أحسن منه أمّا من الناحية الاصطلاحية، فتظل دلالتها رهينة بالخلفية النظرية التي يتم تفسيرها وفقها⁽³⁶⁾ لأنها تتميز بمرونة تجعل لها معان متعدّدة تتكيّف مع سياق توظيفها، فنقول التنمية الاقتصادية عندما يتعلق الأمر بحقل الاقتصاد، ونقول التنمية السياسية عندما توظّف التنمية في سياق سياسي، كما يمكن للتنمية أن تكون ثقافية أو اجتماعية إلا أن أهمّ التسميات التي توظف بكثرة هي التنمية المستدامة والتنمية الترابية⁽³⁷⁾.

التنمية المستدامة ظهرت حديثاً مع مؤتمر ريو سنة 1992 وبداية الاهتمام بالبعد البيئي، وهي تعني العمل على تلبية حاجيات الأفراد الحالية مع الأخذ بعين الاعتبار

35- محسن الصباحي، الإدارة الجماعية وسؤال تنزيل النموذج التنموي الجديد، دار السلام للطبع والنشر، الطبعة الأولى 2024، ص3

36- نبيل متوك ومولود بنطال، مفهوم التنمية أبعادها واستراتيجياتها، المغرب أنموذجاً، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 50، ص 458

37- رغم انتشاره الواسع، إلا أن مفهوم التنمية الترابية يبقى مفهوماً حديثاً ظهر في الثمانينات، وتوسع استعماله بدأ من منتصف التسعينات على إثر التداعيات التي خلفتها العولمة، وهو مفهوم مطوّر حلّ محل التدبير المحلي الذي عمّر طويلاً.

- Amal Macheffri, Développement et territoires, Edition Axis Design, 2023, p 07

مستقبل الأجيال اللاحقة، وتقوم على ثلاث ركائز أساسية هي الفعالية الاقتصادية، الإنصاف الاجتماعي والبعد البيئي⁽³⁸⁾.

أما التنمية الترابية فهي باراديفم جديد يروج بكثرة في المجال الدلالي لحقول السياسات العمومية والشأن العام، ويمكن القول إنها مسلسل شمولي يدمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية للرقى بتراب معيّن عبر تثمين موارده الترابية وخصوصياته المحلية⁽³⁹⁾.

وقد أوردت لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد في تقريرها العام تعريفا لمفهوم التنمية كما تتصوّره، ينبني على كونها مسارا شموليًا ومتعدّد الأبعاد يتجاوز هدف مراكمة الثروة المادية، فالتنمية تعكس دينامية حميدة لخلق الثروة والتنمية البشرية لفائدة كافة المواطنين، وتأخذ في الاعتبار لزوم تثمين الموارد والحفاظ عليها للأجيال القادمة، وتدرج أيضا ضمن سياق تاريخي يشكّل طريقا جماعيا نحو مستقبل مشترك مواكب للتحولات الاجتماعية، وتتأثر بالمتغيرات الدولية والرهانات الكونية التي تثيرها⁽⁴⁰⁾ لقد صوّرت اللجنة التنمية على أنها المشروع الوطني الجماعي والجامع.

ونعتمد تعريفا نراه يناسب السياق، وهو الذي جاء في ديباجة إعلان الأمم المتحدة حول الحق في التنمية، حيث عرّفت التنمية على أنها عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم، والأفراد جميعهم على أساس مشاركتهم النشطة والحرّة والهادفة في التنمية، وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها⁽⁴¹⁾.

وجاء في المادة الأولى من نفس الإعلان أن الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان

38- Haut- Commissariat au Plan, les objectifs de développement durable, Contexture et méthodologie d'approche, éléments introductifs, Aout 2021, p 04

39- أوردته بلال الركراكي، النموذج التنموي الجديد وإشكالية تحقيق التنمية الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، الطبعة الأولى، 2021، ص12

40- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م س، ص40

41- Assembly General of United Nations, Declaration on the right to development, resolution numéro 41/128, 04- 12- 1986

غير قابل للتصرّف، وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً وفي المادة الثالثة جاء كذلك أن الدولة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تهيئة الأوضاع الوطنية والدولية المواتية لإعمال الحق في التنمية وهو ما يدعم المقاربة البحثية التي اعتمدها في هذا البحث، أي البحث في تناول التدبير الاستراتيجي للجهات من زاوية تحليل وتقييم المقومات التي يعود إلى الدولة مسؤولية توفيرها.

الدراسات السابقة :

تقتضي عملية بناء معرفة علمية بموضوع البحث، مراجعة الدراسات السابقة حول نفس الموضوع وبخصوص التدبير الترابي، لا يمكن الزعم بأن الكتابات حوله نادرة أو صعبة الوصول، بل إنه من المواضيع التي تسيّد الإنتاج الأكاديمي الوطني والدولي، لكننا وقفنا على حقيقة مفادها أن الكتابات والأبحاث حول قضايا التدبير الترابي غالباً ما تكون متخصصة في جانب معين من التدبير الترابي، في حين أن التدبير الاستراتيجي كموضوع وكعنوان لم نصادف أي أطروحة أو كتاب بذات العنوان وحول ذات الموضوع، على الأقل في حدود ما استطعنا الوصول إليه من مراجع، والتي كانت في معظمها أطروحات نورد عينة منها فيما يلي:

- التدبير الاستراتيجي لاقتصاديات الجماعات المحلية بالمغرب:

أطروحة من إنجاز العباس الوردی، نوقشت بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، وفيها عالج الباحث أهمية الانتقال من التدبير الإداري التقليدي إلى تدبير عصري استراتيجي للجماعات المحلية، من خلال دراسة حالتها في جهة تازة الحسيمة تاونات والمجلس البلدي بمدينة القنيطرة.

في القسم الأول من الأطروحة، فصل الباحث في التدخّلات الاقتصادية للجهات

والعمالات والأقاليم والجماعات، وفي القسم الثاني شخّص موارد الجماعات الترابية مقابل اختصاصاتها، وحاول تقييم تدخّلات الجماعات الترابية في الاقتصاد العمومي. وتعليقاً منّا على هذه الدّراسة، يمكن القول إن انفتاح الباحث على كل مستويات الجماعات الترابية فيه تشبّث للجهد البحثي، على عكس الاقتصار على مستوى ترابي واحد، ويمكن أن نضيف أن التنمية الاقتصادية كما صوّرتها الأطروحة ليست من اختصاص كل الجماعات الترابية، وإنما تعود للجهات.

ملاحظة أخرى نسجّلها على الدراسة وهي الخلط الذي وقعت فيه بين الإطار القانوني القديم والجديد، حيث يظهر توظيف الباحث للجماعات المحليّة في عنوان الأطروحة وفي القسم الأول منها، في حين أن القسم الثاني انتقل بكامله إلى توظيف الجماعات الترابية.

ولعل ما يزيد من محدودية توصياتها هي سياقها الزمني، أي قبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في صيف 2015 والتي تضمّنت تغييرات جوهرية على ما يسمّيه الباحث بـ «الإطارات القانونية» و«الصلاحيات والأجهزة» و«الإرادة السياسية».

- التدبير الاستراتيجي للتراب والمخططات الجماعية للتنمية:

أعدّت هذه الأطروحة الباحثة «حفصة الرمحاني»، ونوقشت بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة في السنة الجامعية 2014-2015 وبنيت على إشكالية تنفيذ المخططات الجماعية للتنمية.

ويظهر في عنوان ومتن الأطروحة، خلط بين التدبير الاستراتيجي والتخطيط الجماعي، والواقع أن التخطيط ما هو إلا عنصر من العناصر المكونة للتدبير الاستراتيجي، وهذا الأخير لا يمكن اختزاله في المخططات الجماعية للتنمية وحدها، وإنما يتجاوزها ليشمل جوانب تدبيرية أخرى.

ولم تجتهد الدراسة في البحث في مدخلات التدبير الجماعي ومخرجاته، وعلاقات الجماعة كنسق مع الأنساق المحيطة بها لا سيما الدولة، ليتناسب البحث مع مبادئ المنهج النسقي الذي اعتمدته الباحثة.

- التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث:

تقدّمت الباحثة «حليمة الهادف» بهذه الأطروحة للحصول على لقب دكتورة في القانون العام من جامعة محمد الخامس بالرباط في السنة الجامعية 2011-2012، قاربت الباحثة التدبير العمومي المحلي من زاوية البحث في المعوقات التي تعترض التدبير العمومي، حيث فصلتها إلى معوقات بنيوية، وأخرى قانونية واقتصادية ومالية، وأوصت بتأهيل العنصر البشري، وتقوية المالية المحلية وتوسيع اختصاصات الوحدات الترابية. ربطت الدراسة التدبير بمطلب التحديث، ولم تمنحه بعداً استراتيجياً تنموياً، مع العلم أنه حتى التدبير في السياق الزمني للدراسة لم يكن تديراً بمكوناته وشروطه المعروفة، وإنما كان مجرد تسيير للقضايا المحلية، حيث المنتخبون يتصرفون وفق حدود ضيقة مرسومة سلفاً، فيما يحتفظ ممثلو الدولة بصلاحيات الأمر بالصّرف وتنفيذ البرامج التنموية والوصاية على أعمال المجالس المنتخبة.

- التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية:

هي أطروحة الباحث «عبد الرفيع زعنون»، ناقشها خلال الموسم الجامعي 2017-2018، بجامعة عبد المالك السعدي بطنجة، تمحورت إشكالياتها الرئيسية حول المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهوية المتقدمة ومدى مساهمتها في تجسيد التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية ومن خلال مراجعة الدراسة، يظهر أن الباحث اقتصر على عنصرين هما المستجدات الدستورية والقانونية، ثم ربط التنمية الترابية بدمقرطة التدبير، ومعظم توصيات الأطروحة كانت بهذا الخصوص.

وعليه، نرى أن محدودية البحث مردّها إلى هذا الربط، لأن الديمقراطية هي مقوّم مساعد فقط في فعالية التدبير الجهوي وليست شرطه الوحيد، أما المستجدات الدستورية والقانونية، كما أوردها الباحث، فإنها تحيل على مسؤولية الطرف الآخر في منظومة التدبير الترابي، وهو الدولة في توفير مقومات نجاح الجهوية المتقدمة، لكنها تحتاج إلى تدعيمها بمقومات أخرى حتى تقترب من إكمال رسم حدود نجاح الدولة وحدود إخفاقها.

أما باللغة الفرنسية، فلم نتمكن من الوصول إلى أي مؤلف أو أطروحة سابقة في

الموضوع هنا بالمغرب⁽⁴²⁾، اللهم بعض المقالات التي يمكن أن تكون قريبة من موضوع بحثنا كما هو الحال بالنسبة لورقة بحثية من إعداد حميد أمين والعبادي إدريس والعامري عبد العالي، معنونة بـ «التدبير الترابي الاستراتيجي كدعامة لتجديد سياسة جاذبية المغرب للاستثمارات الخارجية المباشرة»، ونشرت بالمجلة الدولية لعلوم التدبير سنة 2023، لكنها ركزت على جانب واحد هو جاذبية التراب في معناه الشامل ولم تربطه بالجماعات الترابية.

محدودية هذه الدراسة مصدرها أن الجاذبية ليست غاية في حد ذاتها للتدبير الاستراتيجي للتراب كما ذهب إلى ذلك المقالة، وإنما غايته هي التنمية، وجاذبية تراب معين، إذا ما تحققت، تكون فقط مظهرا واحدا من مظاهر تنميته، ولبوغها ثمة آليات تديرية يمكن الارتكاز عليها، ومنها التسويق الترابي الذي يجب على الجهات توظيفه بفعالية ضمن رؤية تنموية شاملة هي التي أسمىها بالتدبير الاستراتيجي للجهات.

أهمية البحث:

لطالما ارتبطت الجهوية المتقدمة في الخطاب الرسمي للدولة بقضايا الديمقراطية والتنمية، حيث إن من دوافع تبني هذه السياسة هو رغبة الدولة في إشراك الجهات في المجهود التنموي، إلا أن الملاحظ هو استمرار حدة الإشكالات التنموية، مما يعزز من مشروعية البحث في التدبير الاستراتيجي للجهات، هذا الأخير الذي ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو مدخل لغاية أسمى هي تحقيق التنمية.

وعليه، فإنه من المهم تشخيص التدبير الترابي الجهوي لتحليل مقوماته وتقييم مدى فعاليتها وكفاءتها في تجويد الفعل التنموي للجهات، وذلك في سياق عام يطبعه تصدّر النقاش حول النموذج التنموي الجديد للفضاء العام ببلادنا.

بؤا المشرع الدستوري الجهات مكانة الصدارة، وهي المستوى الترابي الوسيط ما بين الدولة وباقي المستويات الأخرى، ولها إمكانيات معتبرة مقارنة مع باقي الجماعات

42- بفرنسا ناقش Solange Hernandez أطروحة حول التدبير الاستراتيجي للتراب، وذلك سنة 2006 بمعهد التدبير العمومي والحكامة الترابية ب Aix-en-Provence، سعى فيها الباحث إلى تعميق التفكير في مفهوم التدبير الترابي، ودرس فيها حالة خمس مدن أوروبية كبيرة هي برشلونة، نانت، ليون، مارسيليا ونوتنغهام ليخلص إلى أن المشترك بينها هو أهمية السياق الخارجي، حيث أن ممارسات التدبير الترابي في هذه المدن تخضع بالدرجة الأولى لعوامل البيئة الخارجية

الترابية، لذلك فإن تحليل وتقييم مقومات اشتغالها له أهمية خاصة تتعزز أكثر بمسؤولية البحث العلمي عن مساهمة النقاش العمومي حول قضايا الجهات والجهوية المتقدمة والتنمية، لإغنائها والمساهمة فيها.

جرى تجديد المجالس الترابية المنتخبة الجهوية لأول مرة سنة 2015، في ظل الإصلاحات الدستورية (2011) والقانونية (2015)، أي أننا الآن تقريباً على مشارف انتهاء الولاية الانتدابية الثانية لهذه المجالس وهي فترة كافية ومناسبة في نظرنا لتقييم جودة المقومات التي تؤثر التدبير الترابي الجهوي والبحث عما أفرزته الممارسة العملية بهذا الخصوص على اعتبار أنه «بات من الضروري اليوم استخلاص الدروس من المسار الذي تم قطعه لحد الآن، وتقييم تأثيره على طرق تدخل الدولة والفاعلين بالمجالات الترابية بمستوياتها»⁽⁴³⁾ لا سيما وأنه خلال هذه الفترة جرى تنظيم مناظرتين وطنيتين حول الجهوية المتقدمة، وصدرت كذلك عدة تقارير عن مؤسسات وطنية معنية بحكمة التدبير الترابي الجهوي.

أهداف البحث:

كثيرة هي الكتابات الأكاديمية التي عالجت السياسة الترابية للدولة وما يتشعب عنها من مواضيع الجماعات الترابية والتدبير الحر والاستقلال المالي واللامركزية الإداري، وغيرها من الإشكالات التي يثيرها التنظيم الترابي بالمغرب.

لكن الملاحظ هو أن البحث غالباً ما يتركز على المستويات الترابية الثلاثة مجتمعة في الآن نفسه، وغالباً ما يفضي إلى تكوين صورة عن جانب منعزل من التدبير الترابي، وما دام الأمر كذلك، ستبقى حاجة الباحث أو المهتم، قائمة إلى مرجع يجتمع فيه أكبر قدر ممكن من العناصر الكفيلة بتركيب صورة عامة عن مختلف جوانب التدبير الترابي الجهوي بشكل محدّد، بإيجابياته وسلبياته، وهذا ما يسعى هذا البحث إلى المساهمة في بنائه، مع تبني منهجية بحثية تقارب مسؤوليات الدولة بشكل خاص، وذلك انطلاقاً من اعتبارات رئيسية هي:

- كون الجهة هي المستوى الترابي الرئيسي في النظام اللامركزي المغربي،

43- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 42/2019، ص 12

ولها الصدارة الدستورية في ذلك، والتنظيم الترابي للدولة يقوم على الجهوية المتقدمة.

- الدولة هي الفاعل الرئيسي في منظومة التدبير الترابي ببلادنا، والوحدات الترابية مهما كانت إمكانياتها تبقى ملزمة بالتحرك ضمن حدود ما يرسمه الفاعل المركزي وتحليل وتقييم مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات ما هو إلا تحليل وتقييم محض لوظيفة أساسية للدولة هي تيسير التدبير الترابي الجهوي بتوفير بيئة ملائمة تؤهل الجهات لبلورة سياسات تنمية ترابية فعّالة، ووضع مسببات نجاحه.

فصياغة المقتضيات الدستورية والنصوص القانونية المؤطرة للتدبير الترابي يعود في جزء كبير منه إلى الدولة وأجهزتها، ودور الدولة كبير وحاسم في تحديد شكل السياسات التوزيعية وفقاً لأولوياتها وتوجهاتها الاستراتيجية، وهو ما سينعكس بالضرورة على المقومات الوظيفية والمالية التي تحتاجها الجهات.

مضاف إليه أن الجهوية المتقدمة - كما سبقت الإشارة إلى ذلك في المقدمة - هي في الواقع سياسة إرادية من جانب الدولة هنا بالمغرب، ولم تفرضها ظروف طارئة أو عنيفة.

وبناء عليه، فإن البحث سيهدف إلى الدراسة التحليلية التقييمية لآداء الفاعل الرئيسي في منظومة التدبير الترابي، أي الدولة، والخروج بخلاصات عن أنواع المقومات التي تتيحها لصالح التدبير الترابي الجهوي، وواقعها وفعاليتها، وتسجيل ما يحسب لها وما يحسب عليها في هذا المجال، وكل ذلك ضمن عمل بحثي موحد وبالتالي تجاوز منطق تجزئتي قائم، غالباً ما ينكبّ على جزئية واحدة، لا ولن، تسعف في التقييم الشامل للتجربة الجهوية ببلادنا.

دوافع البحث:

تعرف الموضوعات المرتبطة بالتدبير الترابي إقبالاً مهماً من جانب الباحثين، وكثيرة هي الإنتاجات العلمية في هذا المجال، لذلك لا يمكن الزعم بأنه موضوع عام

مستجد ولم يسبقنا له أحد، ومع ذلك قدّرنا أن البحث في مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات له جاذبية خاصّة، مصدرها عاملين؛ ذاتي وآخر موضوعي:

فبالنسبة للدّافع أو العامل الذاتي، فيجد تفسيره في الرغبة في مراكمة معرفة علمية حول التدبير الجهوي، لاسيما وأنه امتداد لإحدى مواد تعلّمنا بسلك الماستر، وهي مادة السياسة الترابية والسياسات الترابية، مضاف إليه ميل شخصي نحو موضوعات السياسة الترابية، حيث سبق لي الاشتغال على موضوع المالية الترابية في بحث نهاية التكوين بسلك الماستر.

كما أن تحليل وتقييم التدبير الاستراتيجي سيسمح بتوظيف مكتسباتنا السابقة في ماستر تحليل وتقييم السياسات العمومية.

أما الدّافع الموضوعي فيتجلّى في راهنية موضوع التنمية في سياق وطني طبعه تعيين لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد وتقديم تقريرها ومعلوم أن التنمية شكّلت حافزاً لمراجعة التنظيم الترابي للدولة، وتبنّي نمط الجهوية المتقدمة، حيث يعوّل على الجهات لتكون شريكاً للدولة في رفع التحدّيات التنموية.

والتدبير الاستراتيجي، الذي نبحت في مقوماته، ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو نمط تدييري يراد به عقلنة أداء الفاعل الترابي الجهوي ليكون فعّالاً وناجحاً ومساهماً في التنمية.

حدود البحث:

تقوم منهجية البحث في مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات على تحليل وتقييم المقومات التي مصدرها الدولة أي أننا أمام متغيرات مستقلة هي المقومات الخارجية ذات الطبيعة السياسية والدستورية والقانونية والوظيفية والمالية، في مقابل متغير تابع واحد هو التدبير الاستراتيجي للجهات.

وهنا بالضبط تكمن محدوديّة البحث، لأنه لا يدمج متغيّرات أخرى دخيلة أو جانبية يحتمل أن تؤثر على التدبير الاستراتيجي، وتحدّ من فاعلية باقي المقومات موضوع التحليل والتقييم في هذا البحث ومثال ذلك، أن التدبير الترابي الجهوي يمكن، بل من

الوارد جداً، أن يتأثر على سبيل المثال بمتغير زمني يرتبط بحدثة التجربة الجهوية بشكلها الحالي أو بمتغيرات نفسية كتمثلات المنتخبين الجهويين إزاء السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ومؤسستي العامل والوالي ومتغير تاريخي يعود إلى مركزية الدولة وهاجس وحدة التراب في ظل تراكم سنوات من المركزية المفرطة أو متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية أخرى كمستوى ديمقراطية النظام السياسي للدولة ككل، وحدود ما يمكن أن يسمح به للجهات، ومستوى التنمية على الصعيد الوطني، والأمية والفقر، والمشاركة في العمليات الانتخابية والعوامل الموجّهة لاختيارات الناخبين وغيرها.

وبالتالي، فإن بحثنا هذا لا يمكن أن يستوعب كل هذه المتغيرات ويحيط بها دفعة واحدة، لأن معالجتنا للموضوع تنطلق من زاوية محدّدة هي مسؤولية الدولة في توفير المقومات الأساسية، أي أننا سنكتفي بالقراءة التحليلية التقييمية لمادة علمية وثائقية مكتوبة، منها خطابات ورسائل ملكية، مقتضيات دستورية، نصوص قانونية مختلفة، برامج وتصاريح حكومية والبيانات المحاسبية والمالية للدولة والجهات.

الإشكالية :

في ظل تزايد نشاطات الدولة، وتراكم المطالب الواردة إليها من بيئتها الداخلية والخارجية، وتفاقم الإشكالات التنموية على الصعد المختلفة، أصبح لزاماً على الفاعل الدولي التفكير في عقلنة وتحديث وتجويد الفعل العمومي، من خلال إشراك فاعلين آخرين في تدبير الشأن العام، وتجاوز المنطق التقليدي القائم على مركزية الفعل واحتكار السلط والموارد بيد الدولة، وملاءمة السياسات العمومية مع متطلبات الحداثة الجيدة والنجاعة والفعالية.

في سياقنا الوطني، لا يشكل الأمر استثناء عن التطور العام الطارئ على فلسفة الحكم كما أشرنا إليه أعلاه، حيث انخرط المغرب في مسلسل لإعادة تنظيم علاقات المركز بالأطراف في إطار سياسة ترابية تقوم على الجهوية المتقدمة، ووفق أسس تقوم على تمكين الجهات من أدوات الفعل، بغية تعاضد الجهود لرفع الرهانات التنموية وتدعيم الديمقراطية، كما نظر لذلك الخطاب الرسمي للدولة.

وعلى ضوء ما سبق، يظهر لنا أن التدبير الترابي الجهوي يتموقع بين إرادة الدولة في توسيع هامش تحرّك الفاعلين الترابيين من جهة، ومن جهة أخرى قدرة الفاعل الترابي نفسه على استثمار الميكانيزمات التدييرية المتاحة لإنتاج تدبير استراتيجي ذو مردود تنموي. وبناء عليه، فإن الإشكالية المركزية الموجهة لموضوع البحث ستكون بالصياغة التالية:

هل تتيح الدولة المقوّمات الكفيلة بقيام تدبير استراتيجي للجهات بالمغرب؟

وقد اعتمدنا طرح الإشكالية بصيغة استفهامية مباشرة، مع الحرص على شرط الحيادية لأنها لا تحمل أي حكم قيمة، لتتولّى عمليات البحث والتحليل والتقييم التأكد من وجود هذه المقوّمات، أو عدم وجودها، فاعليتها أو عدم فاعليتها كما أنّها تظهر قابلية الموضوع للبحث والتحقّق، لأنها مبنية على شروط موضوعية مفادها تسليم مسبق بأن التدبير الاستراتيجي للجهات يتطلّب مقوّمات داعمة له، تعود مسؤولية إتاحتها للدولة، وبالتالي سيسهل تعقبها وتحليلها وتقييمها.

الأسئلة الفرعية :

يمكن تجزئ الإشكالية المركزية إلى سؤالين فرعيين مكملين حتى نتمكّن من تلمّس مداخل الإجابة عنها، وهما:

- هل المقوّمات السياسية والدستورية والقانونية فعّالة وملاءمة لإنتاج تدبير استراتيجي للجهات؟

- هل المقوّمات الوظيفية والمالية قادرة على تأهيل الجهات نحو نمط التدبير الاستراتيجي لتراباتها؟

والسؤالين أعلاه سيشتكلان لاحقا أساسا لهيكله التصميم، بحيث يكون كل واحد منهما عنوانا لقسم من البحث.

فرضيات البحث :

نقدّم فيما يلي أجوبة مؤقتة وحلولاً مقترحة لإشكالية البحث، في انتظار تأكيدها أو نفيها، كلّها أو بعضها، عبر الخطوات البحثية اللاحقة.

الفرضية الأولى: التدبير الترابي الجهوي يرقى لينعت بالاستراتيجي، لأنه مؤسس على مقومات مهمة وملاءمة تتيحها الدولة لوحداها الترايبية الجهوية، لأن الدولة معنية بمسألة التنمية وواعية بدور الجهات فيها.

الفرضية الثانية: التدبير الترابي الجهوي ما زال متواضعاً، ويميل ليكون تقليدياً أكثر مما هو استراتيجي، وذلك راجع لمحدودية أثر كل أو بعض المقومات التي تتيحها الدولة لوحداها الترايبية الجهوية.

المنهج والمقاربات البحثية :

إن مقدار ما يستطيع الإنسان فهمه من الواقع، محكوم بمدى قدرة الوسائط المنهجية على نقله⁽⁴⁴⁾، وباعتبار المنهج بشكل عام هو الطريقة العلمية التي يسلكها الباحث للإجابة على الأسئلة التي تثيرها إشكالية الموضوع، وباعتباره أيضاً فنّ التنظيم الصحيح لسلسلة من الأفكار، إما من أجل الكشف عن الحقيقة، حيث نكون بها جاهلين، وإما من أجل البرهنة عليها للآخرين حين نكون بها عالمين⁽⁴⁵⁾ وبما أن طبيعة الموضوع هي التي تفرض نوع المنهج⁽⁴⁶⁾، فإننا سنعتمد في معالجة الإشكالية المركزية للأطروحة على المنهج النسقي.

وذلك من منطلق أن الفكرة البحثية الموجهة للبحث تنظر إلى الدولة كنسق عام يتفاعل مع أنساق فرعية هي الجهات، في إطار دولة موحدة وبموجب علاقات تبادلية بينهما فالتدفقات الواردة من جانب النسق العام/الدولة عبارة عن معايير وموارد مختلفة، أي مدخلات تأثر بالتأكيد في طبيعة اشتغال الأنساق الفرعية/الجهات، وبالمقابل تساهم مخرجات هذه الأخيرة في تدبير التنمية التي هي هدف للنسقين معا وهو ما نراه يتماشى مع مكنون وأدبيات المنهج النسقي كما أصّل له الرواد.

«تالكوت بارسونز» الذي يعدّ واحداً من رواد المنهج النسقي، يرى النسق عبارة عن

44- محمد مهداوي، السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية، منشورات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، الطبعة الأولى، 2024، ص 15

45- إدريس الفاخوري، أسس البحث العلمي ومناهجه، الطبعة الرابعة، مكتبة المعرفة، 2018، ص 16

46- محمد عابد الجابري، العقل السياسي العربي محدثاته وتجلياته، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الرابعة، 2000، ص 8

فاعلين أو أكثر يحتل كل منهم مركزاً أو مكانة متميزة عن الآخرين ويؤدّون دوراً متميزاً، فهو عبارة عن نمط منظم يحكم علاقات الأعضاء ويصف حقوقهم وواجباتهم تجاه بعضهم وفي وصف العلاقات التفاعلية بين الأنساق يقول «بارسونز» أنها محكومة بنوع من «التساند الوظيفي»، أي تعتمد على بعضها البعض من حيث متطلباتها الوظيفية ويدعم بعضها البعض الآخر، وتتكاثر الأنساق فيما بينها لتعبئة المصادر والجهود لتحقيق الأهداف أو الإشباع⁽⁴⁷⁾.

يقترح «غابريل ألوند» كثيراً من هذا المعنى عند توظيفه لمفهوم «النظام» ليصف به منظمة تتفاعل مع البيئة وتؤثر فيها وتتأثر بها، مع وجود أطراف داخلية عديدة تتفاعل مع بعضها البعض⁽⁴⁸⁾.

وباعتبار النسق مجموع منسجم، أي مجموع عناصر في تفاعل ديناميكي ومرتبطة بمجموعة علاقات مضمونها التأثير والتأثر بموجب خاصية التفاعلية التي تميز النسق، فإن «دافيد إيستون» يستعمل مفاهيم المدخلات والمخرجات لدراسة وقع المحيط على النسق، وكل حدث أو شرط للمحيط سيكون له دلالة بالنسبة لاشتغال النسق⁽⁴⁹⁾.

إن مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات تأخذ في هذا البحث معنى مدخلات أو محدّدات بتعبير «محمد عابد الجابري»، هذا الأخير الذي يرى أن لكل فعل محدّدات قد تكون تنبيهات أو تأثيرات خارجية⁽⁵⁰⁾.

وبغرض بناء معرفية علمية منهجية عن موضوع البحث، نرى أن الاستعانة بمقتربات بحثية أخرى ستكون له قيمة مضافة في الموضوع، كمقترح التحليل الاستراتيجي، والمقاربة التحليلية القانونية، ونظرية المركز والأطراف باعتبارها إطاراً معرفياً يساعد في التحليل.

47- إبراهيم ابراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، طبعة 1999، ص 127 و130 و131 بصرف

48- غابريل ألوند وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، مكتبة المعادي العامة، الطبعة الأولى 1998، ص 16

49- إبراهيم أولتيت، المنهج في العلوم الاجتماعية، حالة الدراسات القانونية، مكتبة قرطبة، الطبعة الأولى، 2018، ص 95. وفي هذا السياق أيضاً نضيف أن نظرية الأنساق العامة تقول بوجود ترابط بنيوي ويكون عبارة عن قنوات تربط بين النسق والبيئة.

نيكلاس لومان، مدخل إلى نظرية الأنساق، ترجمة يوسف فهمي حجازي، منشورات الجمل، 2010، ص 8

50- محمد عابد الجابري، العقل السياسي العربي محدّداته وتجلياته، م س، ص 7

ففي نموذج التحليلي «الفاعل والنسق»، يعطي «ميشيل كروزي» أهمية خاصة للبيئة، حيث أن ما يسمّيه بـ «نسق الفعل الداخلي للمنظمة» يتفاعل مع سياقات تقنية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية واستراتيجية الفاعل لا يمكن فهمها إلا على ضوء علاقته مع المحيط، ومن المستحيل وضع خط فاصل بين ما هو داخلي وما هو خارجي للمنظمة⁽⁵¹⁾.

وكذلك الأمر بالنسبة للجهة، التي يمكن النظر إليها كمنظمة لها هدف تديري تموي، لا يمكن فصل ميكانيزمات اشتغالها عن بيئة عامة محيطة هي الدولة ويتعدى الأمر ذلك إذا ما أخذنا بالاعتبار أن «نسق الفعل الداخلي» للجهات، أي آلياتها التديرية، يعود أصل نشأتها إلى «النسق العام» الذي هو الدولة.

وسيتعزّز استثمار ممكنات المنهج النسقي باستعمال مقارنة قانونية، قوامها تحليل النصوص القانونية لتثمين ما هو ملائم فيها، ونقد مظاهر قصورها وفي هذا السياق نسجّل أن جملة من الكتابات غالباً ما تعتمد المقاربة التحليلية النقدية وتعلن في العنوان أن الدراسة «دراسة تحليلية نقدية» إلا أننا تعمّدا مقارنة موضوع البحث بالدراسة التحليلية التقييمية، ذلك أن التقييم معناه شامل ودلالته أبلغ من النقد لأنه -التقييم- يفكّك عناصر البحث، فيظهر نواقصها ويثمن ما هو إيجابي فيها، أي أنه فيه نقد وتثمين على عكس النقد الذي قد يعطي انطبعا نفسياً سواء للباحث أو القارئ على أن الدراسة تشخيص ونقد لما هو سلبي وحسب.

يمكن كذلك توظيف مفاهيم المركز والأطراف لقراءة وفهم علاقة الدولة بالتراب وعلاقات السلطة بين الفاعل المركزي والمحيط الترابي الجهوي⁽⁵²⁾ إن استثمار نظرية المركز والأطراف كنموذج معرفي سيسهل فهم التفاعلات التبادلية بين الأطراف الفاعلة في التدبير الترابي، أي الدولة والجهات بوصفها الأطراف المعنية به والمستفيدة منه.

فإذا كان الأطراف / أصحاب المصلحة / الأطراف المعنية في التدبير المقاولاتي هم

51- Michel Crozier et Erhard Friedberg, L'acteur- et le système, Editions du seuil, 1977, P131

52- صلاح الدين كرزاي، الدولة والحقل الترابي بالمغرب: الفاعل المركزي والمحيط الترابي الجهوي، مقارنة سوسيو قانونية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، 2020 - 2021، ص 16

«كل فرد أو مجموعة أفراد يمكن أن يؤثر، أو يتأثر، بتحقيق أهداف المنظمة»⁽⁵³⁾، فإن أهم طرفين يمكن أن يؤثر ويتأثر في التدبير الترابي الجهوي هما الدولة والمجالس الجهوية المنتخبة وفيما يشبه تغذية راجعة، تستفيد الدولة كثيرا وتتأثر إيجابا، وكذلك الجهات، من فعالية ونجاعة التدبير الترابي الجهوي، فالجهوية المتقدمة والتدبير الترابي بالمحصلة ما هما إلا ترجمة عملية لعلاقات المركز (الدولة) بالأطراف (الجهات) ثم إن البحث في مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب ما هو إلا بحث في طبيعة العلاقة بين الدولة/المركز والجهات/الأطراف.

53- Oumari Loubna, la théorie des parties prenantes et ses limites, revue internationale des sciences de gestion numéro 2, 2022, P 98

القسم الأول:

المقومات السياسية والدستورية والقانونية
المؤسسة للتدبير الترابي الجهوي

تشكّل الجهات وحدات ترابية ضمن نسق عام إطاره هو الدولة، هذه الأخيرة وجودها سابق وأصيل -على الأقل في حالتنا المغربية⁽⁵⁴⁾- مما يجعل منها صاحبة المبادرة في اختيار نمط التنظيم الترابي الذي تبتغيه، وفاعلاً مهماً في رسم معالم منظومة العلاقات التي ستجمع بينها وبين وحداتها الترابية.

إن الدولة بالمغرب، لا تسمح للمستوى الترابي الجهوي بتنظيم نفسه بنفسه⁽⁵⁵⁾ وبالتالي، فإن الجهات لا تتمتع بـ «اختصاص الاختصاص» كما هو الشأن في الدول الفدرالية، ولا بسلطة التنظيم الذاتي وإنما تخضع لمبدأ وحدة مصدر القانون في الدولة، أي البرلمان والحكومة ومبدأ الواجبات وتشمل؛ التسيير بشفافية، وسلوك أخلاقي، والحرص على تعبئة وإشراك المواطنين، وإلزامية تقديم الحساب للدولة والناخبين والرأي العام⁽⁵⁶⁾.

ومن ثم، فإن الجهات محكومة في تدخلاتها التنموية بالتصرف ضمن ما تحدده الدولة، ووفقاً للآليات والإمكانيات التي تتيحها.

بناءً عليه، فإن الدولة مسؤولة عن إحاطة التدبير الجهوي بالمقومات الكفيلة بدفعه نحو تحقيق الغايات التنموية المبتغاة من وراء إحداث الجهات وهذه المقومات هي مجموع نشاطات السلطة المركزية التي تكون إما موجّهة مباشرة لتشكيل بيئة مشجّعة على إنجاح وظيفة الهيئات الترابية الجهوية، كما أنها قد تكون غير مباشرة.

إن سياسات الدولة على سبيل المثال في ميدان العلاقات الخارجية، والحماية الاجتماعية، وتشجيع التمدرس، وتحفيز الاستثمار، وتوسيع شبكات البنيات التحتية

54- في سياقنا الوطني، تعدّ الدولة في الأصل مركزية وموحدة، واختيارها للتنظيم اللامركزي القائم على الجهوية هو سياسة إرادية من جانبها، أي أن الدولة في المغرب وجودها سابق عن وجود الجهات على الأقل في شكلها القانوني الحالي بينما في تجارب أخرى، نجد أن تشكل الدولة الموحدة ناتج عن عمليات تفاوضية بين مجموعة من الكيانات الجهوية، بحيث تقضي هذه العمليات إلى تشكل كيان الدولة الموحدة، وهذا النمط لابد وأنه ينعكس على حجم الاختصاصات والسلطات والموارد التي ستحتفظ بها هذه الكيانات الجهوية لنفسها وقد تكون سلطات الوحدات الترابية الجهوية في تجارب أخرى ناتجة عن الصراع العنيف، أي استعمال أقاليم معينة للعنف من أجل فرض احترام خصوصياتها اللغوية أو الدينية أو العرقية، وتحصيل اعتراف قانوني من السلطات المركزية بها

55- في إسبانيا على سبيل المثال، نصت المادتين 146 و147 من الدستور على حق مجتمعات الحكم الذاتي في إعداد نظامها الأساسي على أن تحيله إلى البرلمان للنظر فيه، وتعتبر هذه الأنظمة بمثابة القاعدة القانونية الأساسية لكل مجتمع من مجتمعات الحكم الذاتي، وتعترف به الدولة وتحميه بصفته جزءاً مكوناً لنظامها القانوني

56- أورده إبراهيم أوليت، الديمقراطية المحلية وآفاق التنمية الترابية بالمغرب - مؤلف جماعي - تسيق ادريس جردان وعبد المنعم لزعر، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، 2020، ص 59

وتشجيع السياحة ليست مدفوعة بتنزيل الجهوية المتقدمة، وإنما هي في الأصل سياسات تهم قطاعات أخرى مختلفة، لكنها بطريقة غير مباشرة يمكن أن يكون لها أثر على إنجاح سياسة الجهوية المتقدمة، من خلال تحقيق تنمية متعددة الأبعاد للمجالات الترابية التي هي بيئة اشتغال المجالس الجهوية المنتخبة.

وفي جانب آخر، ثمة مقومات مباشرة، تكتسب صبغتها المباشرة من كون علة إقرارها الرئيسية هي تنظيم وتطوير وحوكمة بنية ووظيفة الجهة بشكل خاص ومباشر، وإنجاح ورش الجهوية المتقدمة، وتتخذ هذه المقومات/الضمانات أشكالاً مختلفة؛ منها ما هو ذو بعد سياسي (الفصل الأول)، وفيها ما هو دستوري وقانوني (الفصل الثاني)، وميزتها الأساسية جميعها هي أنها تحتك مباشرة بالتدبير الترابي الجهوي وتؤثر فيه وتؤسس لبيئة اشتغال المجالس الترابية الجهوية، وتبرز مستوى اهتمام الدولة بإنجاح خيارها في هذا المجال، وحجم القدرات التدبيرية المتاحة للجهات بوصفها المستوى الأول من الجماعات الترابية ببلادنا.

الفصل الأول:

المقومات السياسية

نقصد بالمقومات أو الضمانات السياسية المؤسّسة للتدبير الاستراتيجي للجهات، مجموع المتطلبات ذات الطبيعة السياسية، الضرورية لخلق مناخ ملائم، يشجّع على الدفع بالجهوية، وتقوية مكانة الجهات وتعزيز التدبير الترابي الجهوي.

إنها مجموع ما يصدر عن الفاعلين السياسيين الدولتيين⁽⁵⁷⁾، من برامج أو إجراءات أو خطابات، تصبّ في اتجاه تعميق العمل بالخيار الجهوي، ورفع الوعي بالجهوية، والترافع عنها، وترسيخها في الحياة السياسية للدولة.

ولأن الدولة تقوم على شبكة من المؤسّسات؛ مؤسّسة ملكية، حكومة، برلمان، قضاء، جهاز إداري وإعلام فإنه من الصعب تتبّع مخرجات كل هذه الأجهزة كما أن أهميتها أو تأثيرها المباشر في سيرورة تشكّل التنظيم الجهوي ببلادنا ليس متساويا، لذلك اخترنا في هذا الفصل الاقتصار على فاعلين محوريين، هما الملك والسلطة التنفيذية.

الملك من خلال التركيز على الضمانة السياسية التي يمكن أن تتيحها المؤسّسة الملكية عبر أدوارها، وبناء على مكانتها ومشروعاتها، في الدفع بالجهوية لتصدّر أجندة الاشتغال الرّسمي للدولة، وترسيخ الوعي بها والترويج لها (المبحث الأول).

والسلطة التنفيذية من خلال البحث في التدابير التي يتخذها الجهاز الحكومي في ذات الاتجاه (المبحث الثاني).

57- اقتصرنا على المؤسسة الملكية والسلطة التنفيذية، لكن ذلك لا يعني غياب أي تأثير لفاعلين آخرين، كالأحزاب السياسية التي يمكن أن توفر ضمانة سياسية للتدبير الاستراتيجي للجهات، من خلال الترافع المستمر عنها في برامجها السياسية وعبر البرلمان وفي جميع تمظهرات النقاش العمومي الوطني.

وهنا لا بد من استحضار آلية المذكرات التي جرى العمل بها في مناسبات مختلفة، في إطار تدبير بعض الملفات عبر المنهجية التشاركية، ومثالها المذكرات التي رفعتها الأحزاب السياسية إلى اللجنة الاستشارية للجهوية، وإلى لجنة مراجعة الدستور وإلى لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، هذه الأخيرة التي لاحظت في تقريرها أن «الأحزاب السياسية كلها مهتمة بالجهوية من أجل فعالية أكثر لتدبير الشأن العام».

اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، الملحق رقم 1، ص 55

المبحث الأول: وعي المؤسسة الملكية بمحورية الجهات في تدبير التنمية

تحوز المؤسسة الملكية بالمغرب تركيبة من المشروعات؛ سياسية، دستورية، تاريخية ودينية⁽⁵⁸⁾، قادرة على تعبئتها باستمرار، جعلت من الملك «أهم عضو داخل النخبة السياسية» بتعبير الباحث الأمريكي «جون واتربوري»⁽⁵⁹⁾ وقادراً على التدخل في كل المجالات، وهو حجر الزاوية في النسق القائم⁽⁶⁰⁾.

بل إن الدساتير السابقة أضفت على شخصية الملك طابع القدسية، قبل أن يسهم جو الانفتاح السياسي مؤخراً في العدول عن هذا الوصف، واقتصر الفصل 46 من الدستور الجديد على أن شخص الملك لا تنتهك حرمة، وله واجب التقدير ليس إلا⁽⁶¹⁾.

إن الإرادة الملكية يمكن أن تتخذ لنفسها، إلى جانب الظواهر، وسائل وقنوات تعبير متعدّدة، وقد تصبح هي المصدر الحقيقي لإقرار التشريع بالمغرب، والتوجيهات الملكية تشكل الإطار العام المحدّد للفعل العمومي لقد ظلّت المؤسسة الملكية هي المبادرة الأولى في جميع أورش الإصلاح الكبرى، إذ أن كل ورش يسبقه خطاب مؤسّس يوضّح السياقات ويستعرض الرهانات ويرسم الأهداف والغايات⁽⁶²⁾.

ولطالما أتاح المركز الدستوري للملك الريادة في التحولات المفصليّة للبلاد، ومصدراً لاختياراتها الكبرى، فهو أمير المؤمنين يمارس صلاحياته بواسطة ظهائر⁽⁶³⁾، تتوحد في شخصه «رمزية الأصالة والمعاصرة» حسب توصيف عبد الله العروي⁽⁶⁴⁾

58- بلغ الأخذ بالمشروعية الدينية لملك المغرب حدّ التنصيب الدستوري على أن «شخص الملك مقدّس لا تنتهك حرمة» في فصل ظل يحمل ترتيب رقم 23 في دساتير المملكة المغربية لسنوات 1996، 1992، 1970، 1962 ليستبدل دستور 2011 هذا الفصل بعبارة تحيل على التوقير والاحترام (الفصل 46) بدل القداسة

59- جون واتربوري، أمير المؤمنين، الملكية والنخبة السياسية بالمغرب، ترجمة عبد الفني أبو العزم، عبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الفني، الطبعة الثالثة، 2013، ص 207

60- Hynd Saidi Azbeg, thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'université de Bordeaux, le 11/12/2014, Page 23

61- كريم نبيه، إمارة المؤمنين بعد دستور 2011، مجلة القانون الدستور والعلوم الإدارية، العدد 25، نونبر 2024، ص 42

62- محمد مهدي، السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب، م س، ص 95

63- الفصل 41 من دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 11191، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011

64- الأصالة عند عبد الله العروي هي الإمامة، أي الحكم بتفويض من فوق، تفويض دائم لا يحتمل أي نقاش، وقابلة للتفويض والمعاصرة عنده تتعلق بما أحدثته الحماية من وسائل وهيكل هدفها استعماري.

- عبد الله العروي، من ديوان السياسة، المركز الثقافي العربي، الطبعة الأولى 2018، ص 115 و116

يمارس وظيفة التحكيم الذي يحفظ التوازن اللازم لضمان وحدة الأمة⁽⁶⁵⁾، وهو رئيس الدولة، وضامن دوامها واستمرارها⁽⁶⁶⁾.

يرأس المجلس الوزاري الذي يتداول في التوجّهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وقضايا أخرى⁽⁶⁷⁾ ودائما ما حرص المشرع الدستوري على إيلاء المؤسسة الملكية مكانة بارزة وصلاحيات واسعة، إن على مستوى المتن الدستوري أو على مستوى الريادة التراتبية عن باقي السلط⁽⁶⁸⁾.

إن المؤسسة الملكية هي رمز الاستمرارية التاريخية والاستقرار، وهي التي تعطي للأمة القدرة الضرورية لتطورها، والملك هو الضامن للتوازن بين دولة قوية وعادلة ومجتمع قوي ودينامي، وهو الذي يكرّس القيادة الضرورية لتحقيق الطموحات التاريخية الكبرى ولتتبعها وضمان استمراريتها⁽⁶⁹⁾.

ويحسب للملك إنتاج زخم من الإصلاحات الهادفة لتعزيز إشعاع المغرب، داخليا وخارجيا، في مجالات متنوعة وفي فترات ممتدة من تاريخ المملكة، وكل ذلك أكسبه قدرة على ضبط وتوجيه معظم الفاعلين، ومخرجات مجمل النسق السياسي الوطني لذلك، فإن أي محاولة لاستقراء التوجّهات العامة للبلاد، لا بد لها أن تمرّ عبر دراسة وتحليل مختلف الخطابات والرسائل الملكية، إضافة إلى تتبع رمزية نشاطات الملك، لتتحول هذه النصوص والتصريحات وكذا مختلف الأنشطة الملكية إلى مصادر تعين الباحث على فهم الاختيارات الاستراتيجية الكبرى للبلاد⁽⁷⁰⁾، واستقراء مواقف المؤسسة الملكية منها وقياس مساهماتها في صنعائها.

يفيد التمهيد أعلاه، في تيسير فهم دور المؤسسة الملكية في سيرورة تشكّل السياسات العمومية للدولة بشكل عام، ومنها سياسة الهوية المتقدمة بشكل خاص،

65- عبد الله حمودي، الشيخ والمريد - النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات الحديثة - ترجمة عبد المجيد جحفة، دار توبقال للنشر، الطبعة الرابعة 2010، ص 46

66- الفصل 52 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

67- الفصلين 48 و49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

68- محمد الحنافي، تطور الدستورية المغربية، دراسة تحليلية في دواعي التعديل ورهانات التحديث، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 23، ماي 2024، ص 37

69- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م س، ص 13

70- مركز الدراسات والأبحاث في العلوم القانونية، التقرير الاستراتيجي المغربي 2019-2021، ص 343

ومن تم تقييم مدى تموقع المؤسسة الملكية، كضمانة سياسية مساعدة على توفير مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات، وذلك من خلال فحص دينامية اشتغالها على ورش الجهوية المتقدمة، وتتبع حضور القضايا المرتبطة بها في الخطابات والرسائل والمبادرات الملكية وذلك خلال مدى زمني ارتأينا تقسيمه إلى مرحلتين:

- مرحلة أولى تعود إلى ما قبل سنة 2010 (المطلب الأول).

- ومرحلة ثانية تنطلق من نفس السنة وتمتد إلى ما بعدها (المطلب الثاني).

هذا التقسيم يقوم على اعتبار موضوعي، هو أن سنة 2010 هي المحطة الفارقة في تاريخ تدخل المؤسسة الملكية في الاختيار اللامركزي للمملكة، حيث شهدت مبادرة الملك إلى خطوات عملية خلّفت تحولات كبرى في هذا السياق.

في حين أن أي تقسيم زمني بديل، كالذي يقوم على توزيع دور المؤسسة الملكية على أساس التمييز بين فترة حكم الملك الحسن الثاني، وفترة حكم الملك محمد السادس، لن يفي بالغرض المطلوب، والذي هو استنباط مدى الضمانة السياسية التي توفرها المؤسسة الملكية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة وتفعيل التدبير الاستراتيجي للجهات ذلك أن هناك تداخلاً ما بين فترتي حكم الملكين فيما يخص اللامركزية والجهوية، يتجلى في استمرار تواضع -إن لم نقل جمود- أداء المؤسسة الملكية فيهما حتى بعد انتقال العرش سنة 1999.

المطلب الأول: مرحلة ما قبل 2010، الجيل الأول من الجهات

عند تناول مسألة التدبير اللامركزي للتراب واللامركز وسياقهما التاريخي، كثيراً ما تبني الكتابات على وجود تدبير ما من هذا القبيل حتى قبل استقلال البلاد، لكننا لا نساير هذا الرأي، من منطلق أن تقسيم سلطات الحماية للتراب الوطني إلى مناطق، ليس نابعا من حرصها على تنميتها ولا نابعا من الرغبة في خلق هيئات ترايبية تتولى تدبير مجالاتها، وإنما كان الدافع أمنياً محضاً، أي التقسيم الذي يسهل عملية ضبط الجغرافيا والديموغرافيا من خلال وضع سلطات إدارية تابعة للحماية في كل المناطق، وهو ما يقترب من فلسفة اللامركز وليس اللامركزية.

لذلك فإن التحديد الزمني لما نقصده بمرحلة ما قبل 2010 لا يمكن ان يمتد إلى

مرحلة الحماية، وإنما يبدأ من بداية التصريح الملكي برغبة المؤسسة الملكية في تبني نمط تدييري للتراب الوطني قائم على الجهة كوحدة ترابية وكإطار للتنمية، لا سيما وأن النشاط الملكي بهذا الخصوص كان سابقاً حتى لاعتماد الجهة في النص الدستوري لأول مرة سنة 1992.

الفرع الأول: الجهة في الخطاب الملكي خلال مرحلة ما قبل 2010

احتلت الجهة حيزاً واسعاً في الفكر السياسي للمؤسسة الملكية، وحضوراً معتبراً في الأجندة الملكية، بدءاً من الملك الحسن الثاني الذي أبان عن تفهمه العميق لمسألة الجهوية، باعتبارها فلسفة وتصوراً لما سيكون عليه التنظيم الترابي للمغرب⁽⁷¹⁾ وتكرس هذا الوعي أكثر مع خلفه الملك محمد السادس.

لكن تقييماً بسيطاً لمخرجات الفعل الملكي خلال فترة ما بعد الاستقلال وإلى حدود العام 2010، يدفعنا إلى الاعتقاد بأن الطموح السياسي المعلن من جانب المؤسسة الملكية لم يوازيه تنزيل دستوري وقانوني ملموس لصالح التديير الترابي الجهوي.

ففي العام 1984 عبّر الملك الحسن الثاني عن رغبته في وضع هياكل جهوية لها من الإمكانيات تشريعياً ومالياً ما يجعلها قادرة بأن تقف على رجليها⁽⁷²⁾ لأنه يرى بأن البلاد -كيفما كان حجمها وقدرها- التي يتقرر كل شيء في عاصمتها، ينقرض ازدهارها ويتوقف نموها، وأن الديمقراطية هي قبل كل شيء إعطاء الجماعات المحلية مقاليد أمرها، ووسائل مستقبلها⁽⁷³⁾، من منطلق إيمانه أن الديمقراطية الحقيقية هي الديمقراطية المحلية، وإذا لم تكن هناك ديمقراطية محلية فلن توجد أبداً ديمقراطية وطنية⁽⁷⁴⁾.

71- راشد الخلافي، الجهوية المتقدمة وهران تحقيق التنمية، دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 127، السنة 2019، ص 198

72- خطاب الملك الحسن الثاني خلال ترأسه اجتماع المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية بفاس في 1984

73- خطاب الملك الحسن الثاني في الجلسة الختامية للمناظرة الوطنية الرابعة حول الجماعات المحلية، المنعقدة تحت شعار: «الأمانة»، الدار البيضاء، 29 يونيو 1984.

يتقاطع كلام الملك هنا مع عبارة ردها الرئيس الفرنسي Mitterrand François ذات خطاب بقوله «إن فرنسا بحاجة إلى سلطة غير مركزية حتى لا تتدثر».

- Discours du président François Mitterrand devant le conseil des ministres, le 15 Juillet 1981

74- خطاب الملك الحسن الثاني في افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية المنعقدة تحت شعار «التطابق»، الرباط في 21 أبريل 1992

وجدير بالذكر أن التنظيم الترابي للمملكة وقتئذ كان يقوم على نوعيين فقط من الجماعات المحلية هما العمالات والأقاليم والجماعات⁽⁷⁵⁾.

سنوات لاحقة بعد ذلك، سيجري الاعتراف بالجهة كجماعة محلية لأول مرة مع دستور⁽⁷⁶⁾ 1992، وبعده أعلن الملك في خطاب عيد العرش لسنة 1996 التزامه بالعمل على تمكين الجهات من الإطار القانوني اللازم لها لتعميق مسار اللامركزية وترسيخها، ولتشكل الجهة أداة رئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في ظل الوحدة الوطنية التي رأى الملك أن الجهة لا يمكن أن تتعارض معها.

واستمر الحرص الملكي على إبقاء مسألة التدبير الجهوي في دائرة الاهتمام الرسمي والنقاش العمومي حتى بعد انتقال العرش سنة 1999، حيث بشر الملك بنقلة ديمقراطية كبرى تتولّى الإسراع في ترسيخ اللامركزية واللامركز، في اتجاه إفراز مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين، وعقلانية التقطيع، ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير، وتتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي⁽⁷⁷⁾.

مناسبة الكلام أعلاه كانت خطاب الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى الأولى لتربّعه على العرش سنة بعد ذلك، وفي نفس المناسبة، سيؤكد الملك مرة أخرى أن الجهوية تبقى في وعيه خياراً استراتيجياً وليس مجرد بناء إداري، وصرح ديمقراطي أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁷⁸⁾.

وقبل ذلك قال الملك في رسالة له إلى الوزير الأول أشهراً قليلة بعد توليه العرش، أن الجماعات المحلية مدعوة من جهتها للقيام بما هي مطالبة به في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويتعين تعزيز دورها لتصبح شريكا للدولة، ولا بد في هذا الإطار من تعميق اللامركزية⁽⁷⁹⁾.

في هذه السنوات الأولى من حكم الملك محمد السادس ستردّد قضايا اللامركزية

75- الفصل 93 من دستور المملكة المغربية لسنة 1962، ج ر عدد 2616، في 19 دجنبر 1962.

76- الفصل 94 من دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 192155، ج ر عدد 4172، في 14 أكتوبر 1992.

77- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2000.

78- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2001.

79- مقتطفات من نص الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول حول المخطط الخماسي، في 16/12/1999.

والتدبير الترابي بشكل كثيف في خطابات الملك كما هو الحال في خطاب افتتاح السنة التشريعية 2000-2001، الذي قال فيه أن الجماعات المحلية هي القاعدة الأساسية لترسيخ الصّرح الديمقراطي والإقلاع الاقتصادي، مضيفاً أن نهوضها بدورها كفاعل اقتصادي واجتماعي يتطلب استبدال تديرها الإداري البيروقراطي بتدبير ديمقراطي، من خلال إصلاح ميثاق الجماعات المحلية والإقليمية والجهوية بناء على مقاصد أربعة هي: تحسين نظام ووضعية المنتخب، تعزيز آليات حماية المصالح العمومية، توسيع مجال التدبير المحلي وإحداث نظام جديد لإدارة المدن، ومن أجل تفعيل دور الجهة فإنه من اللازم توفير كل مجلس جهوي على منظور استراتيجي لتنمية الجهة.

ووعياً منه بضرورة تحوّل الدولة نحو نمط تدييري يقوم على التخفيف من التدخل المباشر، رأى الملك أن الدولة تتحمل وظائف التوجيه والتنظيم والتنسيق بين مختلف الفاعلين، فهي بهذا الاعتبار مطالبة بتوفير المناخ القانوني والإداري لتضمن حسن تدبير الشأن العام، وبالموازاة فإن الجماعات المحلية تتطلّع إلى مجالات أوسع للمساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ونتطلع إلى أن تقوم الجهة بدور فعال في التنشيط التنموي وتنسيق التعاون بين الجماعات وتوظيف الموارد في المشاريع الأكثر شمولية والأنجع مردودية⁽⁸⁰⁾.

هذا البعد التنموي للجهات سيبقى حاضراً في سلسلة من خطابات ورسائل الملك محمد السادس؛ منها الرسالة الملكية إلى الملتقى الوطني للجماعات المحلية المنعقد بأكادير في 16 دجنبر 2006، والتي أكد فيها أن «الجهة هي فضاء لتحقيق التنمية الجهوية المندمجة والمتنوعة، وركيزة أساسية لبناء الدولة المغربية الحديثة»⁽⁸¹⁾.

والخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، والذي جاء فيه: «الجهوية ورش واعد، معلق عليه طموح كبير لترسيخ الحكامة المحلية الجيدة، وتعزيز القرب من المواطن، وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة»⁽⁸²⁾، لذلك يتعين إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية، لتوسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، وتحقيق

80- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، طنجة في 04/05/2000.

81- رسالة الملك محمد السادس إلى الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية، أكادير في 12 دجنبر 2006.

82- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة في 6 نونبر 2008 بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء.

نجاعة السياسات والبرامج العمومية⁽⁸³⁾ فالجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري هما عماد الدولة العصرية⁽⁸⁴⁾.

الفرع الثاني: تقييم مخرجات المرجعية الملكية خلال مرحلة ما قبل 2010

في محاولة منّا لتقييم مخرجات الفعل الملكي في هذا الجانب، خلال فترة ما بعد الاستقلال وإلى حدود العام 2010، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أولاً: الطموح السياسي المعلن من جانب المؤسسة الملكية في مجال تعزيز الجهوية وترسيخ الدور التنموي للجهات، لم يترجم حقيقة إلى إجراءات دستورية وقانونية تتيح تنزيل هذه الرؤية الملكية إلى أرض الواقع، بدليل تأخر دسترة الوحدات الجهوية إلى العام 1992، والتي تبقى دسترة صورية، نتيجة تواضع المركز الدستوري للجهة كجماعة محلية في دستوري 1992 و1996⁽⁸⁵⁾.

فأول دستور اعتمده المغرب كان سنة 1962 خصّص باباً للجماعات المحلية هو الباب الثامن، معنوناً بـ «الجماعات المحلية»، وجاء في ثلاثة فصول فقط ولم يحدث الجهة كجماعة محلية، واكتفى بتقطيع ثنائي للتراب يقوم على نوعين من الجماعات المحلية هي العمالات والأقاليم والجماعات⁽⁸⁶⁾.

واحتفظ التعديلين الدستوريين اللاحقين لسنتي 1970 و1972 بنفس فصول النسخة الأصلية صياغة وعددا وترتيباً فيما يتعلق بالجماعات المحلية وبقيت مستويات التنظيم الترابي للمملكة محصورة في العمالات والأقاليم والجماعات، مع تغيير بسيط هو التمييز بين الجماعات الحضرية والقروية.

تأخر دسترة الوحدات الترابية الجهوية إلى العام 1992، حيث جرى الاعتراف بالجهة

83- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة في 30 يوليوز 2006 بمناسبة عيد العرش

84- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة الأولى من الولاية التشريعية الثامنة، في 12 أكتوبر 2007

85- يتعلق الأمر بدستور المملكة المغربية لسنة 1992 والذي نصّ في فصله 94 على أن: «الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية» ودستور 1996 الذي أعاد في فصله 100 صياغة نفس ما ورد في الفصل 94 من دستور 1992

86- جاء في الفصل 93 من دستور المملكة لسنة 1962 أن «الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات ويكون إحداثها بالقانون»

أول مرة كجماعة محلية، ليصبح نمط التنظيم اللامركزي بالمغرب قائماً على ثلاث تقسيمات ترابية، وهو ما حافظ عليه تعديل 1996 حيث جاء الفصل المائة منه بنفس الصيغة التي ورد بها الفصل 94 دستور 1992.

وإذا كان المشرع قد عمل بموجب دستور 1992 على دسترة مستوى ترابي ثالث هو الجهة⁽⁸⁷⁾ كجماعة محلية، إلى جانب العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، فإن ذلك لم يستتبع بإصدار أي قانون تنظيمي يفصل في صلاحيات هذه الجماعات المستحدثة ولا في كيفية تدبير شؤونها وعلى غرار العمالات والأقاليم لن تتمتع الجهات بسلطة تنفيذ مقررات مجالسها وسيبقى التنفيذ من مهام العمال⁽⁸⁸⁾، في استمرار واضح لرجحان هيمنة الجهاز اللامركز المعين على اختصاصات المجالس المنتخبة.

وحتى إن اعترف القانون 4796 بالاستقلال المالي للجهات وأناط بها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽⁸⁹⁾ من خلال اختصاصات خاصة وأخرى تنقلها لها الدولة⁽⁹⁰⁾، وإعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁹¹⁾، فإن المقتضيات الواردة فيه ليست كفيلاً بتمكين الجهات من بلورة تدبير استراتيجي لمجالاتها الترابية لأن القانون المذكور احتفظ للعامل بسلطة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي، وآليتي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بالصيغة التي جاءت في القانون المذكور، ليستا في وارد أن تساعد على إنتاج فعل ترابي جهوي فعال لأن عدم تملك رئيس الجهة لسلطة تنفيذ مقررات المجلس يمكن أن يجعل من السياسات التنموية للجهة دون جدوى، لأن عملية التنفيذ التي يتولاها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة قد تصبح إعادة تشكيل لهذه السياسات أو إعادة ترتيب أولوياتها وتوجيه لمخرجاتها إضافة إلى حجم الوصاية التي تمارس على الجهات بموجب هذا القانون.

87- الفصل 94 من دستور المملكة لسنة 1992

88- نصّت الفقرة الثانية من الفصل 101 من دستور 1996 على أنه: «يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس الأقاليم والعمالات والجهات طبق شروط يحددها القانون»

89- المادة الأولى من القانون 4796، م س

90- المادة السادسة من القانون 4796، م س

91- المادة 75 من القانون 4796، م س

ما يلاحظ على الدساتير الخمسة المشار إليها أعلاه هو الإيجاز في عدد الفصول المخصصة للجماعات المحلية حيث بقي عددها ثلاثة، هذا من حيث الشكل، أما من حيث المضمون فإن التنصيب الدستوري على التدبير الديمقراطي لشؤون الجماعات المحلية من قبل مجالس منتخبة ظلّ متبوعاً بفصل آخر نعتقد أنه يفرغ اللامركزية والجهوية من مضمونها ويقوّض من مداهما، وهو الفصل الذي يكلف العمال بتنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات.

وبناء عليه، فإن تواضع المركز الدستوري للجهة في دساتير المملكة إلى حدود العام 1996 يجعل من الصعب الحديث عن تدبير ترابي جهوي حقيقي مع تسجيل ملاحظة أخرى هي أن إعداد مشاريع هذه الدساتير كان شبه محتكر من جانب المؤسسة الملكية، مما يدعم صوابية القول بأن الإرادة الملكية كانت محدودة في هذا الاتجاه خلال هذه المرحلة.

إجمالاً، فإن ما يسجل على تطور سيرورة التنزيل الدستوري والقانوني للسياسة الترابية للدولة، ورغم توالي عمليات إعادة التنظيم والإصلاحات الموقّعة نسبياً، هو أن الحكامة العمومية واللامركزية ظلّتا تطرحان مشاكل جمة، وظل النصف الثاني من القرن الماضي يجسّد «مركزية مفرطة ومتشدّدة»، يضاف إليها تدبير ذاتي التمرکز في الإدارة⁽⁹²⁾.

ثانياً: الظهير الملكي رقم 17177، الصادر سنة 1971 بشأن إحداث مناطق اقتصادية هو بمثابة دليل على تفهّم المؤسسة الملكية لضرورة خلق إطارات ترابية للتقرير ومساعدة المركز على تدبير التنمية، هذه الإطارات الترابية أخذت تسمى «مناطق»⁽⁹³⁾، بحيث تتكوّن كل منطقة من مجموعة من الأقاليم المترابطة جغرافياً واجتماعياً واقتصادياً.

لكن الظهير المذكور أضفى عليها طابعاً اقتصادياً محضاً، ووظائفها، وتركيبه الهيئات القائمة عليها، يجعل منها مجرد تقسيمات ترابية، يصعب أن ترقى لمستوى الجهات بمفهومها العصري في التنظيم اللامركزي.

92- الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، التقرير العام، م س، ص 80.

93- الفصل الأول من الظهير رقم 17177 الصادر في 16 يونيو 1971، ج ر عدد 3060.

ثالثا: الجهود التي بذلت في مجال الجهوية لم تكن في مستوى دفع الجهات لتدارك التأخر الحاصل، ممّا أدى إلى إهدار إمكانيات اقتصادية، وظلّت التفاوتات المجالية قائمة⁽⁹⁴⁾ ولمدة تزيد عن خمسين سنة، تنسب محدودية السياسات التدييرية بالمغرب إلى عدّة عوامل منها: المقاربة القطاعية، إذ يبلور كل قطاع وزاري استراتيجيته الخاصة، وغالبا ما يغيب التنسيق مع باقي القطاعات والتدبير المركزي للتنمية، متجليا في هيمنة الدولة على الاختيارات التنموية وعلى تمويل المشاريع⁽⁹⁵⁾، مما أنتج انعكاسات كبرى، منها ضعف الأثر الاقتصادي والاجتماعي والمجالي للسياسات العمومية. .

رابعا: قراءة مسار التنمية بالمغرب خلال العقود الأخيرة مكّنت من الكشف عن تقدم حقيقي في عدة مجالات، وقد عرفت البلاد منذ أواسط التسعينات زخما إصلاحيا غير مسبوق على مدى تاريخها، انطلق هذا الزخم بالإصلاحات السياسية التي تميّزت بالتقدم في مجال حقوق الإنسان والإعداد لتناوب 1998 على أساس إجماع واسع⁽⁹⁶⁾.

وبعد انتقال العرش سنة 1999، بادرت المؤسسة الملكية إلى قرارات كبرى، سياسية وحقوقية واجتماعية؛ كإعلان المفهوم الجديد للسلطة سنة 1999⁽⁹⁷⁾، وتشكيل هيئة الإنصاف والمصالحة سنة 2004⁽⁹⁸⁾، ومراجعة مدونة الأسرة سنة 2003، وإصلاح الحقل الديني والقضاء، وإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005 إضافة إلى انفتاح المملكة وانخراطها في مسلسل العولمة، من خلال تحرير التبادلات التجارية الخارجية

94- Maria Boujjadaine, Régionalisation et développement territorial à la recherche de la justice spatiale, REMALD n° 164, mai- juin 2022, p. 28.

95- Ali Fejjal, régionalisation et développement territorial , revue marocaine des politiques publiques, N° 6 , 2010, p. 32 et 33.

96- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد التقرير العام، م س، ص 22 و 23.

97- أعلن الملك محمد السادس عن المفهوم الجديد للسلطة في خطاب وجهه إلى المسؤولين عن الجهات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة، وممثلي المواطنين، في مدينة الدار البيضاء يوم 12 أكتوبر 1999. ويقوم هذا المفهوم الجديد حسب الملك على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي، من خلال الاحتكاك الميداني بمشاكل المواطنين وإشراكهم في حلها.

98- تم تنصيب هيئة الإنصاف والمصالحة بموجب خطاب الملك محمد السادس بأكادير في 7 يناير 2004. قامت اللجنة بوضع نظامها الأساسي، وصادق عليه الملك بموجب ظهير شريف رقم 10442، جريدة رسمية عدد 5203، بتاريخ 12 أبريل 2004 حيث جاء في ديباجة الظهير المذكور أن اللجنة تتوخى تعزيز المكتسبات والانتقال إلى حل باقي قضايا التسوية العادلة غير القضائية لماضي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، من أجل جبر الأضرار ولمصالحة المغاربة مع تاريخهم.

مع عدد من الشركاء الدوليين⁽⁹⁹⁾ وتوّج هذا المسار بحصول المغرب على صفة الوضع المتقدم لدى الاتحاد الأوروبي سنة 2008.

ثم قيادة الملك لإصلاح السياسة الخارجية للدولة بالانفتاح على إفريقيا وتعزيز شراكات جنوب-جنوب التي مهّدت للعودة إلى الاتحاد الإفريقي في وقت لاحق.

هذه الأمثلة من التحولات الكبرى التي عرفتها البلاد، تبرز حجم الدور الملكي في رسم التوجهات الكبرى للدولة، لكن هذا الزخم الذي طبع نشاط المؤسسة الملكية في مجالات مختلفة ومهمة، لم يواكبه أي تحول جوهري في نظرة الدولة إلى وحداتها الترابية، خاصة الجهات ومبادرة الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية المقدمة سنة 2007⁽¹⁰⁰⁾، كانت لتشكّل فرصة لتعزيز مكانة الجهات، لو أدرجت ضمن إعادة توجيه شاملة لمعالم السياسة الترابية للدولة، تقضي إلى تعميم جهوية موسّعة أو متقدمة على مجموع جهات المملكة.

خامسا: بقي التدبير الترابي دون مستوى الخطاب السياسي للمؤسسة الملكية، ولم يوازي حجم التعويل الرسمي المعقود على الجهات كشريك في رفع التحديات التنموية، بدليل أن الفترة المذكورة لم تسجل أي انعطاف دستوري أو قانوني يؤسّس لبيئة مشجّعة لبروز تدبير استراتيجي تنموي للوحدات الجهوية، ويعضّد من إمكانياتها وآليات اشتغالها ولم يطرأ أي تحول على طبيعة تكوين المجالس المنتخبة، ولا على مستوى قدراتها التدييرية، ولم تكن الجهوية بالفعالية المطلوبة.

وعلى امتداد هذه الفترة، التي استهلكت أزيد من نصف قرن من الحياة السياسية للبلاد، ظلت المركزية المفرطة ومتشددة⁽¹⁰¹⁾ وبالمقابل، فإن الملك ظلّ يحتفظ خلالها

99- يتعلق الأمر باتفاقيات التبادل الحر متعددة الأطراف (الاتحاد الأوروبي، جامعة الدول العربية، مجموعة أكادير) واتفاقيات ثنائية (الولايات المتحدة الأمريكية، الإمارات العربية المتحدة، تركيا).

100- قدم المغرب مقترح الحكم الذاتي للصحراء المغربية إلى الأمم المتحدة في 11 أبريل 2007 كأساس لحل قضية الوحدة الترابية للمملكة، و«كمبادرة توافقية وخلافة، مسؤولة ومنفتحة ستمكن، بالنظر إلى مضمونها وغايتها، جميع الصحراويين، سواء منهم المقيمون داخل المملكة أو الموجودين بالخارج، من التدبير الديمقراطي لشؤونهم المحلية من خلال هيئات تشريعية، تمثيلية وتنفيذية وقضائية، كما تجسد هذه المبادرة مبدأ تقرير المصير».

- www.saharama/ar / / vu le 20/03/2023 à 00H13

101- الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، التقرير العام، م س، ص 80.

بهاشم واسع للحركة، ويحوز آليات الفعل التي كان من شأن توظيفها تحقيق تغيير جوهري وحاسم في مسار تشكّل السياسة الترابية للدولة، وتوفير ضمانة سياسية ذات طابع ملكي تدفع نحو تنظيم ترابي جديد يؤهل الجهات لبلوغ تدبير استراتيجي تنموي للتراب.

المطلب الثاني: مرحلة ما بعد 2010، الجيل الثاني من الجهات

هذه المرحلة هي ما نصلح عليها بالمحطة الثانية في مسلسل تحول الدولة نحو نمط التدبير اللامركزي للتراب، وبدأت إرهاصاتهما الأولى بخطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية في العام 2010⁽¹⁰²⁾، وبعده خطاب 09 مارس 2011 بسياقاته الإقليمية والدولية المعروفة، والذي حمل معه نفسا جديدا للخطاب الرسمي حول إرادة الدولة في مزيد من التوزيع للصلاحيات والثروات⁽¹⁰³⁾.

تبقى سنة 2010 إذن محطة فارقة في مسار التنظيم الترابي بالمغرب، ويصلح البناء عليها للتأريخ لبداية مرجعية ملكية جديدة دفعت نحو انطلاق تغيير حقيقي وملموس في بنية الجهة ووظيفتها، وهو ما يسهل تلمّسه في خطابات الملك خلال هذه المرحلة ومن طبيعة المخرجات التي أسست لها المرجعية الملكية في هذا المجال.

الفرع الأول: الجهة في الخطاب الملكي خلال فترة ما بعد 2010

في إطار بحث وتحليل فعلية المؤسسة الملكية في مسار تشكّل السياسة الجهوية ببلادنا، وانتصابها كضمانة سياسية دائمة لبلورة جهوية متقدمة وفاعلة، تبرز أمامنا سنة 2010 كمحطة فارقة، طبعها انخراط ملكي فعلي وملموس في سيرورة التنظيم الترابي للمملكة.

102- جاء في الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية في 03 يناير 2010 ما يلي: «نريد تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية، كما نتوخى أن يكون انبثاقا لدينامية جديدة للإصلاح المؤسسي العميق () وتوجّها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة».

وفي ذات الخطاب سيحدد الملك أربعة مبادئ كبرى مؤطرة لمشروع تحول نمط التدبير الترابي للدولة وهي: وحدة الدولة - التضامن - التناسق والتوازن - اللاتمركز الواسع.

103- «ويظل هدفنا الأسمى إرساء دعائم جهوية مغربية () تكفل توزيعا منصفا وجديدا، ليس فقط للاختصاصات، وإنما أيضا للإمكانات بين المركز والجهات».

- مقتطف من خطاب الملك في 9 مارس 2011.

كانت بداية هذه المرحلة إذن مع مبادرة الملك في 3 يناير 2010 إلى تشكيل لجنة استشارية للجهوية المتقدمة⁽¹⁰⁴⁾، كلفت بإعداد تصوّر عام لنموذج وطني للجهوية متقدمة، وحدّد الملك أربعة مرتكزات ليقوم عليها هذا التصور وهي⁽¹⁰⁵⁾:

- وحدة الدولة والوطن والتراب.
 - إيجاد آليات ناجعة للتضامن بين الجهات.
 - التوازن بين الصلاحيات والإمكانات.
 - انتهاز اللاتمرکز الواسع.
- وفي غضون حوالي سنة من تاريخ تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية، وتقديمها لتقريرها العام، بدأت مرحلة التكريس الدستوري للجهوية المتقدمة، وذلك بناء على إطار مرجعي حدّد الملك عناصره كالتالي⁽¹⁰⁶⁾:
- تخويل الجهة المكانة الجديرة بها في الدستور،
 - ديمقراطية تكوين المجالس المنتخبة عبر آلية الانتخاب العام المباشر،
 - تخويل سلطة تنفيذية لرؤساء الجهات،
 - التركيز على مقارنة النوع،
 - تعزيز تمثيلية الجهات في مجلس المستشارين.

تدرج الجهوية في تصور الملك ضمن المستوى الاستراتيجي للدولة، وفيها يتجسّد التفاعل بين المحلي والكوني، لتبرز كإصلاح مؤسسي جريء، وكرافعة ديمقراطية لنموذج تنموي مغربي متميّز بحكامته الجيدة⁽¹⁰⁷⁾ لذلك فإن إرساء الجهوية المتقدمة يعدّ ورشاً استراتيجياً لمغرب الحاضر والمستقبل، لما تتيحه من حكمة ترايبية جيدة،

104- جاء في خطاب الملك في 3 يناير 2010 بمناسبة تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية: «تولى اليوم تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية () راعيناً في أعضاء هذه اللجنة غيرتهم على المصلحة العامة وتبوع مشاريعهم، وتكامل اختصاصاتهم، وخبرتهم الواسعة بالشأن العام () ننتظر من هذه اللجنة إعداد تصور عام لنموذج وطني للجهوية متقدمة تشمل كل جهات المملكة () وإذا نرب لهذه اللجنة عن دعمنا، ومتابعتنا لأعمالها، نوجه الحكومة وكافة السلطات للتعاون معها»

105- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، م س

106- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة إعلان تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور، الرباط 09 مارس 2011.

107- خطاب الملك محمد السادس إلى المشاركين في أشغال المؤتمر الثالث للسياسة العالمية، مراكش في 26 أكتوبر 2010.

وقرب من المواطنين، ومن إمكانيات وآفاق واعدة لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية واجتماعية متوازنة ومتضامنة ومستدامة⁽¹⁰⁸⁾.

إن المنظور الشامل للديمقراطية الحقّة ومقوّمات الحكامة الجيدة، لا ينحصر في إعادة توزيع السلطات المركزية، بل يقوم على توزيع السلطات والموارد بين المركز والجهات، وذلك ضمن جهودية تعدّد عماد الإصلاح العميق لهياكل الدولة⁽¹⁰⁹⁾.

هذا الانخراط الملكي في مواكبة ورش الجهوية المتقدمة سيستمر حتى بعد دسترتها، حيث شدّد الملك في مناسبات لاحقة، على ضرورة إخراج القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور وذات الارتباط بالتدبير الترابي، وحدّد لذلك جدولة زمنية مضبوطة، إذ جاء في خطاب الملك بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2011 أن: «التأهيل التشريعي العام يظل من أهم الأوراش التي على الحكومة والبرلمان النهوض بها قبل نهاية الولاية التشريعية المقبلة، وهو ما يقتضي بلورة خارطة طريق مضبوطة لإعداد واعتماد مختلف القوانين التنظيمية»⁽¹¹⁰⁾.

فالولاية التشريعية التاسعة، وهي الأولى بعد إقرار الدستور الجديد، تأسيسية في تصور الملك، «لوجوب إقرار جميع القوانين التنظيمية خلالها»⁽¹¹¹⁾.

وفي خطاب آخر له سنة 2012 بمناسبة ذكرى عيد العرش، رسم الملك ثالوثاً يتصدّر أسبقيات المؤسسة الملكية، وهو القضاء والجهوية والحكامة الترابية، فالجهوية -يضيف الملك- ورش كبير يتعيّن تدبيره بكامل التأنّي والتبصّر ليكون تفعيلها كفيلاً بإحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم هياكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية⁽¹¹²⁾.

108- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة، الجمعة 14 أكتوبر 2011.

109- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، 17 يونيو 2011.

110- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة عيد العرش، طنجة، في 30 يوليوز 2011.

111- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، الرباط، في 11 أكتوبر 2013.

112- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة عيد العرش، في 30/07/2012.

ودائما في إطار تتبعا لنشاط المؤسسة الملكية في الجوانب المتعلقة بالجهوية، لا بد من الإشارة إلى رمزية استقبال الملك لرؤساء الجهات المنتخبين على إثر أول انتخابات جهوية تجري في ظل القوانين الجديدة سنة 2015 حيث أجمع هؤلاء الرؤساء على أن الاستقبال يكتسي دلالة قوية تحيل على «سداد الرؤية الملكية المستنيرة للجهوية المتقدمة والاهتمام الملكي الكبير بمشروع الجهوية المتقدمة ووعيه بدور هذا الورش في تبديد الفوارق المجالية وتحقيق التنمية»⁽¹¹³⁾.

وإذا كان عامل الزمن غالبا ما يؤدي إلى تراخي الفاعلين في تعاطيهم مع قضايا الشأن العام، وتراجع زخم حضورها في أجنداتهم مقارنة مع لحظة نشأتها، فإن الأمر يبدو غير ذلك بالنسبة لحضور الجهوية المتقدمة في وعي المؤسسة الملكية، فبعد ما يزيد عن ست سنوات من دسترة الجهوية المتقدمة والاعتراف بصدارة الجهة، سيربط الملك في خطاب افتتاح الدورة التشريعية 2017-2018 بين نجاح النموذج التنموي الجديد وتوفير آليات فعالة للتطور محليا وجهويا، لذلك دعا الملك مرة أخرى إلى تسريع التطبيق الكامل للجهوية المتقدمة، لما تشكله من تغيير عميق لهياكل الدولة، ومقاربة عملية في الحكامة الترابية، ولتقديم حلول وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنمية بمختلف جهات المملكة⁽¹¹⁴⁾.

تواتر نشاط الملك في هذا الاتجاه بعد ذلك، حيث ترأس مجلسا وزاريا في 20 غشت 2018 قدم فيه كل من رئيس الحكومة ووزير الداخلية عرضا حول التوجّهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري، تنفيذا للتوجهات الملكية التي ما فتئ يؤكد عليها بخصوص الطابع الاستراتيجي للاتمرکز الإداري كورش ضروري ومستعجل لمواكبة الجهوية المتقدمة، من خلال تقديم الدعم للجماعات الترابية وتقوية قدراتها، في إطار من التعاقد والشراكة مع مختلف الفاعلين الجهويين⁽¹¹⁵⁾.

وفي أواخر عام 2019، انعقدت بأكادير المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية

113- <http://www.mapexpressma/ar/actualite/> vu le 20-03-2023 à 17h.

114- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018 في 13 أكتوبر 2017.

115- <https://www.cg.govma/ar/> vu le 10/10/2023 à 23H15.

المتقدمة، لتقييم مدى تقدّم تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، وسيستعمل الملك في رسالته إلى المشاركين عبارات قوية لوصف سياسة الجهوية المتقدمة ببلادنا، من قبيل «الورش المهيكل والاستراتيجي الكبير»، و«خيارا استراتيجياً في بناء صرح الدولة الإداري والسياسي»، و«الورش الإصلاحية الكبير» وفيها دعا الملك أيضاً إلى التفكير العميق من أجل تشخيص دقيق لحصيلة تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، والخروج بتوصيات عملية من شأنها كسب رهان التنمية الجهوية⁽¹¹⁶⁾.

وبنفس الأسلوب، سيتوجّه الملك إلى المشاركين في النسخة الثانية من نفس التظاهرة في دجنبر 2024 بطنجة، ليجدد التأكيد على الاهتمام البالغ الذي يوليه لهذا الورش الاستراتيجي، الذي من شأنه المساهمة في توطيد الحكامة الترابية الجيدة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببلادنا، على المستوى الوطني والمحلي، متطلّعا إلى بحث المشاركين في أنجع السبل لجعل الجهوية المتقدمة قادرة على مواجهة تحديات التنمية، ومعالجة النمو غير المتكافئ، والتفاوتات المجالية، وعدّد سبعة تحديات كبرى يطرحها هذا الورش المهيكل وهي:

- الأجرة الفعلية للميثاق الوطني للامركز الإداري،

- تدقيق وتفعيل اختصاصات الجماعات الترابية ولاسيما الجهات،

- الارتقاء بجاذبية المجالات الترابية،

- قدرة الجهات على ابتكار آليات تمويلية جديدة،

- التكيف مع الأزمات والتحديات⁽¹¹⁷⁾.

ومما لا شك فيه أن مركزية المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي، كما فصلنا في ذلك سابقا، ستجعل من هذا التشخيص الملكي توجيهها لإشغال المناظرة وتوصياتها وما يترتب عليها لاحقا.

116- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، أكادير في 20 دجنبر 2019

117- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية حول الجهوية المتقدمة، المنعقدة بطنجة يومي 20 و21 دجنبر 2024.

الفرع الثاني: تقييم مخرجات المرجعية الملكية خلال مرحلة ما بعد 2010

إن العيّنة المختارة أعلاه من الخطابات والرسائل الملكية، يمكن الارتكاز عليها في عملية تقييم مدى فعالية دور المؤسسة الملكية في تعزيز التدبير الترابي الجهوي وتفعيل الجهوية المتقدمة، حيث أن تحليل هذه العيّنة يوصلنا إلى الخلاصات التالية:

أولاً: من الناحية، الكمية نلاحظ حضوراً كثيفاً للجهوية المتقدمة وما يرتبط بها، في خطابات ورسائل الملك انطلاقاً من سنة 2010، وهو ما يعكس أهمية هذا المشروع الاستراتيجي في تصوّر الملك.

وتبعاً لمحوريّة المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي، فإن كثافة هذا الحضور لا بد وأن تدفع باقي الفاعلين إلى مواكبة التوجّه الملكي والاشتغال على الإخراج الجيد للمشروع.

ثانياً: إعلان تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية مبادرة ملكية إرادية، وهي انخراط ملكي عملي ومباشر في مجال التدبير الترابي، حيث شكّلت في لحظتها انخراطاً مباشراً من جانب المؤسسة الملكية، عبر إجراءات عملية ملموسة كان أولها تنصيب اللجنة.

ثالثاً: من ناحية زمنية، جاء خطابي الملك في 3 يناير 2010 و9 مارس 2011 مميّزان، وتجاوزا التقليد المعمول به، حيث غالباً ما تكون خطابات الملك محددة في مناسبات رسمية⁽¹¹⁸⁾، بمعنى أن الملك لم ينتظر حلول مناسبة رسمية ليعلن تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية والمراجعة الدستورية، وإنما خصّ الحدثين بخطابين خاصين.

وإذا كان خطاب إعلان المراجعة الدستورية جاء في سياق إقليمي ووطني مضطرب، طبعته أحداث «الربيع العربي»، فإن خطاب 3 يناير 2010 كان في سياق هادئ ومختلف وغير ضاغط، ممّا يوحي بأهمية ورش الجهوية في وعي المؤسسة الملكية.

وعليه فإن خطابي تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية وإعلان المراجعة الدستورية،

118- نشير إلى أن الدستور أشار إلى أنواع محددة من الخطب الملكية وهي التي تكون موجهة إلى البرلمان (الفصل 68) وقبله أشار الفصل 52 إلى أن الملك يخاطب الأمة والبرلمان ويتلى خطابه أمام المجلسين، ثم خطاب إعلان حالة الاستثناء المشار إليه في الفصل 59 من الدستور وخطاب طلب قراءة ثانية لمشروع ومقترحات القوانين الفصل 95 فيما باقي الخطب الملكية تكون في مناسبات رسمية: عيد العرش، ذكرى المسيرة الخضراء، ذكرى ثورة الملك والشعب، وقد تكون خارج المناسبات الرسمية كما هو الحال في خطابي 3 يناير 2010 و9 مارس 2011.

يؤسّسان لمسار الجهوية ببلاذنا، نظرا لمضامينهما التي شكّلت إطاراً مرجعياً لسيرورة الجهوية المتقدمة، ونظرا للمخرجات التي ترتّبت عنهما.

رابعاً: الإطار المرجعي الذي حدّده الملك للتكريس الدستوري للجهوية المتقدمة، جاء متقدّماً حتى على توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية، التي اقترحت الشروع في تفعيل الجهوية المتقدمة بمجرد إعادة النظر في اللازم من المقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽¹¹⁹⁾ ومما لا شك فيه، أن دعوة الملك إلى دسترة المقتضيات المتعلقة بها من شأنه أن يمنح ضماناً للتدبير الترابي الجهوي في إطار تراتبية القوانين وسموّ النص الدستوري على ما سواه.

خامساً: وتيرة اشتغال المؤسّسة الملكية على مسألة السياسة الجهوية للدولة عرفت تسارعاً انطلاقاً من سنة 2010، على عكس ما كان سائداً قبلها، حيث عيّن الملك اللجنة الاستشارية للجهوية في يناير 2010، وحدّد لها أجل ستة أشهر لتقديم تقريرها، ثم أعلن المراجعة الدستورية في مارس 2011، لنصبح أمام دسترة جديدة للتدبير الجهوي بحلول يوليوز من نفس السنة.

بل وبلغ النشاط الملكي في هذا السياق أن وضع جدولة زمنية مضبوطة لإخراج الإطار التنظيمي المتعلق بالتنظيم الترابي، مما يوحي بتنامي أهمية الجهوية المتقدمة لدى رئيس الدولة، وحرصه على تفادي أي تأخير إضافي في أجرائها وهو ما يمكن أن يعطي انطباعاً لدى باقي الفاعلين السياسيين بأهمية ورش الجهوية وريادة الجهة، وضرورة مواكبة التوجّه الملكي في هذا السياق.

سادساً: اللجنة أخذت تسمية «اللجنة الاستشارية للجهوية»، دون أن تكون مقترنة «بالمقدمة» أو «الموسّعة» وفي عدد من خطابات الملك كانت تقترن الجهوية تارة بالمقدمة، وبالموسّعة تارة أخرى لذلك نرى أن تركيز الملك على الجهوية السياسية كنمط للتنظيم الترابي للمملكة، كان لو حصل سيوسّع من عمل اللجنة، ويوسّع أفق المشاورات التي تم فتحها مع الأحزاب وباقي الفاعلين لأن توصيات اللجنة وخلاصاتها، سيكون لها سقفاً محدّداً مسبقاً، هو الجهوية السياسية ولربّما أفضت منهجية اشتغال

119- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، م س، ص 15.

اللجنة إلى نمط جهوي أكثر تقدماً، كالذي هو معمول به في تجارب دولية رائدة منها إسبانيا وإيطاليا⁽¹²⁰⁾.

سابعاً: لا يمكن إنكار تطور سيروورة التنظيم اللامركزي للتراب ببلادنا، والتجويد التدريجي والمستمر للمخرجات القانونية المكّسة لتتزيل السياسة الترابية للدولة في هذا المجال، فما بين الميثاق الجماعي لسنة 1960 والقوانين التنظيمية لسنة 2015 تخلّت الدولة عن كثير من مركزيّتها، وتحسّنت المكانة الاعتبارية للوحدات الترابية، يجد ذلك ترجمته في غزارة الإنتاج القانوني المنظم للشأن الترابي، وفي تمتّع المجالس المنتخبة بمزيد من الصلاحيات والموارد، ومزيد من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية.

انطلاقاً ممّا أسلفنا تحليله بخصوص الضمانة السياسية التي يمكن أن توفرها المؤسسة الملكية لصالح تمكين الوحدات الترابية الجهوية من بلورة تدبير استراتيجي يؤهلها لرفع التحديات التنموية، يظهر أن هذه الضمانة لم تكن بالقدر الكافي، ولا بالحجم الذي يناسب حجم الصلاحيات الدستورية والمشروعات التي بحوزة المؤسسة الملكية وذلك خلال الفترة ما بعد الاستقلال وإلى حدود العام 2010، رغم الاهتمام

120- تقضي اللامركزية السياسية بنقل السلطة السياسية من مستويات الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية، وتؤثر اللامركزية السياسية على اللامركزية المالية والإدارية نظراً لتشابه أبعاد اللامركزية الثلاثة إنها تتألف من: سلطة المواطنين المحليين في اختيار مسؤولين تشريعيين وتنفيذيين محليين، والقواعد التي تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، والقواعد التي تنظم العلاقات بين مختلف وحدات الحكم المحلي. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، منشور مشترك: اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2014، ص 17 يتصرف.

- تنص المادة الثانية من دستور إسبانيا لسنة 1978 المعدل سنة 2011، على أن الدستور يضمن ويعترف بحق الحكم الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها الوطن، ثم نصت المادة 152 على أن تنظيم مؤسسات مجتمع الحكم الذاتي يستند إلى جمعية تشريعية ومجلس حكومة ذي مهام تنفيذية وإدارية.

<https://www.constituteproject.org/constitution/spain-2011?Lang=ar> Vu le 09032023 à 15h.

- اللامركزية السياسية في إسبانيا، كما نظمها دستور 1978، كانت مدفوعة بإعادة الحقوق إلى الجهات «التاريخية» المعترف بها في الجمهورية الثانية، والتي أنفأها نظام فرانكو، وهي تعكس العلاقات المعقدة بين الأمة الإسبانية «وطن مشترك وموحد لجميع الإسبان»، و «حق القوميات والجهات التي تكونه في الاستقلال الذاتي» وعليه تتوفر المجموعات المستقلة السبعة عشر على استقلال سياسي. حيث يحدد نظامها الأساسي تنظيمها وصلاحياتها في الحدود التي رسمها الدستور، وبشرط الموافقة عليها من البرلمان (الكورتيس).

Conseil de l'Europe, La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, 1998, Pages 18 et 19.

- أما في إيطاليا، فقد نص دستورها لسنة 1947 المعدل إلى حدود سنة 2012، في مادته الخامسة، أن الجهوية تعترف بالإدارات الذاتية المحلية وتدعمها، ثم نصت مادته 114 على أن البلديات والمحافظات والأقاليم كلها كيانات مستقلة بقوانينها وصلاحياتها ووظائفها الخاصة.

الملكي المعبر عنه في مناسبات مختلفة إذ أن الطموح السياسي المعلن، لم توازيه أجرة حقيقية.

وبناء عليه، ظلت سيرورة الجهوية بالمغرب شبه جامدة وغير ذات فعالية، وظل التدبير الاستراتيجي للجهات بعيد المنال خلال هذه الفترة.

تبقى مبادرة الملك إلى تشكيل لجنة استشارية للجهوية في 3 يناير 2010، محطة مفصلية، وتحولاً عميقاً في طبيعة أداء المؤسسة الملكية في مجال التنظيم الترابي للدولة، ومعها بدأت مرحلة جديدة تختلف تماماً عن ما سبقها، سمتها الأساسية هي انخراط جدي من جانب الملك في تنزيل السياسة الجهوية، وتحديد مرتكزاتها المرجعية، والإسراع بأجرائها دستورياً، مع المواكبة الملكية المستمرة لورش الجهوية المتقدمة، وهو ما يتجلى في رعايته للمناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة في دجنبر 2019 والمناظرة الثانية المنعقدة مؤخراً بطنجة في دجنبر 2024.

ونظراً لمركزية المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي، فإن هكذا انخراط من جانب الملك، لا يمكن إلا أن يشجع باقي الفاعلين السياسيين على تبني مطلب تعزيز مقومات جهوية متقدمة وفاعلة، والترافع عنها، وفق آليات الديمقراطية التشاركية والتمثيلية.

ومعه يمكن القول، إن الملك في هذه المرحلة، دفع بالتدبير الترابي الجهوي إلى صدارة أولويات الدولة، وشكل غطاء سياسياً ومحركاً دافعاً، وضمانة سياسية قوية للجهوية المتقدمة ببلادنا وبالتالي يمكن للتدبير الترابي الجهوي أن يستفيد من هذه البيئة المشجعة.

المبحث الثاني: التعاطي الحكومي مع قضايا التدبير الترابي الجهوي

تقوم فلسفة التدبير السياسي الحديث على مبادئ كبرى، من قبيل؛ فصل السلط، التعددية الحزبية والتداول الديمقراطي على السلطة وهي مبادئ يتزايد الطلب عليها باستمرار، في ظل الحاجة إلى ديمقراطية نظم الحكم، وتجويد مخرجات الأداء السياسي للأجهزة الحكومية نحو مزيد من الحكامة والفعالية وذلك بمستويات تختلف من دولة إلى أخرى، تبعاً لتباين شروط البيئات السياسية والمجتمعية والثقافية الحاضرة.

في سياقنا الوطني، انتهت الدولة مبكراً إلى ضرورة مساندة التوجهات العالمية السائدة في هذا المجال، ومنها تنظيم عمليات المشاركة في السلطة وإقرار التعددية الحزبية⁽¹²¹⁾، والتداول السياسي عبر التجديد المستمر للبرلمان والحكومة ليبقى من مسؤوليات الحكومات المتعاقبة تقديم أجوبة سياسية لمختلف التحديات المجتمعية، في شكل سياسات عمومية هادفة تستجيب للحاجيات الواردة من البيئة الداخلية والخارجية للدولة.

وبناء عليه، نتساءل عن مساهمات الحكومات المتعاقبة في سيرونة بناء الجهوية المتقدمة ببلادنا ومواكبتها⁽¹²²⁾ أي توجيه البحث نحو رصد مجهودات السلطة التنفيذية في إنضاج هذه التجربة، وإنجاح التدبير الترابي الجهوي.

المطلب الأول: حضور التدبير الترابي الجهوي ضمن الأجندات الحكومية

تعتبر مؤسسة الحكومة⁽¹²³⁾ أحد الفاعلين الرسميين في بلورة السياسات العامة

121- جاء في الفصل الثالث من دستور المملكة المغربية لسنة 1962 أن « نظام الحزب الوحيد غير ممنوع في المغرب»، ثم تكرر نفس مضمون هذه الفقرة في الفصل الثالث من دساتير 1970، 1972، 1992، 1996، والفصل 7 من دستور 2011.

122- منذ 1963 إلى يناير 2012، أي على امتداد 48 سنة، عرف المغرب 18 حكومة، بمعدل 26 سنة لكل حكومة، ثلاثة في ظل دستور 1962، وواحدة في ظل دستور 1970، وسبع حكومات في ظل دستور 1972، وأربعة في ظل المراجعة الدستورية لسنة 1992، وثلاثة في ظل المراجعة الدستورية سنة 1996.

- طه لحمداني وقطيفة القرقر، خلاصات من وحي عدم الاستقرار الحكومي بالمغرب (2013-1963)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 10، سنة 2013، ص 111 و112.

ونكتفي خلال هذا البحث بعينة مكونة من ثلاث حكومات، هي التي تعاقبت في ظل دستور 2011 وإلى حدود الآن، وذلك بغض النظر عن التعديلات التي تطرأ على التشكيلات الحكومية وهي:

- الحكومة التي ترأسها السيد عبد الإله بنكيران، والمعينة بموجب الظهير الشريف رقم 11201، الصادر في 3 يناير 2012، ج ر عدد 6009، بتاريخ 4 يناير 2012.

- الحكومة التي ترأسها السيد سعد الدين العثماني، والمعينة بموجب الظهير الشريف رقم 11704، الصادر في 17 مارس 2017، ج ر عدد 6554، في 23 مارس 2017.

- الحكومة التي ترأسها السيد عزيز أخنوش، والمعينة بموجب الظهير الشريف رقم 121110، بتاريخ 14 سبتمبر 2021، ج ر عدد 7022، في 16 سبتمبر 2021.

123- إن ظهور الحكومات بشكلها الحالي لم يكن وليد مرحلة تاريخية محددة، وإنما جاء نتيجة لتطور أنظمة الحكم، وتطور شكل الدولة بشكل خاص، والدساتير في الغالب لم تعمل على تعريفها، وإن كانت قد حددت مكوناتها مثلما هو الحال في الدستور المغربي، ويقصد بالحكومة الهيئة المكونة من رئيس الحكومة وباقي الوزراء أو من في حكمهم، والتي تتولى ممارسة النشاط التنفيذي، ويشار إليها في القانون الدستوري بالسلطة التنفيذية لكونها تتولى تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ومصطلح الحكومة ينصرف إلى هذه الهيئة من الناحية السياسية والدستورية.

- منية بلمليح، التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 113، سنة 2016، ص 96.

للدولة، على اعتبار أنها منبثقة من الديمقراطية التمثيلية بواسطة إحدى آلياتها الأساسية وهي الانتخابات⁽¹²⁴⁾.

وبالمغرب، تعدّ الحكومة المكوّن الثاني في النظام السياسي المغربي بعد الملك، تضطلع بمجموعة من المهام مرتبطة بممارسة السلطة التنفيذية⁽¹²⁵⁾ وقد عرف تحولات عميقة على مستوى البنية والوظيفة، من مظهراتها؛ تقوية مشروعيتها الديمقراطية، وتوسيع مجالات تدخلاتها⁽¹²⁶⁾.

تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة رهن تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية⁽¹²⁷⁾ ومن بين القضايا والنصوص التي يتداول فيها مجلس الحكومة نجد السياسة العامة للدولة والسياسات العمومية والسياسات القطاعية⁽¹²⁸⁾.

وبما أنها حازت مركزاً اعتبارياً متقدماً بفضل المراجعة الدستورية لسنة 2011، فإنه من المشروع التساؤل عن الأثر الذي خلفته هذه التطورات على مخرجات النشاط الحكومي في مجال سياسة الجهوية المتقدمة أو بمعنى آخر، هل استثمرت السلطة التنفيذية مركزها الدستوري الجديد، في الدفع بالتدبير الترابي الجهوي ليكون تنموياً وفعالاً؟

لتقييم النشاط الحكومي في هذا الصدد، يمكن الاعتماد على وثيقة البرنامج الحكومي والتصاريف الحكومية المختلفة، للوقوف على مضامينهما في الجانب المتعلق بالجهوية⁽¹²⁹⁾.

124- عفيفة بلعيد، الاختصاص الحكومي في مجال السياسات العمومية في ظل التجربة الدستورية والسياسية المغربية من 1962 إلى 2016، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 22، مارس 2022، ص 12.

125- إدريس الفاخوري، التنظيم الإداري المغربي في ضوء الميثاق الوطني للامركز الإداري، الطبعة الأولى، 2019، صفحة 115.

126- منها تعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر للانتخابات في مجلس النواب (الفصل 47)، وسلطة رئيس الحكومة في التعيين في عدد من الوظائف السامية (الفصل 91)، وتوسيع المجالات التي يتداول فيها مجلس الحكومة (الفصل 92).

127- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س، الفصل 89.

128- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س، الفصل 92.

129- نكتفي بعينة مكونة من برامج وتصاريف ثلاث حكومات: الأولى برئاسة عبد الإله بنكيران، والثانية برئاسة سعد الدين العثماني، والثالثة برئاسة عزيز أخنوش والمشارك بينها أنها كلها جاءت بعد إقرار الدستور الجديد سنة 2011 الذي شكل نقلة نوعية فيما يخص الجهوية المتقدمة.

فبعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيسها أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني⁽¹³⁰⁾، على أن يعرض رئيس الحكومة الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، وتخصّص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية⁽¹³¹⁾.

فالبرنامج الحكومي تعاقّد بين الحكومة والمواطنين خلال الولاية الحكومية، مبني على عدة مرجعيات، أولها الخطب والمبادرات الملكية، والسياسات العامة للدولة، والاستراتيجيات العابرة للولايات الحكومية، والبرامج الانتخابية لأحزاب التحالف الحكومي⁽¹³²⁾.

فهو إذن بمثابة أجندة سياسية تحدّد معالم السياسات الحكومية خلال الخمس سنوات القادمة ومن هنا تبرز أهمية وثيقة البرنامج الحكومي كمصدر لاستقراء توجهات السلطة التنفيذية في مجال السياسة الجهوية.

ونورد لاحقاً ثلاثة نماذج من البرامج الحكومية لاستقصاء نظرة السلطة التنفيذية إلى سياسة الجهوية المتقدمة:

- البرنامج الحكومي 2012-2016 (الفرع الأول)،

- البرنامج الحكومي 2017-2021 والبرنامج الحكومي 2021-2026 (الفرع الثاني).

وهي برامج يربط بينها تعاقب زمني انطلاقاً من أول حكومة بعد الدستور الجديد لسنة 2011.

الفرع الأول: البرنامج الحكومي 2012-2016

بتاريخ 29 نوفمبر 2011، جرى تعيين السيد عبد الإله بنكيران -الأمين العام لحزب

130- الفصل 88 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

131- عرض رئيس الحكومة للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة يكون إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين كما ورد في الفصل 101 من دستور 2011

132- حسن الحارس، البرامج الحكومية في التجربة المغربية في ظل الدستور الجديد، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 31 مارس 2022، ص 84

العدالة والتنمية- رئيساً للحكومة⁽¹³³⁾، وقد حظيت هذه التجربة الحكومية باهتمام خاص، لأنها المرة الأولى التي يقع فيها، بقوة الدستور، اختيار الرجل الأول في الحكومة من الحزب السياسي الفائز في الانتخابات⁽¹³⁴⁾ وفي 19 يناير 2012، قدّم رئيس الحكومة البرنامج الحكومي أمام مجلسي البرلمان، حدّد هذا البرنامج الحكومي خمسة توجّهات كبرى للعمل الحكومي منها ترسيخ الهوية المتقدمة.

حيث بدت الحكومة في برنامجها واعية بأهمية الهوية، كورش حيوي لتعزيز الديمقراطية، وتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المستدامة، وتعزيز سياسة القرب وفي هذا الإتجاه تعهدت الحكومة باتخاذ الخطوات التالية⁽¹³⁵⁾:

- إصدار القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، واعتماد تقطيع جهوي يوفر مؤهلات التنمية.

- ضمان إفراز مؤسسات جهوية منتخبة وقوية وذات اختصاصات فعلية، وتمكينها من جهاز تنفيذي قادر على القيام بمهامه.

- تفعيل دور الجهات في مجال التنمية، وتأهيلها لتدارك الخصاص على مستوى البنيات التحتية، وتمكينها من الوسائل البشرية والمالية اللازمة للرفع من قدراتها التديرية.

- إرساء صندوق التأهيل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات، وإصلاح الجبايات المحلية.

وأثناء عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة بالبرلمان في 8 يوليوز 2014، أعلن رئيس الحكومة عن بلورة تصور متكامل لتنزيل مشروع الهوية، والحرص على إعداد القانون التنظيمي للجهات وقانون التقطيع الترابي بمقاربة تشاركية، مع ترسيخ نزاهة وشفافية الانتخابات بما يضمن انبثاق مجالس ديمقراطية وذات مصداقية، وأن الحكومة ستظل وفية لخلفيتها البرنامجية اتجاه المجالات الترابية، وستشرع في التأسيس لشروط جديد من الالتقاءية والاندماج الترابي وفق خريطة جديدة من آليات التعاقد والتنشيط

133- عين السيد عبد الله بنكيران رئيساً للحكومة بظهير شريف رقم 111183، صادر في 29 نونبر 2011.

134- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 2، ماي 2013، صفحة 1.

135- البرنامج الحكومي 2012 - 2017، صفحات 18، 19، 20، 21 بتصرف.

الاقتصادي مع الجهات، والتسريع بتنفيذ برامجها التنموية وتصاميمها الجهوية لإعداد التراب، وذلك وعيا منها بأن البعد المجالي هو الفضاء الأنسب للتنمية الحقيقية⁽¹³⁶⁾.

وتقتضي الموضوعية التسليم بأن الحكومات السابقة عن هذا التاريخ، كانت مقيدة بمقتضيات دستورية، وسياسة ترابية عامة للدولة، وإطار تنظيمي للجهات لا يساعدها على التخطيط لإجراءات طموحة في مجال التدبير الجهوي ضمن برامجها الحكومية.

وبالمقابل، فإن حكومات ما بعد 2011 وجدت نفسها مدعوة لمواكبة الاهتمام الملكي بالجهوية المتقدمة والاعتراف الدستوري بصدارة الجهة وبالتالي ضرورة ترجمة هذه المواكبة إلى تعهدات والتزامات ضمن برامجها، في أفق تعزيز تدبير ترابي استراتيجي يقود إلى التنمية.

الفرع الثاني: الأجندات الحكومية لما بين 2017 و2026

نقصد بالأجندات الحكومية لما بين 2017 و2026 البرنامج الحكومي 2017-2021 (الفقرة الأولى) والبرنامج الحكومي 2021-2026 (الفقرة الثانية) وما يرتبط بهما من تصاريح أو أنشطة حكومية في مجال التدبير الترابي الجهوي.

الفقرة الأولى: البرنامج الحكومي 2021-2017

بعد مرور خمسة أشهر على انتخابات 7 أكتوبر 2016، والتي تصدر نتائجها حزب العدالة والتنمية مرة أخرى، تمكن سعد الدين العثماني من حل عقدة الانسداد الحكومي، وقدم تشكيلة حكومته إلى الملك يوم 6 أبريل 2017⁽¹³⁷⁾.

ولاستكمال مسطرة التنصيب، قدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام مجلسي البرلمان في 19 أبريل 2017، حيث وردت الجهوية المتقدمة ضمن الخطوط العريضة للبرنامج الحكومي 2016-2021، وفيه تعهدت الحكومة بإيلاء أهمية استراتيجية لتنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وتكريس الحكامة الترابية، ورأت فيها إصلاحاً نوعياً ومهيكلًا يتوخى تقوية جاذبية وتنافسية الجهات، واستنهاض إرادة الإبداع والمبادرة لدى الفاعل

136- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان، الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016، بدون سنة نشر، ص 174 و205.

137- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قراءة في تشكيلة الحكومة المغربية الجديدة ومستقبلها، أبريل 2017، ص 1.

المحلي، للمساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، على أن تكون مساهمتها في تنزيل هذا الورش كالتالي⁽¹³⁸⁾:

- استكمال الترسانة القانونية والتنظيمية اللازمة لتفعيل مضامين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.
- اعتماد لجنة وطنية لتتبع البرامج الحكومية والجهوية، وكآلية للتشاور والتتبع والتنسيق وضمان التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة.
- تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، ومواكبة الجماعات الترابية لبلوغ الحكامة الجيدة.
- الإسراع في تحويل الاختصاصات والموارد البشرية والمالية المرتبطة بها.
- اعتماد مخطط الإصلاح التشريعي من أجل تطوير وتحديث المنظومة القانونية لبلادنا على ضوء الدستور الجديد، والبدء بالقوانين التنظيمية ذات الأولوية.

وفي معرض حديثه في الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة سنة 2018، صرّح رئيس الحكومة أنها تحرص باستمرار على دعم ومواكبة إرساء إدارة الجهات وهيكلها، حيث عملت وزارة الداخلية على توجيه الدوريات والدلائل التوضيحية والتي شملت تنظيم إدارة الجهة واتخذت إجراءات لتمكين الجهات من الموارد البشرية المؤهلة للنهوض بأعباء الإدارة على المستوى الترابي من خلال تفعيل آليات انتشار الموظفين، لاسيما عبر مرسوم نقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات، والمرسوم المتعلق بالإلحاق⁽¹³⁹⁾.

وأضاف في مناسبات أخرى، أن الحكومة جعلت التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة إحدى أولوياتها الأساسية باعتبارها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ونمط جيد للحكامة، يهدف إلى تحقيق التنمية الترابية وتقليص الفوارق المجالية⁽¹⁴⁰⁾ وفي هذا الصدد قام رئيس الحكومة وعدد من الوزراء بزيارات ميدانية تواصلية للجهات لتتبع التنزيل الأنجع للبرامج التنموية الجهوية والتزاما منها بإطلاق سياسة فعالة لإعداد

138- رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي 2011 - 2016، ص 23 و24.

139- رئيس الحكومة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس المستشارين، 23 يناير 2018، ص 7.

140- رئيس الحكومة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس النواب، 25 نونبر 2019، ص 5.

التراب والتعمير تم الشروع منذ سنة 2019 في إنجاز توجّهات السياسة العامة لإعداد التراب الوطني والمخطط الوطني للمنظومة الحضرية⁽¹⁴¹⁾.

الفقرة الثانية : البرنامج الحكومي 2021-2026

بعد الولايتين الحكوميتين السابقتين، وعلى إثر الانتخابات التشريعية والجهوية والجماعية التي عرفتها البلاد في 8 شتبر 2021، تم تشكيل حكومة جديدة، هذه المرة برئاسة حزب التجمع الوطني للأحرار في 13 أكتوبر 2021.

حيث اختارت الأحزاب الثلاثة المكونة للحكومة أن تتحالف وتتسق فيما بينها لتشكيل مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، ورأت أن الانسجام الحاصل في المستويات الوطنية، والتحالف القوي ترايبا، يساعد على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة فالحكومة جعلت استكمال ورش الجهوية في صلب برنامجها، وأكدت على ضرورة توطيد خيار الجهوية المتقدمة كخيار دستوري وديمقراطي، وكبديل تنموي لتعثر السياسات العمومية ومن بين الإجراءات التي تعهّدت بها الحكومة في برنامجها الحكومي نجد⁽¹⁴²⁾:

- السعي إلى إبرام برامج تعاقدية بين الدولة والجهات وفق مقاربة تركز على النتائج.

- الحرص على مراعاة الانسجام والالتقائية بين برامج التنمية الجهوية والاختيارات الكبرى للدولة.

- العمل على تفعيل صندوق التضامن بين الجهات مع ضمان التوزيع العادل لموارده.

نرى أن البرنامج الحكومي 2021-2026 كان مطالبا بإجراءات أكثر قوة وفعالية في تطوير السياسة الترابية الوطنية وتحسين شروط اشتغال الجهات وذلك لاعتبارين مهمين:

- الاعتبار الأول هو أن هذا البرنامج الحكومي جاء بعد انعقاد أول مناظرة وطنية للجهوية المتقدمة، وذلك في دجنبر 2019 بأكادير، والتي شكّلت محطة للتقييم المرحلي لمسلسل الجهوية المتقدمة، وخرجت بتوصيات هامة تروم تجويد الفعل

141- رئيس الحكومة، الجلسة المشتركة لعرض حصيلة عمل الحكومة، 06 يوليوز 2021، ص 23.

142- رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي 2021 - 2026، أكتوبر 2021، ص 16

العمومي الترابي وبالتالي كان يجدر بهذه الولاية الحكومية استثمار التوصيات والانكباب على المراجعات اللازمة لذلك.

- أما الاعتبار الثاني، فيتجلى في كون المجالس الجهوية المنتخبة أتمت ولايتها الأولى، مع ما يمكن أن توفّره الممارسة العملية للتدبير الترابي الجهوي، في ظل الإصلاحات الدستورية والقانونية الجديدة، من معطيات عملية حول إكراهات ومداخل تقوية اضطلاع الجهات بوظائفها التنموية، وبالتالي الأخذ بها في البرنامج الحكومي لمعالجتها.

وبعد مرور 30 شهرا على بداية تنزيل البرنامج الحكومي، أصدرت الحكومة كتيباً عرضت فيه منجزاتها في مختلف مجالات النشاط الوطني، وضمّنته كذلك تصوّرها لأولوياتها خلال النصف الثاني المتبقي من الولاية الحكومية 2016-2021 ومنها ما يخص التدبير الترابي، حيث أبدت عزمها على تعزيز التكامل بين الدولة والمجالات الترابية، والسهر على وضع إطار تنظيمي واضح يحدّد آليات ومنهجية التعاقد بين الدولة والجهات، وهي مقاربة تديرية ناجعة تهدف إلى التوقيع على 12 عقد برنامج بينهما، من شأنها أن تشكّل إطاراً مؤسسياً لتنزيل وتتبع وتقييم وتنفيذ المشاريع المدرجة في برامج التنمية الجهوية المعتمدة من قبل الجهات بشراكة مع القطاعات الوزارية المعنية، كما أعلنت أن الحكومة ستواصل تنفيذ مقتضيات الميثاق الوطني للامركز الإداري من خلال اعتماد النصوص المتعلقة باستكمال إحداث أربع تمثيلات إدارية مشتركة وقطاعية جهوية، وتعيين رؤسائها بجميع الجهات⁽¹⁴³⁾.

المطلب الثاني: تقييم مخرجات النشاط الحكومي المرتبط بالتدبير الترابي الجهوي

تحوز السلطة التنفيذية آليات دستورية مهمة لتنزيل سياساتها في مختلف مجالات النشاط الوطني، حيث الإدارة موضوعة رهن تصرفها⁽¹⁴⁴⁾، كما أن مجلس الحكومة له

143- المملكة المغربية، الحكومة، 30 شهرا من الإنجاز رؤية الحكومة للمنتصف الثاني من الولاية الحكومية 2021 - 2026، أبريل 2024، ص 213

144- الفصل 89 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

أن يتداول في السياسة العامة للدولة والسياسات العمومية ومشاريع القوانين ومراسيم القوانين ومشاريع المراسيم التنظيمية⁽¹⁴⁵⁾.

في مجال السياسة الترايية للدولة، يمكن للحكومة أن توظف آلية المبادرة التشريعية في مناسبات مختلفة، سواء لإخراج الإطار التنظيمي المنصوص عليه دستوريا، أو لاستحداث القوانين الملاءمة، أو تعديل ما هو كائن منها، لتأهيل منظومة التدبير الجهوي، سواء ما يخص منها المجالس الجهوية مباشرة، أو ما يخص تجويد بيئة أو محيط اشتغال هذه المجالس.

ومن أمثلة ذلك، إخراج القانون التنظيمي للجهات، وتطوير الجهاز الإداري اللامركز لتأهيل محاور ترابي في مستوى الوضع المتقدم الجديد للجهات (الفرع الأول)، وإعادة هندسة التقطيع الترابي والاجتهاد في التدبير الديمقراطي للانتخابات الجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إخراج القانون التنظيمي وإصلاح الجهاز الإداري اللامركز

نتناول في هذا الفرع إخراج القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات (الفقرة الأولى)، واعتماد ميثاق اللامركز الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إخراج الإطار القانوني للجهات

حدّد الملك في مناسبات مختلفة جدولة زمنية مضبوطة لإخراج القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهوية المنصوص عليها في الدستور وبناء عليه، التزمت الحكومة باعتماد مخطط للإصلاح التشريعي من أجل تطوير وتحديث المنظومة القانونية لبلادنا على ضوء الدستور الجديد، والبدء بالقوانين التنظيمية ذات الأولوية⁽¹⁴⁶⁾ وتبعاً لذلك، أعدت الحكومة لأول مرة مخططاً تشريعياً مندمجاً ومتكاملاً، وعملت على بلورة تصوّر متكامل لتنزيل مشروع الجهوية وتدعيم مسلسل اللامركزية⁽¹⁴⁷⁾.

145- الفصل 92 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

146- المملكة المغربية، رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي 2012 - 2016، ص 19.

147- المملكة المغربية، رئيس الحكومة، الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، يوليوز 2014، ص 8.

فكان من تجليات ذلك إخراج القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات في يوليوز⁽¹⁴⁸⁾ 2015، نال مصادقة المجلس الدستوري الذي وصفه بأنه نظام قانوني يتّسم بالوحدة الموضوعية والتكامل والقابلية للتطبيق⁽¹⁴⁹⁾.

وبلغ الإنتاج التشريعي للحكومة في مجال الجهوية، ما بين فبراير 2015 ونوفمبر 2017، ما مجموعه 25 مرسوماً همّت مختلف جوانب التدبير الترابي الجهوي، منها:

- تكوين مجالس الجهات والتعويضات والتكوين،
 - المالية والميزانيات الجهوية، المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها،
 - صندوق التضامن بين الجهات والتأهيل الاجتماعي، ومعايير توزيع مداخلهما،
 - الحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية،
 - برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب،
- إضافة إلى عدد من القرارات صدرت إما بشكل منفرد من جانب السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو بشكل مشترك بينها والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

دون إغفال أعمال القطاع الحكومي الوصي على الجماعات الترابية لآلية الدوريات التي توجّهها باستمرار للولاة ورؤساء الجهات، لتفصيل وتوضيح كفاءات ممارسة أمور معينة أو مستجدة في التدبير الترابي، ففي الفترة ما بين 2020 و2024 على سبيل المثال، أصدرت المديرية العامة للجماعات الترابية ما يزيد عن 60 دورية⁽¹⁵⁰⁾، موزعة على محاور مختلفة هي:

- الجهوية المتقدمة والتسيير الإداري،
- التنمية الاقتصادية،
- الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة،

148- أعدت وزارة الداخلية واللجنة الاستشارية للجهوية القانون التنظيمي رقم 11114، وقدمه وزير الداخلية ليناقش بمجلس الحكومة في 22/12/2015، وصادق عليه المجلس الوزاري في 15/05/2015، ثم أحيل على مجلس النواب في 16/02/2015 وصادق عليه بعد 80 يوماً أي في 07-05-2015، وأحيل على مجلس المستشارين في 08/05/2015 الذي صادق عليه بعد 24 يوم أي في 01/06/2015، ونشر بالجريدة الرسمية عدد 6380 في 23/07/2015 بموجب ظهير شريف رقم 83.115.

149- المجلس الدستوري، قرار رقم 966/15، في 30 يونيو 2015.

150- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، الدوريات الصادرة عن المديرية العامة للجماعات الترابية، 2020-2022، ص 8.

- الحكومة المنفتحة والتحول الرقمي،
- المرافق والتجهيزات العمومية المحلية،
- التعاون اللامركزي للجماعات الترابية،
- مالية الجماعات الترابية،
- منازعات الجماعات الترابية،
- الموارد البشرية وتقوية القدرات،
- الوقاية وحفظ الصحة،
- التعمير.

يُحسب للسلطة التنفيذية أنها وفّت بالتزاماتها التشريعية خلال الولاية الحكومية 2012-2016، وبالمقابل، يسجّل أن مرحلة التنزيل العملي للتجربة الجهوية لم تشهد أي تقييم حكومي جدّي لتجربة التدبير الجهوي يفضي إلى إدخال التحسينات اللازمة على القانون التنظيمي للجهات على ضوء هذا التقييم، بما يستجيب لتدارك النقائص التي تحدّ من فعالية هذا التدبير، خصوصا وأن الولاية الانتدابية للمجالس الجهوية (2015-2021) تميّزت بالتطبيق العملي للمقتضيات القانونية ذات الصلة، وباحتكاك مباشر للمنتخب الجهوي بإكراهات وتفاصيل التدبير الترابي، لا سيما ما يعود منها لقصور مقتضيات الإطار القانوني.

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للقانون التنظيمي 1114، فإن مراسيمه التطبيقية خضع بعض منها للمراجعة والتعديل، ونخص بالذكر هنا: التعديلات التي أدخلت سنة 2022 على المرسوم المتعلّق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة⁽¹⁵¹⁾، وتعديل المرسوم المتعلّق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحينه وتقييمه سنة 2023⁽¹⁵²⁾.

151- مرسوم رقم 22231 صادر في 21 يناير 2022، بتغيير وتتميم المرسوم رقم 217294 الصادر في 9 يونيو 2017 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراض التي تقوم بها الجهة.

152- مرسوم رقم 222475 صادر في 16 فبراير 2023، بتغيير وتتميم المرسوم رقم 216299 الصادر في 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

الفقرة الثانية: إصلاح الجهاز الإداري اللامتمرکز

يشكّل اللاتمرکز الإداري سنداً لا مناص منه لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة⁽¹⁵³⁾، وهو تنظيم إداري مواكب للتنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة، ورافعة أساسية لها، إذ يؤسّس لنظام إداري يؤطر العلاقات بين المصالح اللاممركزة للدولة وبين مختلف الفاعلين على المستوى الترابي⁽¹⁵⁴⁾.

يستهدف اللاتمرکز أجراً السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، وذلك من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق، وبسرعة وجودة وبأفضل كلفة.

إن التقدم الذي سجّل على مستوى تطوير السياسة الجهوية ببلادنا، كان يستدعي بالضرورة تقدماً آخر على مستوى التنظيم الإداري فالتدبير الترابي، ومنه الجهوي بشكل خاص، لا يحتمل المشي بسرعتين متفاوتتين، بل يتطلب تكافؤاً في الإمكانيات التدييرية بين الجهاز الإداري المعين والجهاز اللامركزي المنتخب وعليه فإن إصلاح الجهاز الإداري يرقى ليكون شرطاً أساسياً لبلوغ تدبير استراتيجي للجهات.

وتماشياً مع مسؤولياتها، ومع الحاجة إلى مواكبة النّقلة التي عرفها التنظيم الجهوي، انكبّت الحكومة على إعداد تصوّر جديد للإدارة اللاممركزة يرمي لتحقيق الأهداف التالية⁽¹⁵⁵⁾:

- دعم الديمقراطية المحلية عبر مصاحبة الجماعات الترابية وتقديم المساعدة لها،
- تطوير الخدمات الإدارية من خلال تواجد المصالح الإدارية بالقرب من المواطنين،

- تحقيق انسجام السياسات العمومية على المستوى الترابي.

153- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة، أكادير، 20 دجنبر 2019.

154- المملكة المغربية، رئيس الحكومة، منشور رقم 17/2020 المتعلق بتنزيل ورش اللاتمرکز الإداري، في 27/10/2020.

155- رئيس الحكومة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، جواب عن السؤال المحوري الثاني «الجهوية المتقدمة»، مجلس النواب، في 30 أكتوبر 2017، ص 3 و4.

لقد ارتأت الحكومة من وراء اشتغالها على ميثاق اللاتمرکز الإداري، الحد من تمرکز اتخاذ القرارات على مستوى الإدارات المركزية، وحصر نشاطها في الوظائف الاستراتيجية، مع ترك التنفيذ على المستوى الترابي إلى المصالح اللاممركزة، وحددت ثلاثة مبادئ موجّهة للمشروع هي⁽¹⁵⁶⁾؛

- صدارة الجهة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي،
- توضيح أدوار كل من الإدارات المركزية والمصالح اللاممركزة،
- إحداث إدارات جهوية مشتركة وقويّة لتوحيد تدخلات الدولة على المستوى الجهوي.

وتبعاً لذلك، أصدرت الحكومة سنة 2018 المرسوم رقم 217618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري⁽¹⁵⁷⁾، لينظّم علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي، حيث تتولّى هذه المصالح تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة، أو عامل العمالة أو الإقليم، ممارسة المهام التالية⁽¹⁵⁸⁾:

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية، والعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة معها، لا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة.
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية ومواكبتها في ممارسة اختصاصاتها.
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة.

إن المرسوم 217618، من حيث مضامينه كان متقدّماً، ومن شأن التنزيل السليم لمقتضياته أن يجعل من مؤسّسة الوالي رافعة للتدبير الترابي الجهوي إلى جانب المجالس المنتخبة، ولا يعاب عليه إلا تأخّر اعتماده، إذ يظهر تأخّر الحكومة في إخراجه،

156- رئيس الحكومة، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، جواب عن السؤال المحوري الثاني «استراتيجية الحكومة في مجال تنزيل وتقوية اللاتركيز الإداري لمواكبة الجهوية المتقدمة»، مجلس المستشارين في 14 نونبر 2017، ص 3 و4.

157- مرسوم رقم 217618، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، ج ر عدد 6708، 26 دجنبر 2018.

158- المادة 36 من المرسوم رقم 217618، م س.

(يوليوز 2018)، أي بعد ست سنوات من إقرار الدستور الجديد للمملكة، وبعد أزيد من ثلاث سنوات من تاريخ صدور القانون التنظيمي للجهات (يونيو 2015).

وتظهر حدة هذه الفجوة الزمنية إذا ما أضفنا إليها أن مرسوما آخر مهماً، ويتعلق بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركز الإداري، سيتأخر صدوره حتى سنة 2019⁽¹⁵⁹⁾، في حين أن انتخاب المجالس الجهوية الأولى بعد الإصلاحات الدستورية والقانونية جرى في 4 شتنبر 2015، لتعقد هذه المجالس دوراتها العادية الأولى في أكتوبر من العام نفسه.

وإذا ما كانت الأهداف المعلنة للميثاق الوطني للامركز الإداري، هي تقديم الدعم والمساعدة للجماعات الترابية في ممارسة اختصاصاتها، ومواكبتها في إعداد برامجها التنموية، وضمان التقائية السياسات العمومية وتكاملها وتجانسها على مستوى الجهة⁽¹⁶⁰⁾، فإن تأخير إصدار المرسوم إلى دجنبر 2018 فيه هدر للزمن التنموي للجهات، بمعنى أن الجهات اشتغلت على هذا الإعداد وفق مقتضيات دستورية وقانونية جديدة، في حين أن المحاور الإداري، الذي هو مؤسسة الوالي، والمفروض فيه المواكبة والدعم، كان يشغل بمرسوم قديم يعود لسنة 2005⁽¹⁶¹⁾.

مما يدلّ على غياب رؤية شاملة، وإرادة سياسية للقطع مع المقاربة العمودية والمركزية للإدارة، رغم نداءات الملك المتكررة، وتعبيره عن عدم رضاه عن إحجام الحكومة عن الانخراط في هذا الورش⁽¹⁶²⁾، كما يتبين من خطاب له سنة 2013، جاء فيه: «إن الحكومة مطالبة بالإسراع باعتماد ميثاق اللامركز الإداري ما دام الأمر يدخل ضمن اختصاصاتها ولا يستلزم إلّا إرادتها الخاصة، وهو الميثاق الذي سبق أن دعونا إليه عدة مرات»⁽¹⁶³⁾.

159- مرسوم رقم 21940 بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركز الإداري، ج ر عدد 6746 مكرر، في 24 يناير 2019

160- المادة 07 من المرسوم رقم 217618، م س.

161- يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2051369، الصادر في 2 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري، ج ر عدد 5386، بتاريخ 12 يناير 2006.

162- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص 62.

163- الملك محمد السادس، خطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، 11 أكتوبر 2013

إن مشروع اللاتمرکز الإداري يضع والي الجهة في قلب عملية التنسيق⁽¹⁶⁴⁾، وتناغم السياسات العمومية وتنظيم عمل الدولة على المستوى الجهوي، ومع ذلك فإن العلاقة بين الوالي ورؤساء الجهات من ناحية، وبين الوالي وممثلي المصالح الخارجية من ناحية أخرى غير محددة بوضوح، مما يساهم في جعل سلسلة المسؤوليات معقدة وغير واضحة⁽¹⁶⁵⁾ وإعادة النظر في علاقات صنع القرار بين المركز والمجال الترابي تعتبر شرطا مسبقا لتوفير أسباب نجاح مشروع اللاتمرکز الإداري، ويجب أن تمنح هياكل الدولة غير الممركزة على المستوى الجهوي سلطة حقيقية في اتخاذ القرار وهامش أوسع للعمل⁽¹⁶⁶⁾.

إن بطء تفعيل مسار اللاتمرکز الكامل يعدّ إشكالية أخرى تساهم في تفاقم ضعف مردودية السياسات العمومية، لأنه يؤدي إلى حرمان الحلقة الترابية من القدرات البشرية والتقنية والمالية اللازمة لتنفيذ السياسات بفعالية أكبر، وبكيفية أقرب إلى المواطنين⁽¹⁶⁷⁾.

الفرع الثاني: إعادة هندسة التقطيع الترابي وتدبير التجديد الديمقراطي للهياكل الجهوية

في إطار تقييم مخرجات نشاط السلطة التنفيذية المرتبط بالتدبير الترابي الجهوي نعرض خلال هذا الفرع على معطين لهما أهمية خاصة في ترتيب بيئة مشجعة لاشتغال المجالس الجهوية المنتخبة يتعلّق المعطى الأول بعملية تحديد النطاق الجغرافي لكل جهة (الفقرة الأولى)، فيما يرتبط الثاني بضمان سلاسة وديمقراطية الانتخابات الجهوية (الفقرة الثانية).

164- استعملت الكثير من المصطلحات لوصف المهمة التي يقوم بها الولاية والعمال تجاه المصالح اللامركزة، فبعد اصطلاح الوصل الذي ورد في ظهير مارس 1956، استعمل دستور 1962 كلمة التنسيق التي اعتمدت في عدة نصوص قانونية أخرى، إلى غاية دستور 1996 الذي استعاض عنه بمفهوم التدبير، هذا المصطلح الذي توارى ليعود مرة أخرى بمفهوم التنسيق في دستور 2011. محمد الزاهي، الوظيفة التنسيقية للولاية والعمال، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، م س، ص 123.

165- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 2، م س، ص 176.

166- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 2، م س، ص 178.

167- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م س، ص 32.

الفقرة الأولى: إعادة هندسة التقطيع الترابي

يبرز التقطيع كآلية لتنظيم المجال، ولهندسة خريطة جهوية تراعي خصائص المجال الترابي، والروابط الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية الكامنة فيه، وذلك للتخفيف من حدة التفاوتات المجالية⁽¹⁶⁸⁾ فهو إذن الإطار الجغرافي للسياسة التنموية الجهوية⁽¹⁶⁹⁾ إلا أن هذه الاعتبارات ليست وحدها، وإنما تؤثر في عملية تقسيم التراب حسابات ذات بعد سياسي-أمني، دافعها الرغبة المستمرة للدولة في ضبط مجالها، وتفتيت مصادر الخطر المحتملة فيه، واستدامة استقراره.

إن رسم حدود لأي إطار ترابي معيّن ينبغي أن تنطلق من مسلّمة مفادها أن تنفيذ أي عمل مؤسّساتي يتطلّب إدراجه داخل فضاء ملائم، وينبغي ألا يكون هذا الفضاء، مهما كان الحجم الجغرافي المخصّص له، مجرد كيان سطحي أو ظرفي، بل يتعين عليه أن يعكس الأهداف المنشودة في المشروع على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من جهة، وأن يتطابق مع الواقع الملموس من جهة ثانية، أما لجهة الأهداف العامة من وراء التقسيم الترابي، فقد يكون الدافع هو الرغبة في تمكين جهات مميّزة قومياً أو عرقياً من تيسير شؤونها بنفسها داخل إطار الدولة الموحدة، وقد يكون الغرض هو تحديد مجالات ترابية تساعد على تعبئة الطاقات لتفعيل التنمية⁽¹⁷⁰⁾.

وأي مشروع تنموي يتطلّب حضور إطار ترابي ملائم لتدخّل الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، في إطار شراكة حقيقية تمنح للتراب بعده الدينامي

168- يكتسب التقسيم الجهوي مكانته المحورية من أربعة عناصر هي:.

أولاً: يحدد مساحة الجهة المراد إحداثها أخذاً بعين الاعتبار لتنوع التضاريس.

ثانياً: يرسم حدود الجهة، أي أنه يرسم حدود المجال الذي يطاله اختصاص الجهة.

ثالثاً: يساعد التقسيم الجهوي على تسمية الجهة.

رابعاً: يسهل عملية اختيار المدينة مركز الجهة Chef - lieu.

- Tarik Zair, Région et Régionalisation avance au Maroc, Editions Bouregreg, 2018 P 161 et 162

169- رشيد اغريل، المعايير والأسس المعتمدة في تجارب التقطيع الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، أكتوبر 2020، ص 157

170- راشيد الخلادي، الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية، دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية، م س، ص 240 و 241

ضمن مسلسل التنمية الجهوية الشاملة والمندمجة⁽¹⁷¹⁾ وفي كل مشروع عن الجهوية يكون التقطيع عموماً ذا حساسية قصوى، لكونه يشكل جانبا مستأثراً بالاهتمام، تتبلور فيه المصالح والتطلعات وعليه، لا مناص للجهات المرغوب في إقامتها، والتي تحتاجها المملكة، من أن تكون أحواضاً لنشر الاختيار الديمقراطي، ومجالات لملاءمة لتنفيذ مخططات التنمية، بمشاركة فعلية للسكان ولمنتخبهم في وضع وتنفيذ هذه السياسات، فصحة التقطيع تقاس بمدى سداذه من حيث قابليته لإنجاح مشروع الجهوية المتقدمة⁽¹⁷²⁾.

ولكي يكون للتقطيع الجهوي فعالية وظيفية، يتعين أن يرتكز على معايير موضوعية بعيدة عن الهواجس الأمنية والقبلية والإثنية⁽¹⁷³⁾، وإعمال مقاييس عقلانية لإنتاج وحدات جهوية تساعد على بلوغ أهداف الجهوية المتقدمة.

تاريخياً، يعود أول تقسيم جهوي للمجال بالمغرب إلى العام 1971، حيث صدر ظهير رقم 17177⁽¹⁷⁴⁾ بإحداث سبع مناطق هي: الجنوب، تانسيفت، الوسطى، الشمالية الغربية، الوسطى الشمالية، الشرقية والوسطى الجنوبية والمنطقة، بمدلول هذا الظهير، هي مجموعة من الأقاليم تربط بينها، أو يحتمل أن تربط بينها، على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها، وتؤلف إطار عمل اقتصادي، يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج، قصد تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة⁽¹⁷⁵⁾.

ارتبطت عملية التقسيم الترابي لظهير 1971 بدوافع عديدة تنطوي على مجموعة من الأهداف، فهناك العامل الاقتصادي المتمثل في سعي الدولة إلى التخفيف من الاختلالات المجالية وتحقيق التوازن الاقتصادي والرفع من المستوى المعيشي للسكان ثم هناك العامل الإداري، المتجسد في رغبة الدولة في التقريب الإداري من المواطنين

171- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي بالمغرب، قراءة في سياق التحول واستشراف أفق الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص 110

172- اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول: التصور العام، م س، ص 55 و 56 بتصرف

173- رشيد أغزِيل، المعايير والأسس المعتمدة في تجارب التقطيع الجهوي بالمغرب، م س، ص 120

174- ظهير شريف رقم 17177، بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق، ج ر عدد 3060، في 23 يونيو 1971

175- الفصل الثاني من الظهير الشريف رقم 17177 م س

وتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون المحلية لكن أولوية هذين الباعثين لم يكونا لينفيا الدافع السياسي والأمني الذي ساهم بدوره في صياغة التقسيم الترابي لظهير 16 يونيو 1971 وإخراجه بذلك الشكل⁽¹⁷⁶⁾.

لاحقا، وبعد دسترة الجهة لأول مرة سنة 1992 وتكريسها في دستور 1996، نصّ القانون 4796 على أن تحديد الجهة يهدف إلى تكوين مجموعة متجانسة ومندمجة، ويجب أن يستجيب هذا التحديد للحاجة إلى تحقيق الانسجام بين المكونات الترابية للجهة، ومراعاة خصائصها الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، وباعتبار تكاملها وتجاورها الجغرافي⁽¹⁷⁷⁾.

وبناء عليه، صدر المرسوم رقم 297246 سنة 1997⁽¹⁷⁸⁾، ليقسّم تراب المملكة إلى ست عشر جهة، وحدّد حدودها الترابية ومراكزها.

ورغم أن التقطيع الجهوي لسنة 1997 حاول خلق إطارات ترابية متجانسة، إلا أنه مع تبني خيار الجهوية المتقدمة، والتعويل على الجهة كمجال منتج للتنمية، برزت الحاجة إلى التفكير في إعادة ترتيب التقطيع الجهوي للبلاد لخلق جهات تساعد على بلوغ مقاصد الجهوية المتقدمة لأن نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم ناجع، يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصادياً وجغرافياً، ومندمجة اجتماعياً وثقافياً⁽¹⁷⁹⁾، وإيجاد جهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة⁽¹⁸⁰⁾.

وفي هذا الإطار، اقترحت اللجنة الاستشارية للجهوية تقطيعاً جهوياً من منطلق البناء على التراكم القائم، واعتماداً على الجمع بين كتل إقليمية متماسكة عملاً بمقتضيات ثلاثة هي: الاستمرارية والتجاور والإبقاء على الكيانات الإدارية الإقليمية

176- راشد الخلاوي، الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية، دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية، م س، ص 74

177- الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون 4796، م س

178- مرسوم رقم 297246 بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها، ج ر عدد 4509، في 18 غشت 1997

179- خطاب الملك محمد السادس في 6 نونبر 2008، م س.

180- خطاب الملك محمد السادس في 3 يناير 2010، م س.

على ما هي عليه، وبناء على معايير الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفة والتناسب والتوازن⁽¹⁸¹⁾.

وهكذا، رأت اللجنة تقليص عدد جهات المملكة بمقدار الربع، ليستقر عددها عند 12 جهة وهو ما تماهى معه المرسوم رقم 21540⁽¹⁸²⁾ الصادر سنة 2015، حيث حدّد تسميات الجهات الإثنا عشر، ومراكزها، والعمالات والأقاليم المكوّنة لها، وهي كالتالي:

مراكزها	تسمية الجهات	مراكزها	تسمية الجهات
مراكش.	- مراكش-أسفي.	طنجة-أصيلة.	- طنجة-تطوان-الحسيمة.
الراشدية.	- درعة-تافيلالت.	وجدة-أنكاد.	- الشرق.
أكادير-إداوتنان.	- سوس-ماسة.	فاس.	- فاس-مكناس.
كلميم.	- كلميم-واد نون.	الرباط.	- الرباط-سلا-القنيطرة.
العيون.	- العيون-الساقية الحمراء.	بني ملال.	- بني ملال-خنيفرة.
الداخلة	- الداخلة-وادي الذهب	الدار البيضاء	- الدار البيضاء-سطات

يلاحظ أن المرسوم 21540 أدخل تعديلا على التقسيم الجهوي المقترح من طرف اللجنة الاستشارية للجهوية، ويتعلق الأمر بفصل الريف عن جهة الشرق وإحاقه بجهة طنجة تطوان، لتصبح تسميتها جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، مع العلم أن جزءاً آخر من الريف، وهو الناظور، بقي محسوباً على جهة الشرق، فيما يشبه انشطار الكتلة المجالية للريف، وتقاسمها بين الجهتين المجاورتين، مما يطرح تساؤلات عميقة تتعلق أساساً بمعايير التماسك والتجانس والتجاور الضرورية في عملية التقسيم الجهوي.

إن أي تقسيم جهوي يبقى محدوداً ونسبياً وغير مثالي، لكن قراءة موضوعية لمرسوم سنة 2015 تدفعنا للتسليم بأنه اجتهد في خلق جهات تستجيب لأكبر قدر ممكن من التجانس والتكامل، ليشكّل مجالات ملائمة لتمارس المجالس الجهوية اختصاصاتها وتدخّلاتها التنموية.

181- اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، م س، ص 56 و57.

182- مرسوم رقم 21540 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكوّنة لها، ج ر عدد 6340، في 5 مارس 2015.

إلا أن هذا التسليم بفعالية مخرجات عملية التقطيع كما جاء بها المرسوم، لا يمنعنا من تسجيل ملاحظة أساسية تهم طبيعة التنظيم القانوني لهذه العملية، ذلك أن تحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها بموجب مرسوم، يقترحه وزير الداخلية ويتداول بشأنه في مجلس الحكومة، يضعف البعد الديمقراطي التشاركي المطلوب في هكذا قضايا، لذلك كان يجدر إدراج عملية التقطيع الجهوي ضمن مجال القوانين التنظيمية مما يسمح بإخضاع هذه العملية للنقاش العمومي والسياسي وإشراك ممثلي الأمة في إعدادها والتفاوض بشأنها.

الفقرة الثانية: تدبير التجديد الديمقراطي للهيكل الجهوية المنتخبة.

الانتخابات آلية مهمة لتدبير الصراع على السلطة والتعبير عن إرادة الشعب ومشاركته في الحياة السياسية، باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية المعاصرة فهي المرجعية الأساسية في تحديد شرعية السلطة داخل المجتمع⁽¹⁸³⁾ لذلك يحضر الدافع الديمقراطي بقوة في مسلسل تبني الجهوية المتقدمة ببلادنا، التي سطر لها أهداف من بينها تجديد البناء الديمقراطي لهيكل الدولة⁽¹⁸⁴⁾، ودمقرطة التدبير الترابي من خلال تقريبه من المواطنين وإشراكهم فيه، لإفراز مجالس جهوية ذات مشروعية ديمقراطية وتمثيلية عبر آلية الانتخاب.

فعملية اختيار سكان الجهة لمن يتولون تدبير شؤونهم على المستوى الجهوي، ممارسة ديمقراطية تخدم التدبير الترابي الاستراتيجي من جهتين: الأولى تعزيز مشروعية المجالس المنتخبة، والثانية تمكين النخب من تقييم حصيلة عمل المنتخبين ومحاسبتهم بشكل موسمي إلا أن هذا الرهان الديمقراطي لن يكتمل إلا بأداء حكومي فعال في مجال تدبير العمليات الانتخابية على المستوى الجهوي، وحسن تنظيمها واستقرارها وسلامتها وضمان شفافيته.

183- أفصاحي أسماء، انتخابات 8 شتنبر 2021 مساراتها وتداعياتها، مجلة القانون الدستوري والعلوم السياسية، العدد السابع عشر، نونبر 2022، ص 128.

184- حيث تردّد في كثير من الخطب الملكية أن تبني خيار الجهوية المتقدمة من أهدافه تعزيز الديمقراطية كما أشرنا إلى ذلك في مبحث «التزام المؤسسة الملكية بالمسار الجهوي».

ومن هذا المنطلق، يبرز المعيار الانتخابي كمعيار أساسي لتقييم نشاط السلطة التنفيذية في مجال تطوير التجربة الجهوية ببلادنا وتوفير مقومات نجاحها.

فبعد الإصلاحات الدستورية والقانونية المؤطرة للسياسة الترابية، أصبحت السلطة التنفيذية مطالبة بمواكبة فلسفة الجهوية المتقدمة، من خلال إصلاح المنظومة الانتخابية، وتجويد التشريعات المرتبطة بها، واحترام مواعيدها لترقى لمستوى الدور الجديد المنوط بالوحدات الترابية الجهوية.

وفي هذا الإطار، جرى إصدار سلسلة من النصوص القانونية عند كل محطة انتخابية لتحيط بمجمل جوانب هذه العمليات، في شكل قوانين تنظيمية، قوانين عادية، مراسم وقرارات.

هذا التأطير القانوني للعمليات الانتخابية يكتسي أهمية خاصة، لأنه إما أن يكون عاملاً محفزاً على ديمقراطية التدبير الترابي، أو أن ينزلق ليكون أداة للضبط من خلال التحكم القبلي للسلطة التنفيذية في رسم معالم مخرجات الانتخابات الجهوية.

ومنذ استكمال التنزيل القانوني للجهوية المتقدمة سنة 2015، ستكون الخطوة الموالية هي تشكيل المجالس الجهوية المنتخبة لتتولى التنزيل العملي لهذا الورش، ومن حينه وإلى حدود الساعة، جرى تجديد مجالس الجهات مرتين: الأولى سنة 2015، والثانية سنة 2021.

أولاً: الانتخابات الجهوية لسنة 2015

شكلت الاستحقاقات الجهوية لسنة 2015 منعطفاً في بناء صرح الجهوية المتقدمة ووضع الأجهزة التنظيمية والإدارية للجهة، إذ انا بالدخول في مرحلة الممارسة الفعلية لاختصاصاتها، ولتهيئة الظروف الملائمة لتنفيذ البرامج الجهوية للتنمية، والارتقاء بالعمل الجهوي إلى مستوى الطموحات المعقودة عليه⁽¹⁸⁵⁾.

وعليه، دعي الناخبون والناخبات في جميع أنحاء المملكة يوم 4 سبتمبر 2015 لانتخاب أعضاء مجالس الجهات⁽¹⁸⁶⁾، وذلك لأول مرة بالاقتراع المباشر عن طريق

185- جمعية جهات المغرب، المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التقرير العام لأشغال المناظرة، م س، ص 13.

186- مرسوم رقم 215146 يحدد بموجبه تاريخ الاقتراع لانتخاب أعضاء مجالس الجهات، ج ر عدد 6341، في 9 مارس 2015.

الاقتراع باللائحة، وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية، ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي⁽¹⁸⁷⁾ لتتولى المجالس المنتخبة تدبير الشؤون الجهوية لولاية تمتد لست سنوات.

وبموجب القانون 5911⁽¹⁸⁸⁾، أصبح بإمكان الناخبين لأول مرة كذلك التصويت عبر البطاقة الوطنية للتعريف⁽¹⁸⁹⁾ وهو ما يحسب للمشروع، لأنه صَحَّح وضعاً غير سوي كان سائداً في الممارسة الانتخابية، وهو التصويت عبر بطاقة الناخب⁽¹⁹⁰⁾ فالالاقتصار على البطاقة الوطنية فيه تيسير لعملية التصويت، وتشجيع للناخبين على الإقبال عليها، وفيه تقادي للارتباك أو أي تلاعب في إصدار بطاقات الناخب.

وفي إطار تحفيز مغاربة الخارج على المشاركة في الحياة السياسية الوطنية، وتكريساً لمتعتهم بحقوق المواطنة كاملة⁽¹⁹¹⁾، أتاح المشروع للمغاربة المقيمين خارج تراب المملكة، أن يقدموا ترشيحاتهم لانتخابات أعضاء مجالس الجهات، ما لم تكن لهم مسؤولية حكومية أو اندائية أو عمومية ببلد الإقامة⁽¹⁹²⁾ وهي مقتضيات إيجابية تصبّ في صالح ديمقراطية عملية اختيار المدبرين الجهويين، لجهة أن حق مغاربة العالم في الترشيح يتيح إمكانية الاستفادة من الكفاءات الوطنية بالخارج في تدبير التنمية الجهوية.

وأتاح كذلك للناخبين والناخبات المقيمين خارج تراب المملكة، والمقيدين في اللوائح الانتخابية العامة، أن يصوتوا في الاقتراع عن طريق الوكالة⁽¹⁹³⁾ وهو إجراء إيجابي أيضاً، لجهة أن مشاركتهم في التصويت فيه توسيع للهيئة النابعة، ورفع لنسب المشاركة، وتوطيد للروابط النفسية بين مغاربة العالم ووطنهم الأم.

187- المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 5911 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما تم تغييره وتتميمه، ج ر عدد 5997 مكرر، في 22 نوفمبر 2011.

188- صودق على القانون التنظيمي رقم 3415 المتعلق بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 5911 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية في مجلس الوزراء بتاريخ 07052015، وصودق عليه في مجلس الحكومة بتاريخ 15052015، وأحيل على مجلس المستشارين في 17/06/2015، ووافق عليه في 22062016، وصدر في الجريدة الرسمية عدد 6380 في 15/20/2307.

189- المادة 20 من ق ت رقم 5911، م س.

190- المادة 40 من القانون رقم 997 المتعلق بمدونة الانتخابات، ج ر، عدد 4470، بتاريخ 3 أبريل 1997.

191- الفصل 17 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

192- المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 5911، م س.

193- المادة 12 من ق ت رقم 5911، م س.

أشرف رئيس الحكومة على الانتخابات وعلى الإعداد المادي لها، وبأشرت الحكومة عملية المراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابية العامة، وتم تمديد الآجال المفتوحة لها من 30 يوم إلى 60 يوم مع تقوية الضمانات المحيطة باللوائح الانتخابية وتبسيط مساطر التسجيل، وتم فتح 4012 مكتبا للتسجيل على الصعيد الوطني إضافة إلى بذل الحكومة لجهد تواصلتي لتحفيز المواطنين⁽¹⁹⁴⁾ نشير إلى أن القانون التنظيمي رقم 5911 قد صدر في 22 نونبر 2011، وتم تعديله بالقانون رقم 3415 الصادر في 23 يونيو⁽¹⁹⁵⁾ 2015، أي حوالي 43 يوماً قبل موعد الانتخابات الجهوية.

وهذه النقطة تحديداً هي ما أثارت بعض الانتقادات، بدعوى أن المشرع تسرع بإخراج القانون التنظيمي 5911 أربع سنوات قبل موعد الانتخابات، وأن القانون التنظيمي 3415 جاء ليعدّل ويتمّم قانوناً انتخابياً لم يجري تجريبه أصلاً.

لكننا نرى عكس ذلك تماماً، لأن إصدار القانون التنظيمي 5911 بشكل مباشر يسمح في نظرنا، بإتاحة مادة قانونية للنقاش العمومي وإبداء الآراء بشأنها دون ضغط زمني، ثم إن إصدار القانون التنظيمي 3415 لتعديل القانون السابق، لابد وأن يكون فيه استثمار، ولو جزئي، لمخرجات النقاش العمومي حوله وتدارك لنقائص القانون القديم، وتجنّب لهدر الزمن التنموي لأنه لم ينتظر تجريبه العملي قبل تعديله.

ومن بين التعديلات التي أدخلها القانون التنظيمي 3415 تغيير التقطيع الانتخابي الجهوي، ليحدث دائرة انتخابية واحدة على صعيد النفوذ الترابي لكل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات ضمن الجهة، على أن يخصّص ثلث مقاعد الدائرة الانتخابية للنساء، مع حقّهن في الترشّح لباقي المقاعد⁽¹⁹⁶⁾ بدل دائرتين انتخابيتين في القانون السابق⁽¹⁹⁷⁾.

تصدّر حزب العدالة والتنمية النتائج بحصوله على 174 مقعداً، متبوعاً بحزب

194- مداوالت مجلس النواب، دورة أكتوبر 2014، محضر الجلسة 127، مداخلة رئيس الحكومة السيد عبد الإله بنكيران، ص 7.

195- ق ت رقم 3415 يقضي بتغيير وتتميم ق ت رقم 5911 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج ر عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

196- المادة 76 من ق ت رقم 3415، م س.

197- المادة 76 من ق ت رقم 5911، م س.

الأصالة والمعاصرة الذي تحصّل على 132 مقعداً فيما حلّ حزب الاستقلال ثالثاً بـ 119 مقعداً⁽¹⁹⁸⁾ من أصل 678 مقعداً، فيما بلغت نسبة المشاركة فيها على المستوى الوطني 5367% ونبيّن في الجدول أسفله توزيع رئاسة الجهات على ضوء نتائج هذه الانتخابات والتحالفات السياسية التي أفرزتها:

الأحزاب السياسية	رئاسة الجهات
حزب الأصالة والمعاصرة	- الدار البيضاء-سطات. - طنجة-تطوان-الحسيمة. - بني ملال-خنيفرة. - مراكش-آسفي. - الشرق
حزب العدالة والتنمية	- الرباط-سلا-القنيطرة - درعة تافلات
حزب التجمع الوطني للأحرار	- سوس-ماسة - كلميم-واد نون
حزب الحركة الشعبية	- فاس-مكناس

- جدول من تركيب شخصي يوضح نتائج الانتخابات الجهوية لسنة 2015 من حيث رئاسة الأحزاب السياسية للجهات.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن رئاسة الجهات الإثنا عشر بالمملكة تم تقاسمها من طرف خمسة أحزاب، مع العلم أن عدد الهيئات السياسية التي شاركت في الانتخابات الجهوية بلغ تسع وعشرون كما يلاحظ نوع من التوازن في رئاسة ثلاثة أحزاب للجهات، وهي حزب العدالة والتنمية والتجمع الوطني للأحرار والاستقلال بجهتين لكل حزب منهم، في مقابل انفراد حزب الأصالة والمعاصرة برئاسة خمس جهات.

إلا أنّ ما يجب التنويه إليه هو أن رئاسة الحزب لجهة ما لا يعني بالضرورة حصده

198- <https://www.maroc.ma/ar/content/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D9%88%D9%8A%D8%A9-%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%85-04-%D8%B4%D8%AA%D9%86%D8%A8%D8%B1-2015>
Vu le 10- 08- 2023 à 23H00

لأغلبية أصوات الناخبين على مستوى الجهة، ذلك أن القانون التنظيمي للجهات لم ينص على هذه النقطة كما هو الشأن في رئاسة الحكومة، وإنما يكفي فقط أن يكون المرشح لرئاسة الجهة من الأحزاب الحاصلة على المراتب الخمسة الأولى، لتلعب فيما بعد عمليات بناء التحالفات السياسية دورا حاسما في تحديد الحزب الذي سيرأس الجهة.

وفي هذا الاتجاه نعطي مثال جهة فاس-مكناس التي كان عدد المقاعد بمجلسها في الانتخابات الجهوية لسنة 2015 تسعة وستون مقعدا، وحصل منها حزب العدالة والتنمية على 3188% أي على 32 مقعدا، وهو ما يقرب من نصف عدد مقاعد مجلس الجهة، فيما حصل حزب الحركة الشعبية على تسعة مقاعد فقط لكنه تمكن من بناء تحالف مع أحزاب أخرى مما مكّنه من رئاسة الجهة في شخص السيد امحمد العنصر.

ونفس الملاحظة تنطبق على مجالس أخرى منها مجلس جهة سوس ماسة، هذا الأخير الذي كان عدد مقاعده في الانتخابات الجهوية لسنة 2015 سبعة وخمسون مقعدا، حصل من بينها حزب العدالة والتنمية على ما نسبته 4035% أي 23 مقعدا، لكن رئاسة الجهة آلت إلى السيد إبراهيم الحافيظي من حزب التجمع الوطني للأحرار الذي لم يتجاوز عدد مقاعده 11 مقعدا.

ثانيا: الانتخابات الجهوية لسنة 2021.

بعد استكمال المجالس الجهوية المنتخبة سنة 2015 لولايتها المحددة في ست سنوات، دعي الناخبون مرة أخرى لانتخاب مجالس جهوية جديدة في 8 شتبر 2021⁽¹⁹⁹⁾، وهو نفس اليوم الذي ستجري فيه أيضا الانتخابات الجماعية والنيابية، وذلك لأول مرة في تاريخ الممارسة الانتخابية ببلادنا.

جرى تحيين المنظومة القانونية المنظمة للانتخابات الجهوية بإصدار القانون التنظيمي 0621 في 17 ماي 2021⁽²⁰⁰⁾، أي حوالي أربعة أشهر قبل موعد المحطة الانتخابية، وذلك لتعديل وتتميم القانون التنظيمي رقم 3415 الذي أطر انتخابات 2015 وأهم تعديل جاء به هو إضافة القاسم الانتخابي لتوزيع المقاعد بين اللوائح المرشحة

199- مرسوم رقم 221355 بتحديد تاريخ انتخاب أعضاء مجالس الجهات، ج ر عدد 6987، بتاريخ 12 ماي 2021.

200- ق ت رقم 0621 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج ر عدد 6987، بتاريخ 17 ماي 2021.

على المستوى الجهوي، عن طريق قسمة عدد المصوّتين في الدائرة الانتخابية المعنية على عدد المقاعد المراد شغلها، وتوزّع المقاعد الباقية حسب قاعدة أكبر البقايا، وذلك بتخصيصها للوائح التي تتوفر على الأرقام القريبة من القاسم المذكور⁽²⁰¹⁾.

وبالمقابل، لم يتجاوز القانون التنظيمي 0621 الإشكال المرتبط بالتسجيل في اللوائح الانتخابية، الذي ظلّ يعتمد على التسجيل الإداري بدل التسجيل التلقائي، فالنمط الأول مكلف إدارياً ومالياً وزمنياً، وقد يكون عاملاً مؤدياً إلى النفور الانتخابي، بينما يجدر بالجهة الإدارية المختصة تسجيل كل من تتوفر فيه شروط الانتخاب بشكل تلقائي، اعتماداً على سجلات البطاقة الوطنية⁽²⁰²⁾.

على مستوى التمويل، ساهمت الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجهوية بمبلغ ثمانون مليون درهم⁽²⁰³⁾، وهو مبلغ أقل من ذلك الذي ساهمت به في الانتخابات الجهوية لسنة 2015، والذي بلغ مائة مليون درهم⁽²⁰⁴⁾.

يسجل أيضاً أن انتخابات 2021 احترمت مواعدها القانوني، أي أن السلطة التنفيذية حافظت على دورية التناوب الديمقراطي على تدبير الشؤون الجهوية، رغم الظروف الاحترازية التي كانت سائدة نتيجة تداعيات جائحة كوفيد-19 وهي الملاحظة نفسها التي سجلها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، بصفته جهة شاركت في مراقبة الانتخابات، حيث ثمن المجلس «احترام دورية وانتظام الانتخابات في ظروف استثنائية وغير مسبقة لضمان سير المؤسسات التمثيلية للمجتمع»، مضيفاً أن «عملية الاقتراع

201- المادة 92 من ق ت رقم 0621، م س.

202- الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابح من شتير 2015، مؤلف جماعي، تحت إشراف: رشيد مقتدر، 2016، ص 197.

203- قرار لرئيس الحكومة رقم 32521 بتحديد المبلغ الكلي لمساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية المقرر إجراؤها يوم 8 سبتمبر 2021، وطريقة صرف التسبيق عن المساهمة المذكورة، ج ر عدد 6991، بتاريخ 31 ماي 2021.

204- قرار لرئيس الحكومة رقم 33515 بتحديد المبلغ الكلي لمساهمة الدولة في تمويل للحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية، المقرر إجراؤها يوم 4 سبتمبر 2015، ج ر عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

مرّت طبقاً للمساطر المحدّدة⁽²⁰⁵⁾ وقد جمعنا أهم المعطيات المتعلقة بهذه الانتخابات ضمن الجدول التركيبي التالي⁽²⁰⁶⁾:

المنتخبين حسب النوع		نسبة المشاركة
رجال	نساء	5086%
615%	385%	
رئاسة الجهات		الهيئات السياسية
عدد المقاعد المحصّل عليها		
- سوس-ماسة - كلميم-وادي نون. - طنجة - تطوان - الحسيمة - درعة - تافلاالت		197
- الرباط-سلا-القنيطرة - مراكش- آسفي. - الشرق - بني ملال-خنيفرة		145
- العيون-الساقية الحمراء - الدار البيضاء-سطات. - فاس-مكناس - الداخلة-وادي الذهب		144

- جدول بأهم المعطيات المتعلقة بالانتخابات الجهوية لسنة 2021.

ثمة عدّة ملاحظات يمكن تسجيلها على انتخابات رؤساء الجهات التي تلت الانتخابات الجهوية لسنة 2021 وهي كالتالي:

- استحوذت ثلاثة أحزاب على أغلبية مجموع مقاعد المجالس الجهوية والتي بلغت 678 مقعدا⁽²⁰⁷⁾، وهي التجمع الوطني للأحرار والأصالة والمعاصرة والاستقلال،

205- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يوم واحد ثلاثة استحقاقات، الملاحظة المستقلة والمحايدة للانتخابات التشريعية والجماعية والجهوية (8 شتنبر 2021)، ص 59

206- تم تجميع هذه المعطيات من الموقع www.elections.ma

207- في نفس الانتخابات الجهوية حصل حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية على 47 مقعدا، وحزب الحركة الشعبية على 45 مقعدا، وحزب الاتحاد الدستوري على 30 مقعدا، وحزب التقدم والاشتراكية على 29 مقعدا، وحزب العدالة والتنمية على 18 مقعدا، وحزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية على 07 مقاعد، وحزب جبهة القوى الديمقراطية على أربعة مقاعد

ثم انفردت هذه الأحزاب برئاسة الجهات بواقع أربع جهات لكل حزب، وعليه يكون حزبا التجمع الوطني للأحرار والاستقلال حصلا على رئاسة جهتين إضافيتين مقارنة مع الانتخابات الجهوية لسنة 2015.

- حزب العدالة والتنمية لم يرأس أي جهة خلال هذه الانتخابات، في مقابل رئاسته لجهتين بعد الانتخابات الجهوية لسنة 2015، وتراجع عدد مقاعده بشكل كبير بمجالس الجهات سنة 2021 إلى 18 مقعدا فقط أي ما نسبته 265% في مقابل 2552% سنة 2015.

- أربعة أحزاب من بين الأحزاب المشاركة في الاستحقاق الانتخابي لم يتجاوز نصيب كل واحد منها مقعدا واحدا من بين مجموع مقاعد مجالس الجهات البالغ 678 مقعدا، وهذه الأحزاب هي البيئة والتنمية المستدامة، العهد الديمقراطي، الإصلاح والتنمية، النهضة والفضيلة، المجتمع الديمقراطي والوحدة والديمقراطية فيما اكتفت ثلاث هيئات سياسية أخرى بمقعدين لكل واحد منها وهي تحالف فيدرالية اليسار، حزب الأمل والحزب الديمقراطي الوطني.

- يظهر من خلال نتائج الانتخابات الجهوية أن سلوك الكتلة الناجبة في الانتخابات الجهوية لا يختلف عن سلوكها في الانتخابات التشريعية، بدليل أن تصدّر حزب العدالة والتنمية للانتخابات الجهوية سنة 2015 بحصوله على 2552% من مجموع المقاعد، كان متبوعا كذلك بتصدّره للانتخابات التشريعية سنة 2016 بحصوله على ما نسبته 3156% من مجموع مقاعد مجلس النواب البالغ 395 مقعدا.

في حين أن تصدّر حزب التجمع الوطني للأحرار للانتخابات الجهوية سنة 2021 بحصوله على ما نسبته 2906% منها، كان مقرونا كذلك بتصدّره للانتخابات التشريعية التي جرت في نفس اليوم بنسبة 2582%.

الفصل الثاني:

المقومات الدستورية والقانونية المؤطرة للتدبير الترابي الجهوي

تبرز السياسة التشريعية كآلية جوهرية تركز عليها الدولة لتصريف رؤيتها في تنظيم أي جانب من جوانب الحياة العامة للجماعة البشرية التي تسوسها، ومن تم يمكن استقرار دستور الدولة أو القوانين الخاصة التي تؤطر مجالاً معيناً، من معرفة تصوّر الدولة لأهمية المجال المعني والسياسة المتبعة فيه.

قدّرنا سابقاً أن الضمانات الدستورية والقانونية أساسية وشرطاً لازماً لتدعيم التدبير الاستراتيجي للجهات، وعليه فإن تحليل وتقييم المقتضيات الدستورية والقوانين المنظمة للتدبير الترابي الجهوي ببلادنا سيمكّن من تقييم إرادة الدولة في هذا المجال، وتحديد تقيّم حجم الضمانات التي تتيحها، وذلك بناء على معايير تحدّد بعضها كالتالي:

- طبيعة القانون المخصّص لتأطير التدبير الترابي الجهوي (دستور أم قوانين تنظيمية أم قوانين عادية).
- مركزيّة الجهة ضمن المنظومة القانونية ذات الصلة، والمركزية هنا دلالة على الحضور الكمّي والنوعي لقضايا التدبير الجهوي ضمن هذه القوانين.
- جودة المقتضيات الدستورية أو القانونية المؤطرة للتدبير الترابي الجهوي والمقصود بالجودة هنا القيمة المضافة لهذه المقتضيات مقارنة مع القوانين السابقة، أو مقارنة مع التجارب المقارنة.
- حجم الإمكانيات التدييرية التي تتيحها هذه الترسّانة القانونية للمجالس الجهوية المنتخبة ونوع الحماية التي تضمنها لها.
- وعليه، فإن بحثنا في الضمانات الدستورية والقانونية التي توفرها الدولة للجهات

سينطلق من تحليل وتقييم مكانة التدبير الجهوي في الدستور (المبحث الأول)، وفي القانون التنظيمي للجهات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التدبير الجهوي ضمن البناء الدستوري الجديد

يتسم النص القانوني بشكل عام بميزة الحركة والتطور، فهو أبعد ما يكون عن الجمود، ما دامت مسببات نشأته تخضع لدينامية متواصلة من التحوّلات نتيجة تطور البيئة المحيطة به في مستوياتها المختلفة فالقانون في نهاية المطاف يبقى نسقا فرعيا يتفاعل تأثيرا وتأثرا بأساق فرعية أخرى اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية، وفي هذا الإطار جاءت المراجعة الدستورية لسنة 2011 حاملة مستجدات في ميادين مختلفة منها التنظيم الترابي للدولة.

إن البحث في مدى توفر ضمانات دستورية تؤسس للتدبير الاستراتيجي للجهات، وتضمن له ديمومته وتحميه، لا بد أن ينطلق من تحليل وتقييم المقتضيات الدستورية المؤطرة له، والوثيقة الدستورية لسنة 2011 لا شك أنها شكّلت نقلة نوعية في هذا الاتجاه.

فالدستور له سمو موضوعي وشكلي على ما سواه من التشريعات الوطنية⁽²⁰⁸⁾ وهو القانون الأسمى للدولة، ومنه يمكن استجلاء حقيقة إرادة الدولة في تمكين وحداتها الترابية الجهوية، وهو الذي يرسم الإطار المرجعي لما بعده من قوانين ذات الصلة بالتدبير الترابي الجهوي.

بخلاف باقي المستويات الترابية، لم تجد الجهة مكانة لها في الدستور المغربي إلا سنة 1992، حيث جرى لأول مرة دسترة الجهات كجماعات محلية تنضاف إلى الجماعات والعمالات والأقاليم⁽²⁰⁹⁾ ولم تحدّد الدستورية المغربية لما قبل 2011، بما فيها دستوري 1992 و1996، بشكل لائق العلاقة بين الدولة والجهات، حيث تراوحت هذه العلاقة بين غياب كلي لأي مركز دستوري (دساتير: 1962، 1970، 1972)، وما يمكن أن نسميه دسترة

208- عادل عبد الحميد محمد علي، مبدأ سمو الدستور وحمايته في الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية للحكم بالسودان لسنة 2019 تعديل 2020، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 22، فبراير 2024، ص 30 و31.

209- وذلك بموجب الفصل 94 من دستور المملكة المغربية لسنة 1992.

الحد الأدنى، متجلية في وثيقتي 1992 و1996، حيث أن الاعتراف الدستوري ظل محتشماً ومقتضبا كميّاً ونوعياً.

لتشكّل المراجعة الدستورية لسنة 2011، محطة فارقة في التاريخ الدستوري المغربي، وتحديدًا ما يرتبط منه بالتنظيم الترابي للمملكة، حيث حظيت الجهات باهتمام المشرع الدستوري تماشيًا منه مع الإطار المرجعي الذي حدّده الملك في مناسبات مختلفة⁽²¹⁰⁾.

وتجلى هذا الاهتمام في جملة من المستجدّات الدستورية التي يمكن اعتبارها مكسباً في طريق تحقيق ضمانة دستورية فعّالة للتدبير الترابي الجهوي (المطلب الأول)، خصوصاً إذا ما جرى تقييمها وتطويرها باستمرار، في أفق تحقيق مزيد من الحماية الدستورية للتدبير الجهوي، لأنه ثمة بعض الجوانب التي أغفلها المشرع الدستوري كليا، وجوانب أخرى لم يحطها بالتفصيل والتوضيح اللازمين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مستجدّات دستورية ذات قيمة مضافة للتدبير الاستراتيجي للجهات

تضفي الدسّرة على المقتضيات القانونية قيمة واستقراراً ودلالة تطبع لزوماً وامتداداً في الزمن علاقات الجهوية ببنيات الدولة⁽²¹¹⁾ وفي هذا الاتجاه، حمل الإصلاح الدستوري لسنة 2011 جملة من المستجدّات تهم التنظيم الترابي للمملكة بمستوياته الثلاثة (الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات)، يهمنها منها تلك المؤطرة للجهات، وتحديدًا ما نراه منها يساهم في بناء ضمانة دستورية تدعم التدبير الاستراتيجي لتراب الجهة.

الفرع الأول: حضور كمّي نوعي وانتقال من المحلي إلى الترابي

أولاً: إن الباحث في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، سيسهل عليه اكتشاف حجم حضور التنظيم الترابي، ومنه الجهات، ضمن بنية النص الدستوري الجديد، إذ خصّص له باباً كاملاً هو الباب التاسع، معنوّناً بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، مكوّناً من 12 فصلاً، في حين كان التأطير الدستوري للتنظيم الترابي سابقاً لا يتجاوز ثلاثة فصول.

210- لا سيما خطابي 3 يناير 2010 و9 مارس 2011.

211- اللجنة الاستشارية للجهوية، التقرير العام، الكتاب الأول، م س، ص 51.

وقبله أقرّ المشرع الدستوري أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، وذلك ضمن الفصل الأول إلى جانب المبادئ الدستورية الكبرى، وهو ما لم يحصل في كل التجارب الدستورية السابقة.

ثانياً: إن العنونة تحمل هي الأخرى دلالة رمزية، فهي ليست اعتباطية، وإنما كانت عن قصد من المشرع الدستوري، فالجهات بطبيعة الحال هي جماعة ترابية، ويمكن لتسمية الباب التاسع من الدستور «بالجماعات الترابية» أن تكون كافية لنعرف أن الفصول داخله تخصّ الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، إلا أن المشرع أبى إلا أن يعكس صدارة الجهة في عنوان الباب، لتجعل القارئ يستشفّ تمييزاً ما يخصّ به الدستور الجهات على ما سواها من الوحدات الترابية.

كما أنها تحمل دلالة معنوية تطبع مسار تحوّل الدولة إلى دولة ترابية قائمة على الجهات، ويمكن أن يكون لها تأثير نفسي على منظومة الفاعلين في التدبير الترابي الجهوي يدفعهم إلى الحرص على مواكبة اللحظة الدستورية.

وفي ذات الإطار، لا يمكن تجاهل انتقال تسمية الهيئات اللامركزية من جماعات محلية إلى جماعات ترابية، بكل ما يؤشّر عليه هذا الانتقال من تغيير في مصدر مشروعية التدبير المحلي، فإذا كان «المحلي» يحيل مباشرة على وجود «المركزي» الذي يقابله ويعطيه سبب وجوده، ويشكل بالتالي نوعاً من العلاقة العمودية التي تؤسّس لوصاية الطرف الأقوى على الطرف الأضعف فإن «الترابي» قد يغيّر من هذه العلاقة، لأنه يعترف للشأن المحلي بوجود أصيل نابع من رغبة العيش المشترك المعبر عنه محلياً، فتصبح بذلك مشروعية الوجود والتدخل متأصلة في المجال الترابي⁽²¹²⁾.

فمفهوم التراب يأخذ في الحسبان الفضاء الجغرافي، وكذلك الحقائق السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، إنه تملك اقتصادي وإيديولوجي وسياسي واجتماعي للمجال من طرف المجموعات التي تمنحه تمثالتها الخاصة⁽²¹³⁾، ولا أدل على ذلك من توصية اللجنة الاستشارية للجهوية بتعديل عنوان الباب الحادي عشر من دستور 1996

212- عبد الرحمان حداد، الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، بدون سنة النشر، ص 92 و93

213- رشيدة بدق، الفاعل الترابي وتحقيق السياسات العمومية الترابية على ضوء القانون التنظيمي 11314، م س، ص 108.

لتحل عبارة الجماعات الترابية محل عبارة الجماعات المحلية، ذلك أن هذا التعبير يحيل على فضائل تدبير القرب الذي هو في جوهره من اختصاص الجماعة⁽²¹⁴⁾.

إن هذا الانتقال من المحلي إلى الترابي لا يمكن إلا أن يكون ذو قيمة مضافة لصالح التدبير الترابي الجهوي، ذلك أن التراب بمفهومه الذي أشرنا إليه أعلاه، سيضع المدبر الجهوي أمام حقائق تملّكه لتراب الجهة، وإحساسه بهوية الانتماء ومسؤوليته في تدبير تنمية هذا التراب.

الفرع الثاني: تمثيل الجهات داخل السلطة التشريعية، مرجعيتها الديمقراطية ومواردها

نتناول بالدراسة التحليلية التقييمية خلال هذا الفرع المستجدات الدستورية فيما يخص تقوية تمثيلية الجهات داخل السلطة التشريعية (الفقرة الأولى)، وتعزيز المرجعية الديمقراطية للمجالس الجهوية المنتخبة (الفقرة الثانية)، ثم دسترة الموارد المالية للجهات (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تمثيل الجهات داخل السلطة التشريعية

تلعب السلطة التشريعية في النظم الديمقراطية أدوارا مهمة، في التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية وتقييم السياسات العمومية، وبهذا الخصوص يأخذ المغرب بنظام الثنائية المجلسية في تكوين السلطة التشريعية، حيث يتكوّن البرلمان من مجلس النواب ومجلس المستشارين، يستمدّ أعضائهما نيابتهم من الأمة وتتمتع الجهات كما باقي الجماعات الترابية بتمثيلية في مجلس المستشارين حدّدها المشرع الدستوري في ثلاثة الأخماس من مجموع أعضاء المجلس الذين يتراوح عددهم ما بين 90 و120 عضو⁽²¹⁵⁾ وإذا كانت هذه التمثيلية ليست بالمستجدة فإن المستجد الذي يحسب للمشرع الدستوري هو حجمها والوظائف الجديدة التي أصبحت لدى المجلس.

فإذا كانت نسبة ثلاثة أخماس التي خصّصها دستور المملكة لسنة 2011 للجهات

214- اللجنة الاستشارية للجهوية، التصور العام، م.س، ص 52.

215- الفصل 63 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

جعلت بإمكانها انتخاب 24 عضوا بمجلس المستشارين، فإن الفصل 38 من دستور 1996 كان يخصّص نفس النسبة، (أي ثلاثة الأخماس)، للجماعات المحلية مجتمعة.

وإلى جانب أهمية التمثيل العددي، تبرز أهمية أخرى يظهر أنها يمكن أن تجعل من تمثيل الجهات بمجلس المستشارين ضماناً إضافية، وهي التطور الذي حصل في وظائف السلطة التشريعية بصفة عامة، حيث أصبحت تراقب عمل الحكومة وتقيم السياسات العمومية، وتختص بالتشريع في ميادين مختلفة منها النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية، والنظام الضريبي ونظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها⁽²¹⁶⁾ إضافة إلى أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين⁽²¹⁷⁾ والجهات من خلال ممثليها بمجلس المستشارين تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية⁽²¹⁸⁾.

يظهر إذن أن هذه المقترضات الدستورية مجتمعة، من شأنها أن تعزّز من الدور الترافعي لمجلس المستشارين لصالح الجهات، ومن دوره الرقابي في مراقبة العمل الحكومي المرتبط بالتدبير الجهوي، وفي تقييم السياسة العمومية للحكومة في هذا المجال.

الفقرة الثانية: تعزيز دستوري للمرجعية التمثيلية

نصّ الدستور على الاقتراع العام المباشر كطريقة لانتخاب المجالس الجهوية⁽²¹⁹⁾، واستعمل المشرّع فيه لفظ التدبير الحر كمبدأ مؤسّس للتنظيم الترابي، بدل لفظ فضفاض تردّد في كل الدساتير السابقة هو التدبير الديمقراطي وتماشياً مع دسترة هذا المبدأ أسند تنفيذ مداوالات مجالس الجهات إلى رؤسائها⁽²²⁰⁾، وسلطة تنظيمية لممارسة الصلاحيات⁽²²¹⁾.

216- الفصل 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

217- الفصل 78 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

218- الفصل 137 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

219- الفصل 135 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

220- الفصل 138 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

221- الفصل 140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وبوَّاء المشرع الدستوري الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى⁽²²²⁾، وألزم الدولة بتحويل الموارد المقابلة لكل اختصاص تنقله للجهات⁽²²³⁾ كما أنَّ العلاقة مع مؤسَّسة والي الجهة انتقلت من منطق الوصاية إلى منطق جديد هو المراقبة الإدارية⁽²²⁴⁾ هذه المستجدَّات تعبّر عن تحوُّل عميق طال نظرة الدولة إلى وحداتها الترابية الجهوية، وهي مكاسب مهمّة حازتها الجهات، ويمكن أن تشكّل ضمانات دستورية حقيقية للتدبير الجهوي الترابي إذا ما جرى تنزيلها بفعالية.

فهي تحمل تعزيزاً لمشروعية الهيئات الجهوية المنتخبة، وتقوية لمرجعيتها الديمقراطية، لأن الاقتراع العام المباشر هو مدخل لضمان تمثيل سياسي فعلي لسكانة الجهة، ومن شأنه بناء عقد اجتماعي على مستوى تراب الجهة، طرفيه هيئة ناخبة هي ساكنة الجهة ومجالس منتخبة عليها إقناع هذه الكتلة الناجبة ببرامج واقعية تستجيب لحاجياتها، والاستعداد الدائم لتقديم الحساب والمسائلة⁽²²⁵⁾.

إن التنصيب على هذه الآلية الانتخابية فيه تدارك من المشرّع لنقص حاد كانت تعانيه المجالس الجهوية من حيث المشروعية التمثيلية⁽²²⁶⁾، وفيه تقليد لنماذج دولية رائدة في مجال اللامركزية الجهوية كإسبانيا وفرنسا وإيطاليا.

تبقى عملية انتخاب المجالس الجهوية أداة جوهرية لممارسة الديمقراطية على المستوى الجهوي، لذلك تبقى شفافية هذه الانتخابات شرطاً لازماً للتنزيل السليم للجهوية المتقدمة وفي هذا السياق نجد الدستور نصّ على أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، والسلطات العمومية ملزمة بالحياد التام إزاء المترشحين وبعدهم التمييز بينهم، ويحدد القانون شروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات طبقاً للمعايير المتعارف عليها دولياً⁽²²⁷⁾.

222- الفصل 143 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

223- الفصل 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

224- الفصل 145 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

225- خصوصاً وأن الفصل 11 من الدستور اعتبر الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي

226- وذلك نتيجة لطبيعة تكوين المجالس الجهوية كما كان سائداً بموجب المادة الثالثة من القانون 4796، حيث كان أعضاء مجلس الجهة هم: ممثلين منتخبين للجماعات المحلية والغرف المهنية للمأجورين، وأعضاء البرلمان المنتخبين في إطار الجهة، ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة داخل الجهة الذين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية.

227- الفصل 11 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

إن انتخاب المجالس الجهوية معني بهذه المقنضيات الدستورية، لذلك يمكن القول إن الفصل 11 يحمل ضمانات دستورية يفترض أن تؤسس لدمقرطة تكوين المجالس المنتخبة الجهوية، ومن تم المساهمة في دمقرطة التدبير الترابي الجهوي.

وتتعرّز هذه الضمانات الدستورية في الفصل 146، الذي نصّ على أن القواعد المتعلقة بأهلية الترشيح للمجالس الجهوية وكذا النظام الانتخابي يحدّده قانون تنظيمي، على عكس دستور 1996 الذي كان ينصّ الفصل 101 منه على أن الجماعات المحلية تنتخب مجالسها طبق شروط يحدّدها القانون أي أن التأطير القانوني لانتخابات الجهات انتقل مع دستور 2011 من مجرد قانون عادي إلى قانون تنظيمي.

أما التدبير الحر، فهو آلية فعّالة وهامة لربح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجهات وجعلها أقطاباً حقيقية للتنمية⁽²²⁸⁾، إنه جوهر فلسفة التنظيم اللامركزي ككل، ولا يمكن تصور جهوية متقدمة وتدبير استراتيجي لتراب الجهات بدون توفير هذه الضمانات الدستورية ولطالما تردّد مطلب دسترة هذا المبدأ في معظم مذكرات الأحزاب السياسية إلى اللجنة الاستشارية للجهوية⁽²²⁹⁾، لتجاوز وضع سابق كان يوظّف مفهوم التدبير الديمقراطي بصيغة عامة وفضفاضة⁽²³⁰⁾ بدل التدبير الحر.

وتزداد أهمية هذا المبدأ، إذا ما علمنا أن السلطة التنظيمية والاستقلال المالي وديمقراطية التكوين وصلاحيات التداول والتنفيذ، ما هي إلا مكونات تشكّل في مجموعها ما يصطلح عليه بالتدبير الحر، لذلك تبقى دسترته ضمانات للمجالس الجهوية المنتخبة، وفيه نوع من الحماية لها من إمكانية تدخّل السلطة المركزية.

الفقرة الثالثة: دسترة موارد الجهات

كفل الدستور للجهات موارد مالية ذاتية وموارد مرصودة لها من قبل الدولة، وألزم

228- معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 142، سنة 2022، ص 157.

229- تلقت اللجنة الاستشارية للجهوية مساهمات كتابية من 19 حزباً ممثلاً في البرلمان، و12 حزباً غير ممثل في البرلمان، وفي معظم هذه المساهمات نجد إدراج الأحزاب السياسية لمطلب التدبير الحر للجهات ضمن مذكراتها.

www.regionalisationavancee.ma 10/08/2023 à 18H

230- الفصل 101 من دستور المملكة المغربية لسنة 1996، م س.

هذه الأخيرة بتحويل الموارد المطابقة لكل اختصاص تنقله للجهات⁽²³¹⁾ وأحدث صندوقين تمويليين؛ أحدهما للتأهيل الاجتماعي، يهدف لسدّ العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، والثاني هدفه تضامني، قصد تقليص التفاوتات بين الجهات⁽²³²⁾.

هذه المقتضيات تقوّي مالية الجهات، ومن تم تقوّي فرص التدبير الترابي الجهوي، لأن المال هو السند الذي يقوم عليه التدبير، ولا يمكن للمجالس أن تنزل رؤيتها التنموية إذا لم تتوفر لها الموارد المالية القارّة والكافية لإشباع حاجيات المجال الجهوي كما تحمي هذه المقتضيات الجهات من احتمال تملّص الدولة من مسؤولياتها التنموية، لأن أي اختصاص منقول من الدولة هو في الواقع عبئ وضغط مضاف على المالية الجهوية ما لم يقابله نقل للموارد المطابقة له.

كما أن الصندوقين المحدثين يمكن أن يساعدوا الجهات الفقيرة في تدارك الفجوة بين مواردها المحدودة والخصاص الحاصل في بنياتها التحتية وحاجياتها التنموية.

إن إحاطة دستور 2011 بالمالية الترابية بهذا الشكل ليعتبر حقًا تطوّرًا نوعيًا، مقارنة مع دساتير المملكة السابقة التي غابت عنها أي مقتضيات من هذا القبيل، وهذا ما نعزّيه إلى عوامل مختلفة منها:

- توصيات اللجنة الاستشارية حول الجهوية التي اقترحت دسترة مواد جديدة لتعزيز استقلالية الجماعات الترابية خاصة في المجال المالي، كالمعادلة بين الموارد والاختصاصات عبر الارتقاء الدستوري بمقتضيات المادة الثامنة من القانون 4796، وإقرار حرية التصرف في الموارد، ووضع آليات ورصد موارد ملاءمة لبلورة مبدأ التضامن الترابي⁽²³³⁾.

- التوجيهات الملكية في هذا المجال، حيث تشكّل الخطاب الملكية مرجعية أساسية لورش الجهوية المتقدمة ببلادنا والاختيار اللامركزي بشكل عام، لا سيما خطاب 3 يناير 2010 الذي يمثّل خارطة طريق لعمل اللجنة الاستشارية حول الجهوية،

231- الفصل 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

232- الفصل 142 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

233- اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، م س، ص 53 و54.

حيث دعا فيه الملك إلى اعتماد التناسق والتوازن بين الصلاحيات والإمكانات، وتمتيع المجالس الديمقراطية بالصلاحيات والموارد التي تمكنها من النهوض بالتنمية⁽²³⁴⁾ ثم دعوته في خطاب إعلان المراجعة الدستورية بتاريخ 9 مارس 2011 إلى التكريس الدستوري للجهوية، وتحويل الجهة المكانة الجديرة بها في الدستور، في نطاق متطلبات التوازن والتضامن الوطني مع الجهات.

- مجهودات مكونات منظومة الفاعلين السياسيين بالبلاد، ومنها تفاعل الأحزاب السياسية عن مطلب تعزيز القدرة المالية للجماعات الترابية ودسترة المقتضيات المرتبطة بها، سواء من خلال المذكرات التي رفعتها إلى اللجنة الاستشارية حول الجهوية، أو تلك المقدمة إلى لجنة تعديل الدستور، حيث طالبت الأحزاب السياسية بهذا الخصوص بتمتيع الجهات بالاستقلال المالي وما يتطلبه من وجود موارد محدّدة وخاصة⁽²³⁵⁾، وتحويل الاعتمادات المالية الكافية للاضطلاع بالاختصاصات المنقولة إليها على نحو يضمن الاستقلالية في التدبير المالي للجهة، وتمتيع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽²³⁶⁾.

المطلب الثاني: حدود التأطير الدستوري للتدبير الترابي الجهوي

يصعب إنكار فائدة المستجدات الدستورية، التي أشرنا إليها سابقاً، في تجويد التدبير الترابي الجهوي وتعزيز الإمكانات التدييرية للمجالس الجهوية وتقوية فعالية تدخلاتها التنموية.

لكن ذلك لا ينفي حقيقة أن هذه الضمانات الدستورية ما زالت محدودة وغير مكتملة في بعض جوانبها، ولم تكن بحجم يوازي أهمية اللحظة التاريخية المؤسّسة للإصلاح الدستوري، وبالتالي تبقى غير كافية لتدارك التأخر العام الذي طبع سيرورة التنظيم الجهوي ببلادنا منذ الاستقلال.

234- مما جاء في الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010: « ويأتي في المقام الثاني انبثاق مجالس ديمقراطية لها من الصلاحيات والموارد ما يمكنها من النهوض بالتنمية الجهوية المندمجة».

235- حزب العدالة والتنمية، الأمانة العامة، مذكرة حزب العدالة والتنمية حول الإصلاحات الدستورية، الثلاثاء 29 مارس 2011.

236- حزب الاستقلال، الخطوط العريضة للجهوية المتقدمة من منظور حزب الاستقلال، مذكرة مرفوعة إلى اللجنة الاستشارية حول الجهوية في فاتح فبراير 2010، ص 6 و12 ومذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية إلى نفس اللجنة، ص 11.

الفرع الأول: جهوية متقدمة وليست موسّعة

لاحظنا سابقاً في سياق التطرّق لدور المؤسسة الملكية في بناء ضمانة سياسية للتدبير الترابي الجهوي، أن السياسة الترابية القائمة على الجهوية المتقدمة غالباً ما ارتبطت في تصوّر الملك بدافع سياسي هو المساهمة في حل قضية الوحدة الترابية للمملكة، إضافة طبعاً إلى الدافع التنموي.

لينصّ الفصل الأول من دستور 2011 على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، أي أن المشرّع الدستوري أفصح منذ أول فصل في الدستور عن نوع اللامركزية التي اختارها الدولة، وأعلن مبكراً أن هامش التحرك المتروك للوحدات الترابية والأدوات التديرية المتاحة لها، كلّها تحت سقف الجهوية المتقدمة.

وهنا نتساءل لماذا جهوية متقدمة ذات طابع إداري وليست جهوية موسّعة ذات طابع سياسي؟

إن الدولة وهي تختار هذا النمط اللامركزي قد تأخّرت عن مواكبة اللحظة الإصلاحية التي سادت قبل وفي خضم إعداد المراجعة الدستورية لسنة 2011، لأنه حتى وإن سلّمنا أن الإصلاح الدستوري الذي طال التنظيم الترابي، ومنه الجهات بشكل خاص، يشكّل تحوّلًا عميقاً لصالح الهيئات اللامركزية، إلا أنه لا يرقى إلى مستوى الطفرة أو القطيعة مع فلسفة الحكم التي عمّرت لفترة طويلة قبل هذا الإصلاح، وكأنّ الدولة ما زالت مسكونة بها جس ضبطت المجال، وثقتها ما زالت متدنيّة في وحداتها الترابية وهو بكل حال غير مبرر في اعتقادنا لأسباب وجيهة، منها أن الجهوية السياسية تلائم النموذج المغربي، خصوصاً وأن الدولة سبق وأن اقترحت تطبيق هذا النمط في جزء من التراب الوطني⁽²³⁷⁾ لحل قضية الصحراء.

لذلك، فالأجدر هو تعميم هذا النموذج على مجموع التراب في ظل وحدة الدولة، لأنه يمنح سلطة أكبر للجهات في تدبير تنميتها الترابية، ويمكنها من آليات تديرية

237- حيث نصت المادة الخامسة من مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية على أن يتولى سكان الصحراء تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية تتمتع باختصاصات حصرية.

غير متاحة في نمط الجهوية المتقدمة، وبالتالي يجعلها أكثر قدرة على تقرير وتنفيذ سياسات تنمية ملائمة لها، بدليل أن نمط الجهوية السياسية أبان عن نجاحه في تجارب مختلفة كإسبانيا وإيطاليا⁽²³⁸⁾.

إن المقتضيات الدستورية ذات العلاقة بالتنظيم الترابي للمملكة لم تجاري فلسفة النمط اللامركزي في الأخذ بالخصوصيات المحلية، وتمايز الشروط السياسية والاجتماعية والاقتصادية ما بين الجهات وهكذا تعامل الدستور مع جهات المملكة بنوع من التمييز والمعياريّة من خلال عدم اعترافه بالوضع الخاص لجهة أو جهات معيّنة بناء على الإكراهات السياسية أو التنمية التي تطرحها، وعلى رأسها الجهات الجنوبية للمملكة التي كان يجدر تخويلها وضعاً خاصاً، وصلاحيات خاصة كما هو معمول به في إيطاليا⁽²³⁹⁾ والجهات المتعثرة تنموياً، لا سيما في الشرق والجنوب الشرقي التي تحتاج إلى مجهود تنموي مضاعف، واختصاصات وموارد مالية خاصة.

هذا بالإضافة إلى وجود جهات ذات كثافة سكانية كبيرة، ومستوى عال من البنيات التحتية، ومؤشرات سوسيو-اقتصادية مرتفعة، وأقطاب حضرية ذات وزن سياسي واقتصادي كالرباط سلا القنيطرة والدار البيضاء سطات، هذه الجهات كان يجدر تخويلها وضعاً استثنائياً يمكنها من اختصاصات متميزة توازي قدراتها التدييرية، وأنظمة داخلية خاصة ومختلفة عن باقي الجهات، أي نوع من التمييز الإيجابي لإعطاء دفعة للجهوية ببلادنا.

الفرع الثاني: إشكالية تدقيق المفاهيم في بعض الفصول وإغفال مسألتها

التشاور والترافع

نعطي خلال هذا الفرع أمثلة لبعض الفصول التي تظهر فيها بوضوح إشكالية

238- تعد الجهوية السياسية أعلى مستوى من مستويات اللامركزية الترابية دون الوصول إلى مستوى الدولة الفدرالية، وبالتالي فهي وسيلة لتحديث الدولة دون تقييد سيادتها، وعليه نجد إيطاليا تنعت بالدولة الجهوية في حين تنعت إسبانيا بدولة المجموعات المستقلة فالجهة وفق هذا المنظور تتوفر على اختصاصات وسلطات تشريعية وتنفيذية محددة دستوريا ولها أجهزة سياسية منتخبة: برلمان وحكومة على المستوى الجهوي.

أورده محمد اليوسفي، مدى مساهمة الجهوية السياسية في الحفاظ على وحدة الدولة، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثالث، يوليو 2017، ص 171.

239- حددت المادة 116 من دستور إيطاليا عدداً من الجهات لتنتم بأشكال وشروط خصوصية للإدارة الذاتية.

تدقيق المفاهيم (الفقرة الأولى)، ثم تنتقل إلى آليتين مهمتين في التدبير الاستراتيجي للجهات لكنهما لم يحظيا بعناية المشرع الدستوري وهما التشاور والترافع الترابيين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إشكالية تدقيق المفاهيم في بعض الفصول

أثناء تحليل الفصول ذات الصلة بالتدبير الترابي في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 تبين التباس الصياغة اللغوية في بعض الفصول، حيث أن ضبط المفاهيم المستعملة فيها لم يكن بالمستوى المطلوب، لا سيما وأن النص الدستوري غالباً ما يستتبع بقوانين أخرى مفصلة له، لذلك يجب أن تكون مفاهيمه محدّدة بشكل دقيق للتقليل من احتمالية تعرضها لتأويلات سلبية تضرّ بالضمانة الدستورية المطلوبة للتدبير الترابي الجهوي، ونورد فيما يلي بعض أمثلتها البارزة:

أولاً: ظلّت علاقة الدولة بالجهات في ظلّ تجارب ما قبل دستور 2011 ذات بعد تحكّمي-وصائي، من تظاهراته: إسناد تنفيذ مقرّرات المجالس الجهوية للولاية، ووصايتهم على أعمال هذه المجالس، وهو ما شكّل في حينه إخلاً فادحاً بدعامة أساسية للتدبير الاستراتيجي للجهات وهي التدبير الحر⁽²⁴⁰⁾ أنهى دستور 2011 مع هذا الوضع، وألغى سلطة الوالي في تنفيذ مقررات المجالس الجهوية، وانتقلت مؤسسة الوالي إلى موقع المساعد للمجالس الجهوية في تنفيذ البرامج التنموية⁽²⁴¹⁾.

لكن هذه المساعدة قد تثير تخوّفات مشروعة من تداعيات سلبية قد لا تكون في صالح ترتيب بيئة ملائمة لنشأة تدبير استراتيجي للجهات، وذلك للأسباب التالية:

- الصياغة اللغوية لوظيفة المساعدة حمّالة معاني، وليس فيها ما يكفي من الدقة،

240- تقوم اللامركزية أساساً على مسألة الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن الوطنية، يترك أمر الإشراف عليها لمجالس منتخبة قصد تدبير الشؤون العامة نيابة عن الساكنة المحلية فاللامركزية الإدارية التي تجسّد في وجود مجالس وهيئات ترابية منتخبة تعتبر خير تجسيد للديمقراطية، وركيزة أساسية لممارسة العملية السياسية على المستوى المحلي للدولة الموحدة لكن، ومهما كانت درجة تمايز المحلي عن الوطني، فإن مبدأ وحدة الدولة يظل أقوى وأكبر، وبناء عليه، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون اللامركزية مرادفاً للانفصال، أو تعني إعدام كل علاقة بين المركز والأطراف، وإنما هناك روابط تتغذى استمراريته من الحاجة إلى الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية، وتجويد التدبير العمومي الترابي، دون أن تكون بالضرورة علاقة تحكمية وصائية تابعة تامة للترابي نحو المركزي والميكانيزمات الرقابية يجب أن يكون فيها من اللبونة ما يكفي للموازنة بين متطلبات التدبير الحر ومتطلبات ضمان سلامة أداء الوحدات الترابية.

241- الفصل 145 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

وقد تتعرض لسوء تأويل من جانب الجهاز الإداري اللامركز، وتتحول إلى مشاركة وتدخل من جانب الوالي، فهذا الأخير يمكنه تحت غطاء المساعدة أن يتدخل في اختيارات رئيس الجهة أثناء تنفيذ برامج التنمية، ويستبدل أو يعيد توجيه الأسبقيات التنموية الواردة فيه.

لذلك، كان يجدر بالمشرع الدستوري تجاوز هذا الإشكال عن طريق صياغة مغايرة جد مضبوطة، تحدد أشكال المساعدة ومجالاتها وتوقيتها، ليسهل عمل القضاء الدستوري أثناء دراسته للقانون التنظيمي الذي سيصدر لاحقاً، ولل قضاء الإداري الذي سينظر في أي نزاع مستقبلي في الموضوع وحتى لا يترك مجالاً لتدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لتنظيم وظيفة المساعدة بدوريات عادية.

ومن هذا المنطلق، فإن صياغة الفقرة الثالثة من الفصل 145 كان يجب أن تكون بشكل مختلف، كأن تكون على الشكل التالي مثلاً: «يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، بناء على طلبهم، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية».

أو: «يمكن لرؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء الجهات، طلب مساعدة الولاية والعمال في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية».

فالاقتراحين أعلاه يربطان فعل المساعدة بطلب مسبق من رؤساء الجهات، فقد يحدث أن يطلب الرئيس هذه المساعدة في بعض مخرجات البرنامج ولا يطلبها في أخرى، أي أن تبقى المساعدة اختيارية وليست إلزامية كما يوحي بذلك لفظ «يساعد» بالصيغة التي اعتمدها الدستور.

- إشكال آخر طرحه وظيفة المساعدة كما وردت في الفصل 14 هو الإشكال الوقتي، بمعنى أن خطورة هذه المساعدة تكمن في توقيتها، والذي هو وقت تنفيذ البرامج التنموية الجهوية فسلطة التنفيذ يفترض فيها أن تبقى محصورة بشكل كامل لرؤساء الجهات تفعيلاً لمبدأ التدبير الحر، سيما وأن بحوزتهم الآليات التقنية الكفيلة بذلك (شركات التنمية الجهوية، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع والشركات المتعددة الخدمات).

في حين أن مساعدة الوالي تبقى مطلوبة في لحظة إعداد البرامج التنموية الجهوية

لاعتبارات متعددة، منها كونه ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية⁽²⁴²⁾، مما يؤهله لتوفير المساعدة التقنية والمعطيات اللازمة لإعداد برنامج التنمية، والتي غالباً ما تكون محتكرة من جانب المصالح اللامركزية للدولة.

كما أن مساعدة الوالي في مرحلة الإعداد يمكن أن تضمن عدم تعارض مشروع برنامج التنمية مع توجهات السياسة العامة، والسياسات العمومية للدولة والاستراتيجيات القطاعية، ومن شأن هذه المساعدة في هذا التوقيت أن تجنّب الجهة رفض التأشير على برامجها التنموية من جانب سلطات المراقبة وبالتالي فإن المساعدة في لحظة الإعداد تصبّ في صالح الرّفع من فعالية التدبير الترابي الجهوي، بشرط أن تبقى في حدود ما تتطلبه المساعدة التقنية الصّرفة دون تدخل في تحديد الاختيارات التنموية، على عكس المساعدة في التنفيذ التي قد تمس بحرية الجهات في تدبير تنميتها.

ودائماً في سياق علاقة مؤسسة الوالي بالجهة، لا بد من الحذر حتى لا نسقط في اختزال كل معنى الجهوية المتقدمة في معنى جغرافي ضيق يفيد نقل الصلاحيات من المدينة عاصمة الدولة إلى وحدات ترابية في الأطراف، فقد تختار الدولة هذا النهج لكن دون أن نكون بصدد جهوية فعّالة وناجعة.

يقع ذلك في حالة ما احتفظ ممثلو المركز في الجهات بقدرة كبيرة على المراقبة والتحكم والتأثير في قرارات المجالس المنتخبة، لأننا -والحالة هاته- سنكون أمام ما نسمّيه -إذا ما جاز التعبير- بـ «المركزية الترابية territorialisée Centralisation» أي ترتيب المركزية، حيث يبقى الضبط والمراقبة المفروطة قائمان، ولا تتغيّر إلا «يد المطرقة» بتعبير Odilon Barrot⁽²⁴³⁾.

ثانياً: جاء في الفصل 137 «تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين» وبغضّ النظر عن الخلط الذي يمكن أن يقع بين السياسة العامة

242- المادة 5 من المرسوم رقم 217618، م. س.

243- Senatfr/évènement/ archives/D18/1851Ahtml vu le 08/11/2023 à 20h00.

والسياسات الترابية والسياسات العمومية التي أشار الفصل 70 إلى سلطة البرلمان في تقييمها، فإننا نرى أن الصياغة اللغوية لهذا الفصل (الفصل 137) كان يجدر بالمشروع الدستوري تدقيقها أكثر، لأن فعل «التفعيل» يحيل مباشرة على تنفيذ توجهات أعدت مسبقا، خصوصا إذا ما ربطنا هذا المعطى بكون السياسة العامة للدولة تدخل ضمن الأمور التي يختص المجلس الوزاري بالتداول فيها⁽²⁴⁴⁾، ولا تساهم الجهات في إعدادها ومناقشتها وإلى جانب إشكالية المشاركة، فإن «تفعيل» بعض السياسات العامة للدولة، كما ورد في هذا الفصل، يمكن أن يربّب تحمّلات جديدة إما وظيفية أو مالية على الجهات لذلك نرى أن صياغة هذا الفصل كان يجب توضيحها أكثر، خصوصا وأنه لم ينص على أي آلية إلزامية للتنسيق والتشاور المسبق بين الدولة والجهات قبل تحديد التوجهات الكبرى لسياسة الدولة.

الفقرة الثانية: التشاور والترافع الترابيين

الديمقراطية التشاركية أساسية في عملية التدبير الترابي، لأنها تجعل من الفعل التنموي للجهات فعلا جماعيا، تسمح باشتراك سكان الجهة في رسم الاختيارات التنموية لمجالهم الترابي، تعزّز من انتمائهم له، وتقوي من مشروعية المجالس المنتخبة.

إلا أن الملاحظ هو أن المشرّع الدستوري اقتصر على آلية العرائض⁽²⁴⁵⁾، بينما يتطلب الترسيخ الفعلي للديمقراطية التشاركية والبناء الجماعي للفعل التنموي الانفتاح على آليات أكثر تقدّما، ومنها الاستفتاء في بعده الجهوي بحيث يسمح للمجالس المنتخبة بطرح قضايا، أو مشاريع تنمية معيّنة، أمام ساكنة الجهة لإبداء الرأي فيها على أن يكون موضوع الاستفتاء يدخل حصريّا ضمن اختصاصات الجهة وبشكل خاص القضايا أو المشاريع ذات الأهمية الكبرى مع ضبط مساطر اللجوء إلى هذه العمليات وإحاطتها بمواكبة خاصة من جانب سلطات المراقبة نظرا لحساسياتها.

تعمل بعض التجارب المقارنة بهذه الآلية، منها المشرّع الفرنسي الذي أتاح

244- كما حدد ذلك الفصلين 48 و49 من الدستور.

245- الفصل 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م.س.

للجماعات الترابية إمكانية عرض مشاريع التداول التي تدخل ضمن اختصاصاتها على استفتاء محلي ليقرر فيها الناخبون⁽²⁴⁶⁾.

أما التشاور الترابي، فتقصد به تنظيم عمليات الترافع والتنسيق بين الدولة والجهات، ثم بين الجهة وباقي المستويات الترابية لاسيما وأن الجهة مطالبة دستوريا بتفعيل السياسة العامة للدولة، وبالمقابل تتبوأ مكانة الصدارة إزاء العملات والأقاليم والجماعات في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب.

ولم ينتبه المشرع الدستوري إلى أهمية إحداث آلية رسمية معينة لتنظيم ومأسسة التشاور الدوري بين الحكومة ومجالس الجهات، وللتقاش حول المعوقات التي تعترض عملهم، ولتقديم المقترحات، وتقييم النصوص المعمول بها، وتمكينهم من الترافع لتوسيع هامش استفادتها من الوسائل القانونية والمالية الضرورية لتنمية تراثها، وذلك من منطلق ممارستهم العملية واحتكاكهم اليومي بإشكالات التدبير الترابي.

كما أنه لم ينص على إلزام السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بتقديم تقارير دورية مفصلة عن تقدم تنزيل الجهوية، وتنوير ممثلي الأمة حول واقع العلاقة مع الوحدات الترابية الجهوية، على أن تخضع هذه التقارير للنقاش على مستوى مجلسي البرلمان⁽²⁴⁷⁾، ليؤسس هذا النقاش بدوره للتطوير المستمر لمقومات التدبير الترابي الجهوي.

وحتى إذا جرى إحداث جمعية جهات المغرب لقيادة وتنسيق مقاربات الترافع لفائدة الجهات مع السلطات العمومية، والمساهمة في تنشيط النقاشات حول تفعيل مسلسل الجهوية المتقدمة، والدفاع عن مصالح مجالس الجهات⁽²⁴⁸⁾، فإنها تبقى آلية غير ممأسسة قانونيا.

246- المادة 1-72 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 2003، وقد توسعت المواد من 1-LO01112 إلى 7-LO01112 من المدونة العامة للجماعات الترابية في تنظيم شروط وكيفيات إجراء الاستفتاءات المحلية.

247- في هذا السياق نسجل أن عددا من عروض رئاسة الحكومة أمام البرلمان حول الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة لم تتطرق لتقديم الجهوية، أو أنها أشارت إليها بعمومية واقتضاب شديد، وكذلك هو الشأن بالنسبة للجلسات السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية.

248- www.regions-maroc.ma 12/11/2023 à 15H.

وإضافة إلى هذه الأهداف، يظهر من خلال مطالعة الموقع الرسمي للجمعية أنها تحدد لنفسها أهدافا أخرى هي: تهيئة علاقات الشراكة الدولية وتنسيق العلاقات بين مجالس الجهات، والتعريف بمنجزاتها، وتدعيم العلاقات والتعاون فيما بينها، والعمل على نشر ثقافة الديمقراطية المحلية، وتنسيق مواقف مجالس الجهات في المحافل الدولية والبحث عن المصادر التمويلية.

ونفس الملاحظة تنطبق على آلية أخرى هي المناظرات الوطنية حول الجهوية، التي تبقى بدورها غير ممأسسة قانونيا وإنما خاضعة لإرادة الدولة، بحكم أنها تنظم من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وتحت الرعاية السامية للملك ومنذ تنزيل القانون التنظيمي للجهات سنة 2015 جرى تنظيم نسختين منها، الأولى كانت بأكادير في دجنبر 2019، والثانية بطنجة في دجنبر 2024.

المبحث الثاني: القانون التنظيمي 1114 ومطلب الضمانة القانونية

تكملة للمقتضيات الدستورية الخاصة بتنظيم التدبير الجهوي، أخرج المشرع ترسنة قانونية متكاملة تستهدف تأطير التدبير الترابي⁽²⁴⁹⁾، لعل أهمها القانون التنظيمي رقم 1114 المتعلق بتنظيم الجهات، وسلسلة من مراسيمه التطبيقية التي صدرت لاحقا، وهي نصوص قانونية تستهدف تنظيم اشتغال الهيئات الجهوية المنتخبة بشكل مباشر.

أوعز إذن المشرع الدستوري في الفصل 146 بإصدار قانون تنظيمي يحدد مختلف الشروط المرتبطة بتدبير الجهات، ليؤدي وظيفة تفسيرية وتفصيلية لما اختصر فيه الدستور، وهنا تكمن أهميته وخطورته في الآن ذاته، لأنه وهو يفصل في المقتضى الدستوري قد يتصرف فيه إما توسيعاً أو تضيقاً، بمعنى أن المشرع قد يتوفق في إخراج قانون تنظيمي يستجيب لروح الدستور، وفي حالة العكس، يمكن لهذا القانون أن يكون تراجعياً وينعكس سلباً على مستوى الضمانة اللازمة لاشتغال المجالس الجهوية.

لذلك سنسعى خلال هذا المستوى من التحليل، إلى تحليل وتقييم مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تقييما موضوعيا وذلك لتثمين ما نراه فيه إيجابيا ويحفز على تحقيق الغايات التنموية للجهوية المتقدمة (المطلب الأول)، ونقد ما هو عكس ذلك (المطلب الثاني).

249- القانون هو الوسيلة المثلى للتعبير عن إرادة الدولة في تثمين وإنعاش وتقوية التراب والوسيلة المباشرة التي تمكن الدولة من إظهار تصورهما للتراب، ولمواكبة تميته الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي تعزيز أحد أهم حقوق الإنسان وهو الحق في التنمية.

- Aziz Saidi ,développement et territoires, sous la direction de Amal Mecherfi, op cit, p. 55.

المطلب الأول: القانون التنظيمي 11114 خطوة في مسار تعزيز الجهوية المتقدمة

تقتضي موضوعية التحليل الإقرار بأن القانون التنظيمي للجهات الجديد يشكّل خطوة مهمة في سيرورة بناء الجهوية المتقدمة ببلادنا، وفيه من المستجدات ما يمكن أن يجعل منه ضمانات قانونية لصالح التدبير الاستراتيجي للجهات، وذلك على الأقل مقارنة مع التشريع الذي كان ساريا في هذا المجال.

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها على القانون 11114 أنه جاء متميّزا من حيث الصيغة التي جاء فيها، أي إخراجها في شكل قانون تنظيمي بدلاً من القانون العادي⁽²⁵⁰⁾، كما كان الحال مع القانون 4796 الذي كان يؤطّر التدبير الترابي الجهوي سابقا ومن مميزات هذا الصّنف من القوانين، كونه امتداد للدستور ويدخل في لائحة القضايا التي يتداول فيها المجلس الوزاري⁽²⁵¹⁾، ويخضع لمسطرة تشريعية خاصة، وخاضع لمراقبة القضاء الدستوري⁽²⁵²⁾.

تؤسّس هذه المميزات لتأطير قانوني قوي للجهات، وذو قيمة دستورية وقضائية وفقهية، مما يسهم في تعزيز مركزها القانوني، ويشكّل ضمانات ذات بعد قانوني للتدبير الترابي الجهوي، على الأقل من ناحية طبيعة النص، أي الصيغة التشريعية التي صدر فيها.

الفرع الأول: تطوير المجالس الجهوية من حيث التكوين وحمايتها

أولاً: أكّد القانون التنظيمي 11114 على الشرط الانتخابي في تكوين المجالس الجهوية، مما يساعد في إقامة علاقات القرب بين المنتخبين والمواطنين بشكل يخلق وعياً بالكيان الجهوي لدى هؤلاء، ويخضع المنتخبين لمراقبة الناخبين⁽²⁵³⁾، كما أنّ تحديد حالات التنافي بالنسبة للرئيس، سيفرض عليه التفرّغ الكامل لتدبير شؤون الجهة، وسيحمي التدبير الترابي من التداعيات السلبية لتعدد مسؤوليات الرئيس.

-250

251- الفصل 49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

252- حيث جاء في الفقرة الأخيرة من الفصل 85 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011: «لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن تصرّح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور».

ثم جاء في الفقرة الثانية من الفصل 132 منه: «تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها».

253- اللجنة الاستشارية للجهوية، التقرير العام، الكتاب الثاني، م س، ص 7.

ثانياً: تجاوز القانون التنظيمي للجهات قاعدة الاقتراع السري التي كان يجري بها العمل في انتخاب الرئيس ونوابه⁽²⁵⁴⁾، لينص على مبدأ تأخذ به كل الممارسات الديمقراطية وهو الاقتراع العلني، وأرست المادة 8 من القانون 11114 قاعدة التصويت العلني لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس، وكذلك لاتخاذ جميع مقررات المجلس.

إن إقرار التصويت العلني يتغيماً من ورائه المشرع ضبط السلوك الانتخابي وتوضيح الرؤيا، وبالتالي المساهمة في تخليق الحياة السياسية والحد من شراء الذمم، والعلنية تعلّم الناخبين تحمل مسؤولياتهم والتعبير عن شجاعتهم⁽²⁵⁵⁾.

ثالثاً: كرّس القانون التنظيمي توجهها عاماً بدأ مع توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية ودستور 2011، ألا وهو تمتين استقلالية الهيئات المنتخبة إزاء سلطات المراقبة في بعض الجوانب ومن تجليات ذلك تنصيب المادة 66 منه على أن القضاء وحده هو من يختص بعزل الأعضاء المنتخبين، والتصريح ببطلان مداولات المجالس الجهوية، وإيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية.

أما الهواجس التي يمكن أن تثيرها سلطة الحلول، أي قيام الوالي، محل رئيس الجهة في صرف النفقات الواجب تسديدها، فيمكن تجاوزها باعتبار المسطرة التي أقرتها المقتضيات القانونية في هذا الباب، لا سيما توجيه إعدار إلى الأمر بالصرف المعني بعد طلب استفسارات منه، ثم منحه أجل سبعة أيام لصرف النفقة، ليكون بعد ذلك القضاء الإداري الاستعجالي هو الفيصل.

بمعنى توفر الضمانة القضائية في هذا الجانب⁽²⁵⁶⁾، وفي حالة ما أقر القضاء حالة الامتناع وحل ممثلو سلطة المراقبة محل الأمرين بالصرف في صرف النفقات، فإن ذلك لا يعني قفزا على استقلالياتهم المالية، وإنما يعني تقصيرا من جانب رؤساء المجالس المنتخبة في أداء مهامهم والوفاء بالتزاماتهم المالية.

254- وذلك بموجب المادة 10 من القانون رقم 4796 المتعلق بتنظيم الجهات، م س.

255- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الحكامة الترابية وحقوق الإنسان، الآليات التشاركية الجهوية، دليل مرجعي، بدون سنة نشر، ص 27.

256- المادتين 211 و79 من ق ت 11114، م س.

ونضيف أن سلطة الحلول في هذا المجال، أولى من تطبيق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بالشكل الذي يفيد ترك أمر المتابعات القضائية للدائنين في مواجهة تماطل الأمرين بالصرف في أداء مستحقاتهم، نظرا لما قد يترتب ذلك من تكاليف إضافية على عاتق الماليات الترابية وإثقال لها بمزيد من الغرامات والتعويضات والصوائر.

الفرع الثاني: هياكل إدارية وتنفيذية جديدة لصالح الجهات وتطوير أكثر لآلية التعاون الترابي

لا تخفى أهمية الجانب الإداري في تنظيم وتيرة اشتغال المنظمة والرفع من مردوديتها الإنتاجية، وكذلك الأمر بالنسبة للأجهزة التنفيذية التي تبقى أساسية في التنزيل العملي للتصورات التنموية لأي منظمة ونفس الأهمية تحظى بها مسألة التعاون مع مكونات المحيط لتعزيز نقاط التلاق، وتعظيم المنفعة المتبادلة ولتذليل التحديات المشتركة.

الفقرة الأولى: هياكل إدارية وتنفيذية جديدة لصالح الجهات

لم يغفل القانون التنظيمي للجهات إحداث هياكل إدارية وتنفيذية لصالح الجهات، لتساعد المجالس المنتخبة ورؤسائها في تنفيذ صلاحياتهم واختصاصاتهم، وهي كالتالي:

أولا: نصّت المادة 124 من القانون التنظيمي 11114 على أن إدارة الجهة تتألف وجوبا من مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس المدير العام للمصالح يساعد رئيس الجهة في ممارسة صلاحياته، كما يتولى الإشراف على إدارة الجهة وتنسيق العمل الإداري لمصالحها تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته⁽²⁵⁷⁾ وفي مقابل ذلك يسهر مدير شؤون الرئاسة والمجلس على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه⁽²⁵⁸⁾.

ثانيا: فيما يخص الهياكل التنفيذية، فقد أصبح بإمكان الجهات إحداث وكالة⁽²⁵⁹⁾

257- المادة 125 من ق ت رقم 11114، م س.

258- المادة 126 من ق ت رقم 11114، م س.

259- يعد مفهوم الوكالة أحد الركائز الأساسية للجهاز المفاهيمي الذي يميز التدبير العمومي الحديث، وقد تم اعتماد التدبير

لتنفيذ المشاريع، وهي آلية عملية محدثة لتشجيع الاستثمار⁽²⁶⁰⁾، تتولّى تقديم المساعدة القانونية والتقنية وتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية أو تدبير بعض المشاريع⁽²⁶¹⁾ وتهدف إلى أن تكون أداة لمواكبة الجهات في تنفيذ المشاريع، لكن هذه الوكالات لا تتدخل في اتخاذ القرار على مستوى المجلس الجهوي، وهو ما يحول دون تعزيز الدور الذي يفترض أن تلعبه⁽²⁶²⁾ وللتدليل على أهمية هذا الجهاز لا بد من الإشارة إلى نقطتين مهمتين:

- الأولى هي أن إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ليس اختياريًا بالنسبة للجهة، ذلك أن المشرّع استعمل في المادة 128 من القانون التنظيمي 14-111 عبارة واضحة هي «يحدث لدى كل جهة تحت اسم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع».

على عكس موضع آخر يتعلق بشركات التنمية الجهوية، حيث استعمل المشرع في المادة 145 عبارة «يمكن للجهة () إحداث () شركات التنمية الجهوية» وهو ما نستشف منه صيغة التخيير، فالفرق واضح إذن بين الإلزام في المادة 128 الذي يتعلق بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، والحرية الاختيارية في المادة 145.

- أما النقطة الثانية فهي تخصيص الوكالة للمستوى الترابي الأول دون غيره، على عكس شركات التنمية التي يمكن للعمالات والأقاليم والجماعات إحداثها⁽²⁶³⁾.

بلغ عدد مستخدمي وكالات تنفيذ المشاريع 418 مستخدما في نهاية سنة 2023، مع تسجيل تفاوت كبير بينها، حيث يتراوح عددهم ما بين 66 مستخدما على مستوى جهة بني ملال-خنيفرة، و12 مستخدما على مستوى جهة كلميم-وادي نون⁽²⁶⁴⁾ لكن ما يسجل

بالوكالات منذ القرن السادس عشر في بعض البلدان، وكان الغرض هو الفصل بين ما هو سياسي وما يتعلق بتنفيذ السياسات العمومية، كما أصبح نظام الوكالات أحد أوجه التدبير العمومي الحديث، خاصة في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومع ذلك يبقى مفهوم الوكالة غير محدد بدقة، لأنه ينطوي على تعدد في التنظيمات الإدارية التي لا تدرج ضمن الهيكل العمودي للسلطة الرئاسية ووصاية وزارة معينة.

- محمد صدوقي، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 35.

260- عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2015-2016، ص 223.

261- المادة 130 من ق ت 1114، م س.

262- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 2، م س، ص 177.

263- المادة 122 من ق ت رقم 11214 المتعلق بالعمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 84151، ج ر عدد 6380، في 23 يوليوز 2015.

264- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير برسم 2023-2024، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7360 مكرر، في 13 دجنبر 2024، ص 9380.

من نقد على التأطير القانوني للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع هو المقتضيات الواردة في المادتين 130 و132، وهو ما نوضحه فيما يلي:

- نصّت المادة 130 من القانون التنظيمي 1114 على أن الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع تمدّ مجلس الجهة بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية -المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية، ونعتقد أن عبارة «كلما طلب رئيسه ذلك» التي وردت في هذه المادة لم تكن ضرورية، وذلك حتى يصبح بإمكان مجلس الجهة وأعضائه طلب المساعدات القانونية والهندسة التقنية-المالية، وألا تبقى الأمر محصورا في رئيس المجلس، لأن الأعضاء هم أيضا بحاجة لتجميع المعطيات الضرورية حتى تكون مناقشاتهم ومرافعاتهم فعّالة أثناء إعداد الخطط التنموية للجهة.

- أما المادة 132 المنظمة للجنة الإشراف والمراقبة على الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، فإن ضعف البناء القانوني لها يتجلّى في حصرها لعضوية هذه اللجنة على رؤساء ثلاث لجان دائمة، هي لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ولجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة ولجنة إعداد التراب.

وإذا كانت هذه اللجان تصنّف على أنها لجان دائمة واجب على الجهة إحداثها حسب منطوق المادة 28 من القانون التنظيمي 1114، فإن نفس المادة لم تحصر عدد هذه اللجان في ثلاث فقط، وإنما نصّت على أن عددها يمكن أن يكون ثلاثة على الأقل وسبعة على الأكثر، وعليه فإنه في حالة ما رأى مجلس الجهة ضرورة إحداث لجان دائمة يفوق عددها ثلاث لجان فإنها لن تتمتع بعضوية لجنة الإشراف على الوكالة.

والواقع أن بعض اللجان الدائمة المحدثة قد تكون تتولى قضايا حيوية، ومشاركتها في الإشراف والمراقبة قد تكون له قيمة مضافة للتدبير الترابي الجهوي لذلك نرى أن لائحة أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة يجب أن تشمل رؤساء جميع اللجان الدائمة التي يحدّثها النظام الداخلي للجهة بغض النظر عن عددها.

كما أن المادة 132 من القانون التنظيمي للجهات عند تحديدها لأعضاء لجنة الإشراف والمراقبة التي تدير الوكالة، تركت ما يمكن أن يرقى ليكون فراغا قانونيا، لأنها حدّدت صفة أعضاء اللجنة ولم تتوسّع لتنظّم حالات احتمال غييب أحد أو عدد من

الأعضاء، ولم تنص المادة المذكورة على إمكانية تعويض العضو أو الأعضاء الذين يتعذر عليهم حضور أشغال اللجنة بمن ينوب عنهم.

وتكريسا للنهج القائم على استعارة ميكانيزمات التدبير المعتمدة في القطاع الخاص أتيح للجهات كذلك إنشاء، أو المساهمة، في رأسمال شركة مساهمة ينحصر غرضها في حدود الأنشطة الصناعية والتجارية التي تدخل ضمن اختصاصات الجهة أو لتدبير مرفق عمومي (265).

إن هذه الأجهزة الإدارية والتنفيذية التي أشرنا إليها، لا بد أنها ستساعد على تجويد التدبير الترابي الجهوي والرفع من مردوديته، لأن حجم المهام المنوط بالجهة القيام بها، والأهمية الديموغرافية والمجالية لبعض الجهات تتطلب فعلا وجود هكذا أجهزة لتنظيم سير الجهة وتنفيذ تدخلاتها.

الفقرة الثانية: تنظيم أكثر لآلية التعاون الترابي

بشكل عام فإن التعاون يعدّ نوعا من التنظيم العقلاني للسلوك الجماعي (266)، وفي مجال التدبير الترابي يعدّ واحدا من الآليات التي يعوّل عليها للانتقال نحو تدبير ترابي استراتيجي مدرّ للتنمية من خلال تعاون الجهات مع أطراف أخرى سواء خارجية أو محلية.

يقصد بالتعاون اللامركزي جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها أو مع الفاعلين الآخرين الاقتصاديين أو الاجتماعيين الخاضعين للقانون الخاص أو العام، أو مع الجماعات الترابية الأجنبية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية (267).

265- يمكن كذلك لمجموعة الجهات أو مجموعة الجماعات الترابية إحداث هذا الصنف من الشركات أو المساهمة في رأسمالها بنسبة لا تقل عن 34%.

المواد 145 و146 من القانون التنظيمي للجهات، م س

266- بهيئة هسرك، الجماعة المقاول بالمغرب، الأسس المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2010، ص 53

267- فتحة بشتاوي، التسويق الترابي ودينامية المجال، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2018، ص 210.

- يمكن أن يأخذ التعاون الدولي شكلا آخر هو الانخراط في المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية والمشاركة في أنشطتها ومن أمثلتها: منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة - منظمة المدن العربية - المنظمة الإفريقية للمدن والحكومات المحلية المتحدة - الجمعية الدولية للجهات الناطقة بالفرنسية - منظمة المدن والعواصم الإسلامية - الجمعية الدولية لعمداء ومسؤولي العواصم والمدن الناطقة كليا أو جزئيا بالفرنسية - منظمة المدن المصنفة تراثا عالميا - جمعية المدن الداعية للسلام. التدبير العمومي الترابي والحكامة الجديدة، مؤلف جماعي، مطبعة الأمنية، تنسيق نبيل بوحميدي وميمون الخراط، بدون سنة نشر، ص 13 و14.

يظهر إذن أن التعاون الترابي يمكن أن يكون محليًا أو دوليًا.

أولاً: التعاون الترابي الدولي

يمكن للتعاون الدولي أن يكون بين الشمال والجنوب، أو جنوب-شمال، أو جنوب-جنوب، أو ثلاثي الأطراف وتدرجياً اكتسب أهمية متزايدة في العلاقات الدولية⁽²⁶⁸⁾ وفي ذات السياق أنشأت وزارة الداخلية هنا بالمغرب الصندوق الإفريقي لدعم التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية سنة 2020⁽²⁶⁹⁾ فهو يستمد خصائصه من تجاوز الحدود والتعامل بين وحدات ترابية تنتمي لأنظمة إدارية وقانونية مختلفة أو بشكل عام لدولتين مختلفتين⁽²⁷⁰⁾.

سنة 2011 أطلق المغرب برنامجاً للتعاون اللامركزي مع فرنسا من أجل تشجيع تبادل الخبرات بين الجماعات الترابية بين البلدين، وأعلن عن مشروع صندوق التضامن الأولي سنة 2004 لدعم مسلسل اللامركزية بالمغرب أما على مستوى ميادين التعاون فإن اتفاقيات التعاون اللامركزي المغربي-الفرنسي تشمل مجالات: الإدارة المحلية - البيئة - المرافق الحضرية - السكن والتعمير - حماية التراث - التنمية الاقتصادية - التنمية الفلاحية- الصناعة التقليدية - السياحة - العمل الاجتماعي والصحي - العمل الثقافي والتعاون الجامعي ووسائل الاتصال الحديثة⁽²⁷¹⁾.

إن التعاون الدولي للجهات يمكن أن يخلق آثاراً إيجابية تتجاوز المنظور الضيق الذي ينظر إلى التعاون كآلية لتعاضد الوسائل وتبادل الخبرات، لأن نسج الجهة لعلاقات مع

268- «Les états sont de moins en moins seuls à se produire sur la scène internationale, de nouveaux acteurs ; régions, villes et communes se déploient à leur tour à l'échelle mondiale ouvrant ainsi une brèche dans ce qui a été en quelque sorte le domaine réservé à l'état» .

Karim CHGGARI, Coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, étude de cas de la région de Salé-Kénitra et des expériences étrangères, Thèse en sciences juridiques et politiques, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales-Souissi, 2018-2019.

269- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، الصندوق الإفريقي لدعم التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية، دليل عملي، شتنبر 2021، ص 6.

270- معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء المستجدات القانونية، م م إ م ت، العدد 142، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ص 328.

271- رشيد عدنان، التعاون والشاركة لدى الجماعات الترابية -دراسة تحليلية على ضوء تجارب مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، 2014، ص 90 و91.

أطراف خارجية قد يرقى ليكون شكلا من أشكال الدبلوماسية الموازية، التي تجعل الجهة في خدمة القضايا الوطنية والدفاع عن المصالح الكبرى.

يمكن للجهات الاستفادة من الفرص التي يتيحها التعاون اللامركزي الدولي من خلال إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة⁽²⁷²⁾، حيث تمارسه الجهة كاختصاص ذاتي، لكنه يخضع لبعض القيود، ذلك أن التمويلات التي يمكن أن تحصل عليها الجهات من أطراف خارجية في إطار التعاون الدولي يجب أن تخضع لموافقة السلطات العمومية، كما أنه لا يمكن للجهات أو مجموعاتها إبرام اتفاقيات مع دولة أجنبية على حسب ما جاء في المادة 82 من القانون التنظيمي 1114، ويجد ذلك مبرره في هاجس السيادة ووحدة الدولة كما أشرنا إليه سابقا على مستوى الإشكالية.

إن فعالية التعاون اللامركزي الدولي، وضمان استفادة الجهات من فوائد التعاون مع أطراف أخرى خارجية، سيعود بنا إلى مقوم آخر يمكن تصنيفه ضمن المقومات السياسية المطلوبة التي قلنا إنها ضرورية لتشكيل بيئة مشجعة للتدبير الترابي الجهوي، وهذا المقوم هو فعالية السياسة الخارجية للدولة ككل، ومدى نجاحها في بناء شبكة علاقات دولية مريحة وتحسين صورة المملكة خارجيا، وتعزيز ثقة الشركاء الدوليين، سواء كانوا منظمات أو دول أو جماعات ترابية، في استقرار وديمقراطية النسق السياسي العام للدولة.

ثانيا : التعاون الترابي المحلي

التعاون اللامركزي الوطني⁽²⁷³⁾ للجهات ينعقد باتفاق جهة أو أكثر على التعاون فيما بينهم، أو مع جماعات ترابية أخرى، من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي

272- اعتمدت الجماعات الترابية المغربية التعاون اللامركزي الدولي منذ الستينات من القرن العشرين، حيث تعتبر اتفاقية مدينة فاس المغربية مع نظيرتها «فلورانس» Florence الإيطالية أول اتفاقية تم إبرامها من طرف جماعة ترابية مغربية وتمتد اتفاقية توأمة بين مدينة الدار البيضاء المغربية مع مدينة بوردو الفرنسية من أبرز اتفاقيات التوأمة من حيث نوعية الأنشطة وعدد البرامج المنفذة ثم زاد عدد اتفاقات الشراكة والتعاون واتفاقات التوأمة لتشمل جميع فئات الجماعات الترابية من مجالس جماعات، مجالس أقاليم ومجالس الجهات في المقابل تعتبر مدينة الرباط المغربية في الصدارة من حيث عدد التوأمة، حيث أبرمت 17 اتفاقية توأمة إلى حدود سنة 2011، مع مدن من إفريقيا، أوروبا وباقي دول العالم العربي.

- يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى 2020، ص 7.

273- تم إحداث 139 جهاز تعاون بين الجماعات الترابية على الصعيد الوطني إلى غاية متم سنة 2020، باستثناء جهة الداخلة وادي الذهب التي لم يحدث بها أي جهاز.

المجلس الأعلى للحسابات، تقرير برسم سنتي 2019-2020، ج 2 عدد 7073 مكرر، بتاريخ 14 مارس 2022، ص 1659.

فائدة عامة للمجموعة، فيتخذ الكيان التعاوني المتفق عليه شكل مجموعة جهات بالنسبة للحالة الأولى، وشكل مجموعة جماعات ترابية في الحالة الثانية⁽²⁷⁴⁾ ويمكن لتعاون الجهات كذلك أن يكون مع إدارات عمومية أو مؤسسات عمومية أو هيئات غير حكومية أو جمعيات معترف لها بصفة المنفعة العامة⁽²⁷⁵⁾.

يسهم التعاون الترابي في توسيع المجال الترابي بشكل يسمح بالتغلب على آثار التقسيمات الإدارية غير الملائمة، نتاج تلاقي إرادات مختلف الفاعلين الترابيين، بما يسهم في إيجاد مجالات افتراضية تتيح إمكانية الاستغلال المشترك للعقارات والتجهيزات والبنىات المتوفرة لدى كل الأطراف ذلك أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن أن تتجزأ إلا بشكل عقلائي فوق مجال ترابي ملائم يسمح بتجاوز التفاوتات التي كرسها التقطيع الترابي، وبإزالة الإكراهات التي تحول دون إنجاز المشاريع التنموية المشتركة⁽²⁷⁶⁾.

وإذا كان القانون التنظيمي وسّع من لائحة الأطراف التي يمكن للجهات التعاون معها، ممّا يخدم مطلب التنمية الترابية على المستوى الجهوي، فإن تنصيبه على إمكانية تعاون الجهة مع الجمعيات المكتسبة لصفة المنفعة العامة يبدو أنه غير موفّق، لأن عدد الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة قليل أصلا على المستوى الوطني، إضافة إلى أن غياب هذه الصفة عن الجمعيات ليس له أي ارتباط بجديتها وتفانيها في خدمة الرهانات التنموية لتراب وساكنة الجهة.

لذلك نرى أن التعاون الترابي المحلي يجب أن يتاح للجمعيات بشكل عام، لا سيما وأن المشرّع الدستوري كان سباقا إلى الاعتراف بأهمية مشاركة الجمعيات في تدبير الشأن العام، وأوصى بضرورة تنظيم مشاركتها في ذلك⁽²⁷⁷⁾.

وحتى إذا كان غرض المشرّع هو تشجيع التعاون بين الجهات والجمعيات ذات صفة

274- المادتين 148 و154 من ق ت للجهات، م س.

275- المادة 162 من ق ت للجهات، م س.

276- عبد الرافع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى، 2020، ص 145.

277- نص الفصل 163 من دستور المملكة لسنة 2011 على ما يلي: «تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة طبق شروط وكيفيات يحددها القانون».

المنفعة العامة، والدفع بالجمعيات إلى الاجتهاد في تلبية شروط الحصول على هذه الصفة، فإنه ثمة إجراءات أخرى كان يمكن الاعتماد عليها لبلوغ هذا المقصد، منها إقرار إجراءات تشجيعية لأي اتفاقيات تعاون بين جهة ما وجمعية أو جمعيات معترف لها بصفة المنفعة العامة، في شكل إعفاءات ضريبية أو مساهمات مالية مباشرة من جانب الدولة، أو تسهيل لمسااطر أو إجراءات إدارية يتطلبها هكذا تعاون، وبالمقابل الإبقاء على باب الانخراط في علاقات تعاون مع الجهات مفتوح أمام كل الجمعيات.

المطلب الثاني: قراءة نقدية في القانون التنظيمي 1114

يفترض في القانون التنظيمي للجهات أن يوفر قدرا معتبرا من الضمانة القانونية، التي قلنا سابقا أن التدبير الترابي الجهوي هو بحاجة إليها حتى يكون تدبيرا استراتيجيا ومنتجا للتنمية المنشودة إلا أن تحليل وتقييم مختلف مواد هذا النص القانوني بينت عن جملة من النواقص، كانت في أغلبها في شكل جوانب معينة من التدبير الترابي لم يؤطرها القانون التنظيمي بالفعالية المطلوبة.

الفرع الأول: المشروعية الديمقراطية والتدبير الحر والاستقلال المالي

من الجوانب التي تبين أن القانون التنظيمي للجهات لم يؤطرها بالشكل الذي يجعل منها رافعة مهمة للتدبير الترابي الجهوي، نجد تكوين المجالس الجهوية المنتخبة والتدبير الحر والاستقلال المالي⁽²⁷⁸⁾.

الفقرة الأولى: الحاجة إلى تقوية المشروعية الديمقراطية

أكد القانون التنظيمي 1114 على الشرط الانتخابي في تكوين المجالس الجهوية⁽²⁷⁹⁾، لكن نرى أن المشرع كانت أمامه فرصة لإعطاء دفعة قوية للديمقراطية المحلية، ولتقوية المشروعية التمثيلية للهيئات المنتخبة، وتخليق العمل السياسي على

278- نتفق أن الاستقلال المالي هو مكون ضمن مكونات أخرى تشكل في مجموعها مبدأ التدبير الحر، لكن تخصيص فقرة خاصة بالاستقلال المالي هو إيجابي فقط نظرا لتميزه لأهميته ولأهمية الجانب المالي بشكل عام، ونظرا لكثرة الجوانب التي تظهر محدوديته.

279- ينتخب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 5911، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن صياغة هذه الفقرة الأولى من المادة 9 من القانون التنظيمي للجهات، لم تكن مكتملة وسليمة بالشكل المطلوب، وكان يجدر بالمشرع إضافة عبارة «كما وقع تغييره وتتميمه» لأن القانون التنظيمي 5911 شأنه شأن أي قانون معرض دوما للمراجعة، وهو ما

مستوى تراب الجهة، لو حصر الترشيح لمنصب الرئيس في الحزب المتصدر لنتائج الانتخابات الجهوية، عوض أن يتركه متاحاً للمصنّفين على رأس اللوائح الخمسة الأولى⁽²⁸⁰⁾ وذلك غراراً لما هو معمول به في منصب رئيس الحكومة⁽²⁸¹⁾.

إن ترأس الجهة من طرف الحزب الحائز على أغلبية المقاعد، سيخلق آثاراً إيجابية على التدبير الترابي، منها استقرار وتماسك التحالفات السياسية المكونة للمجالس المنتخبة، وتسهيل عملية تشكيل الأغلبية، لأن منصب الرئاسة الذي غالباً ما يخلق الصراعات والمساومات سيكون محسوماً سلفاً، وسيدفع اللوائح الجهوية المترشحة إلى التنافس بقوة والاجتهاد في تقديم أحسن البرامج لحصد أغلبية المقاعد، لأنها تعرف مسبقاً أنه لا سبيل لرئاسة الجهة إلا بتصدر الانتخابات.

الفقرة الثانية: تدبير حر غير مكتمل

يرتبط مبدأ التدبير الحر بتحسين عملية إسناد الاختصاصات للمجالس المنتخبة وإعطائها مضامين تنموية بشكل يجعلها تستهدف تغيير الواقع المحلي وليس مجرد التسيير اليومي الإجرائي⁽²⁸²⁾.

يشكل إذن التدبير الحر النواة الصلبة للإصلاحات الجديدة، من خلال توسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتقوية قدراتها التدييرية، بما يساهم في دعم أدوارها التقريرية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁸³⁾، لذلك كان يجدر بالمشروع إحاطته بالحماية القانونية اللازمة، وهو ما لم يحصل مع القانون التنظيمي 1114 كما سنبين فيما يلي:

حصل فعلاً حيث أن صيغته الأصلية صدرت سنة 2011، ثم جرى تعديله سنة 2021 بموجب القانون التنظيمي رقم 3415 ومرة ثانية سنة 2021 بموجب القانون التنظيمي رقم 0621.

280- المادة 13 من ق ت رقم 1114، م س.

281- حيث نص الفصل 47 من دستور 2011 على: «يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أسس نتائجها».

282- أورده عبد الرفيق زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص 38 و39.

283- عبد الرفيق زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية مجلة القانون الدستوري، م س، ص 28.

- جاء القسم الثامن من القانون التنظيمي 1114 معنونا ب: «قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر» تماشياً مع ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من الفصل 146 من الدستور وحسب المادة 243 من ذات القسم فإن قواعد الحكامة المقصودة هي: المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة، الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها، تكريس قيم الديمقراطية والمحاسبة والمسؤولية، ترسيخ سيادة القانون، ثم التشارك والفعالية والنزاهة.

وإذا انطلقنا من قراءة أولية لهذه المبادئ، تبدو أنها فعلاً تؤسس لحكامة التدبير الترابي الجهوي، وتتلاءم مع المفهوم التقليدي للحكامة كما هي متعارف عليها في أدبيات المنظمات الدولية وبالتالي فإن مجمل هذه القواعد لا تطرح مبدئياً أي إشكال من حيث ارتباطها بالحكامة الإشكال هو أن يربط المشرع بين قواعد الحكامة وحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر كما يفهم من صياغة عنوان القسم الثامن من القانون التنظيمي 1114.

لأن هذه الصياغة توحي بأن المشرع يخلط بين الحكامة والتدبير الحر، وهو ما لا يمكن قبوله، فالحكامة التي هي عبارة عن مقاربة عصرية في صنع القرار والتدبير الجيد للشأن العام، بناء على معايير المشاركة والمشروعية والشفافية والمسؤولية⁽²⁸⁴⁾، لا يمكن أن تحل محل مفهوم التدبير الحر الذي هو: «تمكين المنتخبين المحليين من الوسائل القانونية الفعالة من أجل التنفيذ الكامل لمسؤولياتهم وتنزيل البرامج التي انتخبوا على أساسها، أي سلطة التصرف والقدرة على المبادرة»⁽²⁸⁵⁾.

إذن، فالفرق واضح بين المفهومين وغير مسموح للمشرع بتضييق حق الجهات في التدبير الحر لشؤونها واختزاله في قواعد عامة للحكامة يفترض فيها أن تكون منعزلة عنه ومكملة له، وليس تصويرها على أنها هي المبدأ.

قد يحتاج البعض بأن القسم الثامن من القانون 1114 ترجم فقط ما طلبه المشرع الدستوري في الفصل 146 الذي جاء فيه: «تحدّد بقانون تنظيمي بصفة خاصة () قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر»، والمسؤولية تقع على عاتق المشرع

284- سعيد جفري، الحكامة وأخواتها، م س، ص 32.

285- Sénat: libre administration, simplification, libertés locales ; 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir, juillet 2023, P 46.

الدستوري لأنه هو مصدر الخلط بين قواعد الحكامة ومبدأ التدبير الحر، ولم يفصل بينهما، لكننا نرى عكس ذلك تماماً.

فالفصل 146 أحال إلى صدور قانون تنظيمي يحدّد شروط تدبير الجهات لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وشروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات لمداولات هذه المجالس ومقرّراتها والنظام المالي للجهات، ثم في فقرته الأخيرة جاءت الإشارة إلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

إذن، فمن حيث تراتبية الفقرات في الفصل 146، نرى أسبقية للفقرات المشار إليها أعلاه على الفقرة الأخيرة المتعلقة بقواعد الحكامة، وإذا ما رجعنا إلى مكونات مبدأ التدبير الحر كما هو متعارف عليه نجدها ثلاثة هي: المحدّد الوظيفي، المحدّد الإداري والمحدّد المالي، وهذه المحدّدات تتطابق تماماً مع الفقرات الواردة في الفصل 146 من الدّستور، قبل الوصول إلى فقرته الأخيرة التي تشير إلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

وأمام هذه الحقائق، فإنّ المشرّع كان يجدر به ترسيخ مبدأ التدبير الحر، والتفصيل فيه وتنزيله تنزيلاً حقيقياً يكرّس ديمقراطية التدبير الترابي الجهوي، وذلك في ثلاث محطّات هي: القسم الأول (شروط تدبير الجهة لشؤونها)، والقسم الثاني (صلاحيات مجلس الجهة ورئيسه)، والقسم الخامس (النظام المالي للجهة ومواردها المالية).

فليس مطلوباً من المشرّع أن يخصّص قسماً أو باباً خاصاً للتدبير الحر ليشرح فيه مدلوله ومكوناته، ما دام الفصل 146 لم ينص على ذلك صراحة، وإنما المطلوب هو الترجمة العملية لمكونات هذا المبدأ في الأقسام الثلاثة المشار إليها أعلاه، من خلال صياغة مقتضيات تكون بمثابة مقوّمات قانونية تمكّن الجهات من حرية تدبير شؤونها، وتتيح لها سلطة تنفيذية حقيقية، وتضمن لها استقلالها المالي، لتحمي التدبير الترابي الجهوي من تدخّلات المركز وجهازه الإداري اللامتمركز⁽²⁸⁶⁾.

286- «أكدت فرق المعارضة أن مشروع القانون التنظيمي للجهات لا يترجم المنظور الحقيقي للجهة المتقدمة، ولا يتضمن في عدد من المقتضيات إعمالاً لمبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور، كونه يعمل على توسيع مجال المراقبة الإدارية».

مجلس النواب، مناقشة مشروع القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات، دار أبي رقيق للطباعة والنشر، 2016، ص 20.

الفقرة الثالثة : تأطير ضعيف للاستقلال المالي للجهات

تحتل مالية الجهات مكانة مهمة ومحورية في التنظيم اللامركزي، باعتبارها الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على المستوى الترابي وعلى هذا الأساس يعتبر الاستقلال المالي لازماً لممارسة الوظيفة التنموية، ويعتبر تعزيزه شرطاً أساسياً من شروط تحقيق التنمية، عبر تمكين الجماعات الترابية من تمويل برامجها ومشاريعها التنموية، بشكل يسمح لها بحرية المبادرة وبالقدرة الملائمة لبرمجة مخططاتها وبرامجها⁽²⁸⁷⁾.

وثمة ترابط وثيق، وتفاعل ديناميكي، وعلاقات شرطية تبادلية بين العناصر الثلاثة؛ اللامركزية كسياسة ترابية للدولة، ثم التدبير الحر كمبدأ رئيسي لا تقوم اللامركزية إلا به، وعنصر الاستقلال المالي للوحدات الترابية الذي يشكل هنا نسقا فرعيا للتدبير الحر وشرطا لازما له، وبالتالي، أساس قيام أي تنظيم لا مركزي للتراب⁽²⁸⁸⁾ يتفرّع إذن عنصر الاستقلال المالي عن مبدأ عام هو التدبير الحر، ضمن سياق أوسع مرجعيته المؤسسة هي تنظيم علاقات المركز والأطراف انسجاما مع سياسات توزيعية تشمل الاختصاصات كما الموارد أما مدلوله العام فيفيد قدرة الجماعات الترابية على تكوين ذمتها المالية بحرية، وعلى التصرف والتحكم في مواردها ونفقاتها وميزانياتها ومحاسباتها باستقلال عن الدولة.

يقتضي الحديث عن استقلال مالي للوحدات الترابية المكوّنة لكيان الدولة، توفر مجموعة من المعايير التي يمكن البناء عليها لإصدار حكم بتحقيق الاستقلال المالي من عدمه، لكن هذه المعايير ليست منمّطة ولا تكوّن كتلة ثابتة متّفق عليها على المستوى الدولي، ومع ذلك يمكن الانطلاق من لائحة من الضوابط/المعايير التي تصلح لتقييم مستوى استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية من قبيل:

287- غازي عبد الله، الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية بالمغرب، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 23، غشت 2020، ص 230.

288- إذا كانت فلسفة الاختيار اللامركزي مؤسسة على حق الوحدات الترابية في التدبير الحر لشؤونها، فإن هذا التدبير الحر هو في الواقع مبدأ عام يؤسّس بدوره على مكونات ثلاثة هي: الاستقلال الإداري، الاستقلال الوظيفي والاستقلال المالي.

- سلطة جبائية تجد ترجمتها في قدرة الجهة على تضريب القطاعات والأنشطة التي تراها مناسبة في مجالها الترابي، وعلى تحديد نسب وأسعار الرسوم أو الضرائب.
- حرية اللجوء إلى المصادر التمويلية الاستثنائية كالقروض، وتلقي التمويلات الخارجية مع احترام مبدأ سيادة الدولة.
- التزام المركز بتمويل كل اختصاص جديد ينقله للوحدات الترابية.
- القدرة على برمجة خريطة الإنفاق وتنفيذ العمليات المالية باستقلال عن السلطة المركزية.
- تكوين أنظمة محاسبية خاصة بها، وأنظمة للحكامة تتولاها أجهزتها الخاصة.
- التحرر من التوجيه والتحكم والوصاية التي مصدرها الدولة على ميزانية الجهة، سواء في مرحلة بلورة الاختيارات أو في مرحلة التنفيذ، واستبدالها بالمراقبة البعدية ذات الطبيعة القضائية تماشياً مع مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.
- تمتيع الجهات بحماية القضاء الدستوري لتحسين سلطة قرارها المالي من تدخلات الدولة أو من يمثلها ترابياً.
- تلکم مبادئ عامة تستنبط من دلالة مفهوم الاستقلال المالي، يمكن أن تجد تطبيقاتها في تجارب دولية معينة لا سيما صاحبة اللامركزية السياسية على شاکلة النموذج الألماني، حيث یضمن القانون استقلالاً مالياً واسعاً للمستويات الترابية⁽²⁸⁹⁾، ونفس الأمر یكاد ینطبق على التجربة الإسبانية ولو في حدود معينة.

289- Selon l'article 109 de la loi fondamentale du 23 mai 1949 « La fédération et les landes sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire» .

Et L'État central ne contrôle donc pas les comptes des landers qui organisent le contrôle financier de leurs propres comptes, confié à la cour des comptes dont l'organisation et les compétences sont prévues pour la constitution du landes (...) en l'Espagne les commandés instituent des mécanismes internes selon des modalités qu'elles déterminent (...) la majorité des autonomies ont créé des organes de contrôle externes dotés d'une indépendance statutaire pour contrôler les comptes et la gestion de leurs services et de collectivités locales situées sur leur territoire». Sénat ,note sur les contrôles des finances des collectivités territoriales, Septembre 2011, p 117.

أما في تجربة الجهوية المتقدمة هنا بالمغرب⁽²⁹⁰⁾، فقد نصّت المادة الثالثة من القانون التنظيمي 11114 على أن «الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي» لكن تحليل وتقييم المواد اللاحقة التي تنظم مالية الجهات وما يرتبط بها، يظهر أن بعض المساطر المنصوص عليها تنقص من هذا الاستقلال المالي، وهو ما سنعمل على توضيحه في النقاط التالية:

أولا: سلطة جبائية محدودة

القانون التنظيمي لم يمكّن الجهات من سلطة جبائية حقيقية باعتبارها مكوّنا أساسيا في الاستقلال المالي، فهي -أي الجهات- لا تملك سلطة تحديد أسعار رسوم جباياتها المحلية من خارج الهامش الذي تحدّد الدولة مسبقا حدّيه الأقصى والأدنى وليس بوسعها توسيع الأوعية الجبائية وخلق رسوم جديدة تراها مناسبة للمعطيات الاقتصادية لمجالها الترابي، والقرار الجبائي يدخل ضمن لائحة المقرّرات التي لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. تحتاج إذن الجهات إلى مزيد من الحرية في اختيار النّسب والأسعار الجبائية التي تراها مناسبة، فبالاستناد إلى «مشروعية القرب»، تكون هي الأولى بتقدير الأسعار والنّسب الملائمة للمعطيات السوسيو-اقتصادية لمجالاتها الترابية، مع إلغاء شرط موافقة سلطات المراقبة على القرارات الجبائية التي تصدرها.

وتمكين المجالس المنتخبة من سلطة حقيقية في تأسيس وتحديد الأوعية الجبائية، بتمكينها من حرية اختيار الإعفاءات الملائمة لمجالاتها، وإلغاء تلك التي لا تناسبها، وحرية إنشاء أوعية جبائية جديدة لأن من شأن توظيف الميكانيزم الجبائي كسياسة تدخلية أن يساعد المجالس الجهوية المنتخبة على تحقيق جاذبية مجالاتها والتنافس

290- عند مراجعة تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، وكذلك الوثيقة الدستورية لسنة 2011، نلاحظ أن مبدأ الاستقلال المالي الذي تقاطعت فيه مطالب الأحزاب السياسية لم يحظى بالاستجابة الكاملة، وبالتالي غاب التنصيص عليه بلغة صريحة فيهما معا، على عكس مقترحات أخرى كتحويل الموارد المالية المقابلة للاختصاصات المنقولة، وإحداث صندوق التأميل الاجتماعي والتضامن بين الجهات، مما يجعل التساؤل مشروعا عن قدرة الفاعل الحزبي -أو تحالف المصالح- على الضغط وفرض تصورات في خضم سيورة إعداد السياسة الترابية للدولة، خصوصا وأن هذا الفاعل هو المعني بالدرجة الأولى بكل مخرجات هذا المسلسل، لكون مناضلي الأحزاب في المجالس الترابية المنتخبة هم من سيتعايش بشكل يومي مع الإنتاج القانوني الذي خلفته هذه السيورة.

في تسويق تراباتها لجذب الاستثمارات، أو توظيفه لحماية منظوماتها البيئية لإبعاد النشاطات الضارة والملوثة.

ثانياً: مبدأ صدقية التقديرات المالية.

مبدأ صدقية الميزانية يرجعه بعض الفقه إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وتحديدًا مادته الرابعة عشر المتعلقة بمبدأ الرضى بالضرائب⁽²⁹¹⁾، ومع ذلك يلاحظ أن المرسوم رقم 5902 بمثابة قانون تنظيمي لقوانين المالية بفرنسا، لم يتضمن أي تعريف لهذا المبدأ، إلى أن تواترت اجتهادات المجلس الدستوري في هذا الباب⁽²⁹²⁾، وصدر القانون التنظيمي 2001692 الذي حدّد وجهين لمبدأ الصدقية في مالية الدولة، صدقية الميزانية وتتحقق عندما تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة بناءً على المعلومات المتوفرة، والتقديرات التي يجب أن تكون تبنى بشكل معقول⁽²⁹³⁾ وصدقية محاسبية تجسّد حسابات الدولة التي يجب أن تكون منتظمة، صادقة وتعطي صورة حقيقية لأصولها ووضعيتها المالية⁽²⁹⁴⁾.

هذه العناصر هي ذاتها التي استحضرها المشرّع المغربي في القانون التنظيمي 13013 لقانون المالية، حيث أوجب على حسابات الدولة أن تكون مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ووضعيتها المالية⁽²⁹⁵⁾، على أن يتم تقييم صدقية

291- «Le principe de sincérité budgétaire est d'apparition plus récente, et repose sur l'idée que la sincérité des prévisions budgétaires en recettes comme en dépenses, conditionne le respect du principe du consentement à l'impôt inscrit à l'article XIV de la déclaration des droits de l'homme et de citoyen de 1789».

Les documents de travail du Sénat, série d'études juridiques, le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité social, Octobre 2006, page 07.

292- تواترت منذ العام 1982 مجموعة من قرارات المجلس الدستوري التي تناولت مبدأ صدقية قوانين المالية، ومن أمثلتها: 82-154D لسنة 19823-164DC- لسنة 198394351DC- لسنة 199395-369D- لسنة 1995 96-385DC- لسنة 199699-422DC- لسنة 1999 2002-464DC- لسنة 2020 0220-538DC لسنة 2006.

293- Loi organique N° 2001- 692 du 01 Août 2001 relative aux lois de finances, Article 32.

294- Loi n° 2001- 692, op cit, article 27.

295- المادة 31 من القانون التنظيمي 13013 لقانون المالية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11562، الجريدة الرسمية عدد 6370 في 18 يونيو 2015.

الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها⁽²⁹⁶⁾.

بالنسبة للجهات، ينصبّ مبدأ الصدقية على المجهود التقني الذي تبأشره الأجهزة المعنية بإعداد الميزانية في محاولة صياغة تقديرات للمداخيل والنفقات تكون أقرب ما تكون إلى الدقة وإلى واقع وحقيقة ما يمكن أن تحصله الجهة وما ستنفقه.

فعلى مستوى المداخيل، الجهة مدعوة إلى وضع تقديراتها وفق إمكانيات وأوعيتها الجبائية، والقدرة على تحصيلها ضمانا لصدقية هذه التقديرات بناء على معدل التحصيل المسجل خلال السنوات الماضية، وعلى إمكانية الرفع من هذا المعدل برسم السنة المقبلة من خلال المجهودات التي تعتزم المصالح الجبائية بذلها لتحسين مردوديتها وعلى مستوى النفقات يتعين مراعاة ترشيدها عند وضع تقديرات المصاريف بميزانية التسيير، مع احترام صدقية التوقعات وإعطاء الأولوية للمصاريف الإيجابية⁽²⁹⁷⁾.

فجوهر مبدأ الصدقية يقوم على تنادي أي إفراط أو تقريط في تضخيم أو تبسيط للمداخيل والتكاليف، وإذا ما توقفت الأجهزة الساهرة على تحضير مشروع الميزانية في رسم صورة موثوقة لما ستكون عليه مالية الجهة خلال السنة المالية الموالية، فإن ذلك سيساهم بلا شك في زيادة فعالية التدبير من خلال برمجة مشاريع تنمية في مستوى ما تتوقعه من موارد، وبالمقابل تنادي السقوط في الاختلالات التدييرية التي يمكن أن تتجم عن تعثر رؤية تنمية مؤسّسة على توقعات مبالغ فيها، أو في شكل تحقيق فوائض مالية نتيجة لسوء التقدير، وبالتالي تضییع توظيفها في التجهيز والاستثمار، فحتى وهي ترحل لميزانية السنة الموالية فإن فيها نوع من الهدر للزمن التنموي.

لكن أهمية هذا المبدأ لا تقف عند هذا الحد، ذلك أن المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات نصت على أن مقرر مجلس الجهة حول الميزانية لا يكون قابلا للتنفيذ إلا بعد التأشير عليه من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ثم جاء في المادة 202

296- المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 13013، م.س.

297- دورية وزير الداخلية عدد 2707/F، بتاريخ 12 سبتمبر 2018 إلى عمال عمالات وأقاليم المملكة ورؤساء مجالس الجماعات الترابية حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019.

من نفس القانون أن الميزانية التي يجب أن تعرض على التأشيرة قبل 20 نونبر⁽²⁹⁸⁾، تصبح قابلة للتنفيذ بعد تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تراقب توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخل والنفقات إضافة إلى أمور أخرى ومبدأ الصدقية الذي جاء في هذه المادة معمول بها أيضا في ميزانية الدولة.

لكن الإشكال الذي يثيره مبدأ الصدقية بالنسبة لميزانية الجهة، والذي نرى أنه يحدّ من مطلب الاستقلال المالي للجهات، هو ربطه بالتأشيرة، ممّا يجعل سلطة تقدير صدقية التوقعات من عدمها بيد السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

فإذا كانت هذه الأخيرة تملك المعطيات التي تجعلها قادرة على مقارنة توقعات مداخل ونفقات الميزانية مع الأرقام الحقيقية المتوقعة⁽²⁹⁹⁾ خلال السنة المقبلة، فإن الأولى بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تقاسم هذه المعطيات بشكل مسبق مع الجهات في مرحلة إعداد ميزانية الجهة.

أما إذا كان تقديرها لمدى احترام الصدقية سيبنى فقط على تقديراتها الخاصة، فإنه من الأولى الاعتماد على تقديرات الجهة بدل تقديرات السلطة المركزية، وذلك عملا بمبدأ القرب، حيث أن المدبر الترابي هو أكثر قربا من واقع تراب الجهة، ويعيش ظروفها الاقتصادية والاجتماعية وغيرها⁽³⁰⁰⁾، وقادر على تحقيق قدر أعلى من

298- يظهر إذن من خلال تتبع مضامين النصوص القانونية المتعلقة بمرحلة التأشير على الميزانيات الترابية، وجود ما يمكن أن نسميه-إذا ما صحّ التعبير- ب «التوازن الوظيفي الاستراتيجي» بين الجهاز السياسي المنتخب والجهاز الإداري المعين، تفرضه كما قلنا سابقا متطلبات اللامركزية كما يتبناها المغرب وحتى إذا كان قد يظهر أن اشتراط التأشيرة على الميزانيات قبل دخولها حين التنفيذ هو في جوهره إخلال بهذا «التوازن»، وترجيح «لسطوة» الجهاز الإداري على السياسي، فإن هذا الرأي يمكن محاجته بمقتضيات المادة 202 من القانون التنظيمي 1114، حيث تضع هذه المادة ثلاثة مبررات لا أكثر متاحة للجهاز الإداري لتعليل قراره برفض التأشيرة، وتبدوا هذه الشروط موضوعية ومقبولة، وبإمكان المجالس الجماعية مراعاتها بيسر لتفادي هذا الرفض، فاحترام أحكام القوانين التنظيمية والأنظمة الجاري بها العمل مطلوب في كل تصرفات المجالس الجماعية، فما بالك عندما يتعلق الأمر بجانب معين في التدبير الترابي هو الجانب المالي، ثم إن مبدأ توازن الميزانية، كشرط ثان، معمول به بشكل واسع في التشريع المقارن وفي ميزانية الدولة، وهو مبدأ علمي متعارف على فائدته في الأوساط المالية والمحاسبية. أما تسجيل النفقات الإجبارية فضرورة مستمدة من الحاجة إلى ضمان السير العادي لمصالح الجماعات الترابية، والمرتفقين والأطراف المتعاقدة، وفيها احترام لقرارات السلطة القضائية.

299- تمتلك الدولة منظومة متكاملة من المؤسسات المؤهلة لتقييم الوضعية الماكرواقتصادية للبلاد، كمصالح وزارة المالية، وبنك المغرب، والندوبية السامية للتخطيط، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، فضلا عن علاقاتها مع مؤسسات دولية عاملة في نفس المجال، وهي بذلك قادرة على بناء تصور تفصيلي استشاري لاتجاهات الأنشطة الخاضعة للضريبة قطاعيا وترابيا.

300- مع العلم أن الضريبة على الشركات وعلى الدخل، والرسم على عقود التأمين، قابلة للقياس، أو في حد أدنى التنبؤ التقريبي بها، لأنها ترتبط بالديناميات العامة للمجال الترابي الذي تشرف الجهة المعنية على تدبيره، وهي على احتكاك مباشر ويومي بتفاصيله.

الصدقية في توقعاته المالية بناء على ذلك وبناء على النسخ السابق من البيانات المالية والمحاسبية للجهة.

ويبقى الأصل هو أن تستفرد الجهة باختصاص تقدير توقعاتها لمداخيلها ونفقاتها والتطورات التي قد تلحق بها خلال السنة المالية الموالية، إما ارتفاعا أو انخفاضاً بناء على المعطيات السوسيو-اقتصادية والمؤشرات التي تتعايش معها بشكل يومي وعليه كان يجدر بالمشروع توفير فرصة الالتجاء إلى طرف ثالث، كالمحكمة الإدارية المختصة ترايبا على سبيل المثال لتمكين المجالس الجهوية المنتخبة من الدفاع عن سياساتها المالية وفي الجوار العربي نجد التجربة التونسية تعطي نموذجا لا يمكن إلا الإشادة به في هذا المجال⁽³⁰¹⁾.

قد يكون المشرع ارتأى من وراء هذا المقتضى ما يشبه الاحتياط القانوني، لمواجهة احتمال تعمّد بعض المجالس المنتخبة تقليص تقديرات مداخيلها وإظهار ما يشبه العجز حتى تستفيد من دعم الدولة⁽³⁰²⁾، لكن كان يجدر به ابتكار آليات بديلة لتفادي هذه الاحتمالات، وتجنّب صياغة هذا الشرط بالصيغة التي جاء بها، حيث يظهر أنه لا يساعد على الاعتقاد بوجود استقلال مالي، لأننا والحالة هاته، نكون بصدد تقدير مزدوج:

الأول له مرجعية سياسية تتولاه المصالح المالية للجهة تحت مسؤولية الرئيس وعلى أساسه تتم هندسة مشروع الميزانية.

ثم تقدير ثان تقوم به السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مع ترجيح سطوتها وأسبقيتها، لأن أي تباين في تقديراتها يترتب عنه رفض التأشيرة، ويكون المآل واحدا من اثنين:

- إما التوافق وإعادة بناء الميزانية وفق ملاحظات السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وفي هذه الحالة نصطدم بأسئلة تبعث على القلق حول طبيعة هذا

301- حيث تنص المادة 174 من مجلة الجماعات المحلية التونسية على أن الوالي له أن يعترض على الميزانية أمام هيئة محكمة الحسابات المختصة ترايبا، ولهذه الأخيرة أن تأذن بإجراء التصحيح اللازم، أو الإقرار بالميزانية المصادق عليها من قبل مجلس الجماعة المحلية.

302- جاء في الدورية رقم 3788/F المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020: «أي طلب متعلق بمراجعة المخصصات المالية الموجهة لتغطية عجز الميزانيات يجب إرفاقه بمذكرة تبين سبب وأصل العجز المالي المسجل، وتوضح بشكل مفصل العجز الناجم عن المتأخرات، وكذا العجز المتعلق بالنفقات الإجبارية للسنة المالية».

التوافق، وهل هو أصلاً توافق فيه أخذ ورد أم أنه خضوع وتنازل تحت مسمى التوافق.

- وإما أن تضع السلطة الحكومية ميزانية لتسيير الجهة⁽³⁰³⁾.

وهنا تبرز الحاجة مرة أخرى إلى تثريب مؤسسة مهمة هي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من خلال إحداث تمثيلات له على المستوى الجهوي كما أوصت بذلك اللجنة الاستشارية للجهوية ثم تمكين الجهات من طلب البيانات أو الدراسات اللازمة من المندوبية السامية للتخطيط في مرحلة إعداد الميزانية.

وتأسيسا عليه، نرى أن القانون التنظيمي للجهات أخفق في هذا الجانب، ممّا أنتج محدودية الاستقلال المالي، وبالتالي تحجيم فعالية المقوم القانوني الذي يفترض بالإطار القانوني المنظم أن يضمنه على عكس المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا، التي أدخل عليها القانون التنظيمي رقم 2004758 تعديلات معززة لمبدأ الاستقلال المالي، حيث أضاف إليها بابا خاصاً معنوناً بـ «الاستقلال المالي» ومكوّناً من أربع مواد⁽³⁰⁴⁾.

كما أن القانون التنظيمي لم يحدّد حدّاً أدنى لميزانية التجهيز الخاصة بالجهة تلتزم الدولة بضمانه إذا ما عجزت موارد الجهة عن تحقيقه.

ثالثاً: حضور قوي للدولة في مساطر تعديل ميزانية الجهة

قد يحدث أن تحضّر الجهة ميزانيتها بناء على معطيات وتوقعات معينة، وتسلك بها جميع المساطر القانونية إلى أن تصل بها سيرورة التنفيذ، فيقع تحوّل ما في كل أو بعض المعطيات والتوقعات أو الظروف التي أسست لهندسة الميزانية بصيغتها المعتمدة، أما طبيعة هذا

303- المادة 208 من القانون التنظيمي 1114، م.س.

وفي هذا الجانب نجد المادة 174 من مجلة الجماعات المحلية التونسية تنص على أنه: «للولائي خلال أجل عشرة أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعة المحلية، الاعتراض عليها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابياً، من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات، ولهيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابياً أن تأذن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على إقرار ممثل السلطة المركزية، أو إقرار العمل بالميزانية المصادق عليها من قبل مجلس الجماعة المحلية».

304- Loi organique n°2004- 758, du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

التغيير فتكون؛ إما لظهور فرص جديدة وجب تطوير البرمجة الميزانية لاستغلالها والاستفادة من عوائدها، وإما في شكل إكراهات مستجدة أو حوادث طارئة للتكيف معها لابد من إدخال تعديل معين على الميزانية الجاري تنفيذها وعليه يكون التعديل إما:

- كليًا باستبدال الميزانية القائمة بميزانية جديدة محلها،
- وفي حالات أخرى لا يكون التعديل بهذا الشكل الذي ذكرناه آنفاً، وإنما يعتمد الأمر بالصرف إلى إجراء تحويل للاعتمادات إما داخل نفس البرامج أو داخل نفس الفصول، حسب كفاءات حددتها مراسيم خاصة⁽³⁰⁵⁾.

وسواء أكان تعديلا للميزانية، أو تحويلا للاعتمادات ضمن الميزانية، فإن حضور الدولة عبر أجهزتها للمراقبة يظل قائماً⁽³⁰⁶⁾، وبالتالي فإن افتتاح طبيعة هذا الحضور أو درجته قد يفيد في تشخيص حرية الجهة واستقلاليتها في التصرف في ميزانياتها، تعديلا أو تحويلا، بعد دخولها حيز التنفيذ.

أتاح القانون التنظيمي 11114 للجهات إمكانية تعديل ميزانياتها خلال السنة الجارية، بوضع ميزانيات معدلة وفقا للشكليات والمساطر المتبعة في اعتماد الميزانية الأصلية والتأشير عليها⁽³⁰⁷⁾ أي أن المجالس المنتخبة إن هي أرادت تعديل ميزانياتها، عليها أن تسلك نفس مسار اعتماد الميزانية الأصلية الجاري تنفيذها، بدأ بتحضيرها من طرف اللجنة المختصة تحت إشراف الأمر بالصرف، ثم التداول فيها والتصويت عليها في المجالس التداولية، وصولا إلى عرضها على سلطات المراقبة للتأشير عليها إذا كان بصلاحياتها للتنفيذ.

305- المرسوم رقم 216308 بتحديد شروط وكفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانيات الجهة، ج ر عدد 6482، بتاريخ 14 يوليو 2016.

306- في إطار اللامركزية التي يعتمدها المغرب، ينتصب الجهاز الإداري/المعين كفاعل في التدبير الترابي إلى جانب الجهاز السياسي/المنتخب، ضمن علاقات يفترض فيها «التعاون» و«المساعدة»، حيث ينطلق الأخير من مرجعية مسؤوليته السياسية وتعاقد مع جمهوره السياسي، فيما يجد الجهاز الإداري مبرره في الحاجة إلى خلق التوازن وضبط أداء الجهاز السياسي، عبر آلية التأشير التي تكتسي أهمية خاصة في الجانب المالي، وبشكل خاص في الميزانية، وعلى هذا الأساس تعدّ المجالس المنتخبة ميزانياتها وتحيلها على سلطات المراقبة للتأشير عليها حتى تكتمل وتكتسب قانونيتها، فتتخذ الميزانية رهين بحصولها على التأشير.

307- المادة 214 من ق ت 11114، م س.

وعليه، فإن مسطرة التعديل في ارتباطها بعنصر الاستقلال المالي للجهة تحتمل التعليق عليها بنفس ما أسلفناه بخصوص الإعداد والتأشير على الميزانيات الأصلية، حيث سيرتهن اعتماد الميزانية المعدلة من عدمه بالموقف الذي ستفصح عنه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، إما بالتأشير أو رفض التأشير عليها ومرة أخرى سنكون أمام هواجس احتمالات تباين التقديرات، حيث ينتصب عنصر الصدقية كشرط للتأشير تماما كالذي ينصب على الميزانية الأصلية، مع تسجيل فارق أنه في هذه الحالة الأخيرة يكون الزمن فيه بعض الأريحية مبعثها إمكانية التدارك قبل حلول السنة المالية المعنية، في حين أن التعديل يكون من حيث توقيته في خلال السنة المالية الجارية، وكل تأخير في التأشير واعتماد الميزانية المعدلة سيستهلك وقتا إضافيا من الزمن التنموي للمجالس المنتخبة، خصوصا وأن المشرع توقف عند احترام الشكليات والشروط المتبعة في اعتماد الميزانية الأصلية، ولم يجتهد في التقليل من آجال التأشير أو أجل إعلان رفض التأشير وآجال العرض من جديد على التصويت بعد رفض التأشير، أخذا بعين الاعتبار لعامل الزمن وأهميته.

وبالتالي، فإن مسطرة التعديل، بشكلها الحالي، لا تخدم حرية القرار المالي للجهة، وتحتاج إلى إعادة تفكير، لجهة تبسيط إجراءاتها ومراجعة إشكالية التقدير المزدوج لصدقية مبدأ الصدقية.

الفرع الثاني: تقزيم لآليات تدبيرية مهمة وتوسيع مضط لآلية النصوص

التنظيمية

يقوم التدبير الاستراتيجي لأي منظمة كيفما كان شكلها على عناصر أساسية لا بد من توفرها حتى يتسنى وصف تدبير تلك المنظمة بالاستراتيجي، ومن بينها التكوين المستمر لمواردها البشرية، والتقييم المنهجي لمردودية كل قطاع إنتاجي، والتنسيق الأفقي بين مستويات المسؤولية، والعمودي بينها وبين المستويات العملياتية داخل المنظمة ثم السعي إلى إدماج أكبر قدر ممكن من مكونات المنظمة في عمليات صناعة القرار، إضافة إلى ضرورة الدفاع عن مصالحها إزاء المحيط الخارجي.

وفي التدبير الاستراتيجي للجهات، تبقى هذه العناصر المشار إليها أعلاه آليات تديرية غير مادية، لكنها لا تقل أهمية عن الآليات الأخرى كالتمويل والبرامج التنموية والأجهزة التنفيذية لذلك سنشتغل في هذا المبحث على تحليل وتقييم كيفية تناول القانون التنظيمي للجهات لهذه الآليات (الفقرة الأولى)، إضافة إلى نقطة أخرى قدّرنا أنها مهمة، وهي توسّع القانون التنظيمي المذكور في الإحالة إلى النصوص التنظيمية لتأطير بعض جوانب التدبير الترابي الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إغفال المأسسة القانونية لأجهزة التقييم والتكوين

يؤقّر التقييم إمكانيات تديرية مهمّة للمنظمات إذا ما جرى تفعيله بشكل سليم، لأنه يمكن من تثمين الجوانب التديرية التي تشتغل بشكل جيّد، ومن كشف الخطط أو التدابير غير الفعّالة، مما يتيح فرصة المراجعة المستمرة للأهداف ووسائل تحقيقها، وتكثيف مسارات اشتغال مكونات المنظمة على ضوء ما تكشفه عمليات التقييم في أفق بلوغ مستويات مرضية من المردودية.

أمّا التكوين، فيبقى عنصرا ضروريا لتعزيز قدرات الموارد البشرية وتحيين معارفها حول المجالات القانونية والمالية والعلمية التي ترتبط بميدان اشتغال المنظمة.

وعليه نتناول في هذه الفقرة تنظيم الإطار القانوني للجهات لعنصري التقييم (أولا)، والتكوين (ثانيا)، وذلك اعتبارا لأهميتهما في تجويد التدبير الترابي للجهات.

أولا: التقييم وتحليل المخاطر

نسجل أولا أن القانون التنظيمي للجهات لم يحدث أي بنية مستقلة للتبع والتقييم على المستوى الوطني⁽³⁰⁸⁾، لتتولى متابعة تنزيل الجهوية المتقدمة وتقييم أداء مختلف الفاعلين المتدخلين في التدبير الترابي الجهوي ولم يجري إلى حدّ الساعة التفكير في

308- التقييم هو تقدير كفي ووصفي يروم تشخيص وإصدار حكم، وهو عملية تهدف إلى التأكد من أن المشروع قد حقق النتائج المرغوبة منه ولتحديد أثر التقييم تتم دراسة نتائج المشروع ومقارنتها بالأهداف الموضوعة له خلال مرحلة التخطيط بهدف تحسين مردوديتها، أي قياس نجاعة وفعالية البرامج ويختلف عن التقويم الذي يعني تحديد الشيء وإعادة توجيهه من حال إلى حال، ولا يقتصر على إصدار الحكم على قيمة الأشياء، ولكن يتجاوز ذلك إلى اتخاذ القرارات، فهو عملية تشخيصية وعلاجية ووقائية.

أوردته ميمونة هموش، منهجية تتبع وتقييم برنامج التنمية الجهوية، منشورات م م إ م ت، عدد 162، يناير- فبراير 2022، ص 207 و208.

إحداثها بموجب تعديل للقانون المذكور، سيما وأن حزب العدالة والتنمية الذي كان يرأس الحكومة التي أعدت مشروع القانون التنظيمي، وترأس الحكومة التي بعدها، سبق له وأن تعهد في برنامجه الانتخابي لتشريعات 2016 ب «وضع آلية لقيادة وتبعية وضمان التنزيل الأمثل للحكامة الترابية»⁽³⁰⁹⁾.

ثم نضيف ملاحظة فيما يخص التقييم على مستوى الجهة نفسها، وهي أن التقييم الداخلي الذي نص عليه القانون التنظيمي للجهات في مادته 246، أي دعوة الجهة إلى إجراء التقييم تحت إشراف رؤسائها، يتعارض مع العلمية والموضوعية المفترضة في هكذا عمليات، وقد يكون فيه مساس بجوهر هذه العملية والمتمثل في استخلاص الاستنتاجات وصياغة التوصيات بما قد تحمله من نقد وتعريه لمكامن الخلل في أداء المجالس المنتخبة⁽³¹⁰⁾، لأننا بهذا الشكل سنكون أمام تقييم يشرف عليه رئيس الجهة لنقد التدبير الترابي الذي هو مسؤول عنه بالدرجة الأولى.

وهنا نستحضر التجربة الإيطالية في هذا المجال، حيث تراقب وتقيم هيئات مستقلة للتقييم أداء الأقاليم والجماعات واحترامها لمتطلبات الشفافية⁽³¹¹⁾.

وإلى جانب التقييم، نورد نقطة أخرى مهمة وتشارك معه في ضمان فعالية تدخلات الجهة، ويتعلق الأمر بالقدرة على الاستشراف العلمي للتحديات والفرص المستقبلية، وتحليل المخاطر في إطار التخطيط الاستراتيجي الترابي.

فالتوقع والاستشراف وتحليل المخاطر من أبجديات التدبير الاستراتيجي⁽³¹²⁾، وكل

309- حزب العدالة والتنمية، البرنامج الانتخابي، الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016.

310- Unicef, note méthodologique, Présentation de l'évaluation d'impact, Septembre 2014, P 13.

311- « Les provinces et les communes peuvent se doter d'un organisme indépendant d'évaluation de la performance, qui se substitue aux services de contrôle interne, il suit le fonctionnement du système d'évaluation des actions de la collectivité, communique les critiques qui lui sont adressées pour les usagers, valide le rapport sur la performance et s'assure de sa publication (...) et s'assure que l'administration respecte les règles applicables en matière de transparence » Sénat, note sur les contrôles des finances des collectivités territoriales, Septembre 2011, P 117.

312- المقاربة الاستراتيجية لا تقتصر على مجرد تملك أدوات معينة، بل تتطلب كذلك حالة ذهنية متشعبة بثقافة الاستراتيجية، وبالنسبة ل godet Michel تقوم ثقافة الاستراتيجية على ثلاث ركائز هي التي تكون ما يسمى بالتدبير الاستراتيجي وهي: الاستشراف، الفعل والتعبئة.

- Jean-Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, Management stratégique, Magnard Vuibert, 2016, p15

منظمة مدعوة إلى امتلاك أدوات التحليل والاستشراف حتى تكيف خياراتها القادمة مع معطيات الواقع المستقبلي.

وبهذا الخصوص، نسجل أن القانون التنظيمي 1114 لم يمكن الجهات من أي بنيات للتوقع والاستشراف وتحليل المخاطر، مع العلم أن المجالس الجهوية تدبر مجالات ترابية واسعة، وتشاركها في ذلك شبكة من الفاعلين، وبيئة اشتغالها حافلة بمتغيرات مركبة يتداخل فيها المالي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي لذلك فإنها بحاجة إلى بنيات متخصصة دائمة لا تتأثر بتجديد المجالس، لتقدم قراءات علمية استشرافية لكل هذه المتغيرات واقتراح خطط للتعامل معها.

ثانياً: التكوين

من مكامن قصور القانون التنظيمي 1114 كذلك، يمكن أن نضيف إغفاله التنصيص على جهاز دائم ومختص لتكوين المنتخبين في شكل وكالة أو مجلس وطني، واقتصاره في ذلك على مقتضيات بسيطة وردت في مادته⁽³¹³⁾.

لأن إحداث هذا الجهاز سيساعد على تكثيف عمليات التكوين، والرفع من نجاعتها وفعاليتها، وبالتالي تطوير القدرات التدريبية للمنتخبين الجهويين كما هو معمول به في فرنسا، حيث أحدث فيها مجلس وطني لتكوين المنتخبين المحليين، يرأسه منتخب محلي، ويتكون من منتخبين محليين وشخصيات مؤهلة، ويصدر المجلس توصياته وآرائه حول تكوين المنتخبين لتقوية فعالية التكوين وشفافيته وتوازنه المالي، وينجز تقريراً سنوياً حول أعماله يرفع إلى الوزير المكلف بقطاع الجماعات الترابية ويقدم إلى العموم ويوضع رهن إشارة المجلس الوطني مجلساً للتوجيه يتكون من منتخبين محليين وخبراء وشخصيات مؤهلة، مهمته صياغة اقتراحات لتجويد التكوين ولأئحة التكوينات وكيفية تقييمها.

يتطلب إذن التنزيل السليم لورش الجهوية المتقدمة وخلق جهات قادرة على

313- يحق لأعضاء مجلس الجهة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة وتحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر، ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجهات في تغطية مصاريفها.

المادة 56 من ق 1114، م س.

ولاحقاً صدر المرسوم رقم 297216 في 29 يونيو 2016، والذي أناط في مادته الثانية بالجهة مهمة إعداد التصميم الجهوي للتكوين المستمر بتنسيق مع العمالات والأقاليم والجماعات الواقعة داخل نفوذها الترابي

المشاركة في رفع التحديات التنموية، نخبا جهوية ذات تكوين جيّد في مجالات صلاحيتها، يمكنها من اقتراح ومناقشة وتقييم كل ما يهم تنمية الجهة.

ولتحقيق ذلك، نرى أن القانون التنظيمي للجهات كان يجدر به ابتكار تدابير فعّالة في هذا الجانب من قبيل:

- إدراج مسألة تكوين المنتخبين بالجهة ضمن مهام التنسيق التي يضطلع بها الوالي، بحيث يكون بإمكان مجلس الجهة طلب الاستفادة من خبرات أطر المصالح اللامركزية في مجال تخصّصها وتنظيم لقاءات دورية معها.

- اتخاذ تدابير مالية تشجيعية تدفع الجهات إلى تكثيف برامجها التكوينية، وذلك من خلال مساهمة الدولة في التكاليف، والتنصيب على ضرورة ربط الجهات لعلاقات تعاون مع محيطها الجامعي، وتحفيز المراكز البحثية الوطنية والأجنبية على تكوين المنتخبين الجهويين.

- الإقرار القانوني لحد أدنى معيّن من ساعات التكوين وتحديد حد أدنى من المجالات الواجب تكوين أعضاء مجالس الجهات فيها.

إن تنصيب القانون التنظيمي للجهات على تدابير من قبيل تلك التي أوردناها أعلاه، من شأنه أن يرفع من حجم ومضمون العرض التكويني لأعضاء مجالس الجهات، وتحسين معارفهم حول المجالات التي تدخل ضمن نطاق اختصاصهم وبالتالي الرفع من مستوى نقاشاتهم وتداولاتهم في ميزانيات الجهة، وبرامجها التنموية وفي كل شؤونها.

الفقرة الثانية : مطلب الديمقراطية التشاركية

تبنى الديمقراطيّة التشاركية في بعدها الترابي على نهج التفكير الجماعي في تنمية التراب من خلال توسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، أي الانفتاح على آراء الساكنة حول المشاريع التنموية، وتلقّي ومعالجة مطالبهم بهذا الخصوص فالديمقراطية التشاركية لطالما اعتبرت مكملّة للديمقراطية التمثيلية وإذا كانت هذه الأخيرة تفرز ممثلين عن الساكنة في مجالس الجهات فإن الديمقراطية التشاركية تضمن التواصل المستمر بين الساكنة والمجالس المنتخبة، وبالتالي التدبير الجماعي لتنمية الجهة.

فالتدبير الترابي الجهوي إذا ما وظّف هذه الآلية بشكل فعّال، سيضمن قدرا معينا من النجاح، وعائدا إيجابيا لجميع الأطراف، فمجلس الجهة في هذه الحالة سيعزز من شرعيته التمثيلية وسيكسب رضى المواطنين والساكنة ستحصد تنمية نابعة من حاجياتها، وسيتقوّى إحساسها بالانتماء للتراب، وسيزداد وعيها بثقافة المشاركة السياسية والتعبير عن المطالب بالأدوات السلمية الحضارية.

وتكريسا للتوجّه الذي يعتبر حق تقديم العرائض ذا أهمية بالغة في إشراك المواطنين والجمعيات في تدبير الشأن العام، جعل المشرع المغربي هذا الحق مكسبا دستوريا باعتباره مظهرا من مظاهر حرية الرأي والتعبير، وارتقى به إلى آلية اقتراحية تسمح للمواطنين والجمعيات بالانخراط باقتراحاتهم في جميع القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات الوحدات الترابية⁽³¹⁴⁾ لا سيما الجهات.

والعريضة هي كلّ طلب مكتوب على دعامة ورقية أو إلكترونية، يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يوجّهه مواطنات ومواطنون مقيمون بالمغرب أو خارجه إلى السلطات العمومية المعنية قصد اتّخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار احترام أحكام الدستور والقانون⁽³¹⁵⁾.

وعرّفت المادة 119 من القانون التنظيمي 11114 العريضة بأنها كل محرّر يطالب بموجبه المواطنات والمواطنون والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله فيما حدّدت المادتين 121 و122 شروط تقديم هذه العرائض من قبل المواطنات والمواطنين والجمعيات على التوالي.

وهي من الآليات التي عبرها يتجسّد واقعيّا توسيع هوامش المشاركة أمام المواطنين، وكذا فعاليات المجتمع في السياسات العمومية، والأكثر استعمالا في التجارب المقارنة لفاعليتها ولتأثيرها القوي على مسار إعداد السياسات العمومية⁽³¹⁶⁾.

314- عادل عيدون، العرائض كألية للتأثير في القرار الترابي بالمغرب، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 21، دجنبر 2022، ص 117.

315- المادة الثانية من القانون التنظيمي رقم 4414 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 116107، ج ر عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016 كما وقع تغييره.

316- مصعب التجاني، العرائض كألية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية، بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص 118.

إلا أننا نجد أن تنظيم القانون التنظيمي 11114 لهذه الآلية الديمقراطية لا يشجّع على تعاطيها، لا من جانب المواطنين (أولاً)، ولا من جانب الجمعيات (ثانياً)، ومردّ ذلك إلى الشروط التي حدّدها المادة 120 من القانون التنظيمي للجهات.

أولاً: العرائض المقدّمة من طرف المواطنين.

اشترط القانون التنظيمي 11114 في مادّته 120 أن يتراوح عدد الموقعين على العريضة بين 300 و500 تبعاً لتعداد سكان الجهة، وأن يكون الموقعين موزّعين بحسب مقرّات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط ألا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب، ثم تولّت المادة 122 تنظيم كميّات إيداع العرائض.

ونعلّق على المقتضيات الواردة في المادتين أعلاه في النقاط التالية:

- إن النقطة المراد إدراجها في العريضة ليس بالضرورة أن يمتد أثرها مجاليّاً إلى كل عمالات أو أقاليم الجهة حتى نضمن توقيع نسبة 5 في المائة من العدد المطلوب فيها وقد يكون موضوع العريضة مسألة منحصرة مكانيّاً في عمالة أو إقليم واحد أو حتى تخصّ مدينة بعينها، لذلك لا يعقل أن يشترط المشرّع حصول اتفاق حولها بين مواطنين ينحدرون من خارج الإقليم أو العمالة المعنية.

وبالتّالي فالصّيغة التي وردت بها الفقرة الأخيرة من المادة 120 لا تحفّز على مشاركة مواطني الجهة في تدبير شؤونهم والترافع عن قضاياهم.

- اشتراط بلوغ التوقيعات 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يقلّ تعداد سكانها عن مليون نسمة، و400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح تعداد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز تعداد سكانها ثلاثة ملايين نسمة قد لا يشجّع الأفراد على التفكير في المشاركة في تدبير الشأن العام الترابي عبر تقديم العرائض لأنّ الأعداد المشترطة من التوقيعات تبدو مرتفعة جدّاً وقد تتطلّب مجهودات تواصلية ولوجيستية مهمّة من جانب المواطنين السّاهرين على العريضة، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الطّابع المادي الذي تتّصف به هذه المسطرة، لأن القانون التنظيمي لم يفتح إمكانيّة استعمال الوسائل التكنولوجية في التوقيع والإيداع.

وفي هذا الصدد تقدّم الفريق الحركي بمجلس النواب بمقتراح قانون تنظيمي يقضي بتغيير وتتميم المواد من 119 إلى 122 من القانون التنظيمي للجهات، واقتراح تقليص عدد التّوقيعات من 300 إلى 200 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة، ومن 400 إلى 300 بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، ومن 500 إلى 400 بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة، واقتراح كذلك إعادة تعريف العريضة لتشمل حتى المحرّرات المكتوبة على دعابات إلكترونية، إلى جانب المحرّرات المكتوبة على محرّرات ورقية، واقتراح الفريق الحركي تعديلا آخر مضمونه أن يقبل التوقيع حتى عبر البوابة الإلكترونية المعدّة لهذا الغرض⁽³¹⁷⁾.

ومطلب إدراج الدّعامة الإلكترونية في تحرير العريضة جاء أيضا ضمن مقترح قانون تنظيمي آخر تقدم به فريق الأصالة والمعاصرة بمجلس النواب، حيث اقترح الفريق كذلك التّصيص على إمكانية إرسال العريضة عبر البريد الإلكتروني المعد لهذا الغرض⁽³¹⁸⁾.

- المادة 122 من القانون التنظيمي 11114 تبقى غير مكتملة، لأنها لم تلزم رئيس الجهة بقبول العرائض المستوفية للشّروط القانونية، مضاف إليه أن دعوة الرئيس إلى تبليغ وكيل العريضة أو الممثل القانوني للجمعية قرار رفض العريضة معلّلا، لم يرافقه أي تحديد لمآلات هذا الرفض وخيارات المواطنين مقدّمي العريضة لمواجهة رفض الرئيس.

وثمة نقطة أخرى تكرّس محدودية التّأطير القانوني لآلية العرائض، تتمثل في تّصيصه على جدولة العريضة في الجلسة العادية الموالية، والأجدر في نظرنا هو تخصيص جلسة استثنائية للتداول في المطلب المعبرّ عنه، لأن توافق إرادة ما بين 300 و500 مواطن من سكان الجهة حول مطلب معين يستحقّ استجابة مستعجلة، ضمانا لتحفيز الديمقراطية المحلية وتشجيع الساكنة على المشاركة في تدبير تنمية الجهة.

ثانيا: العرائض المقدّمة من طرف الجمعيات

يتوفّر المغرب على شبكة من الجمعيات تقوم بأنشطة متعدّدة، وهي بذلك تشكّل

317- البرلمان، مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 190، تاريخ التسجيل 6 يناير 2023.

318- البرلمان، مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 251، تاريخ التسجيل 11 يوليوز 2023.

عنصرًا هامًا في تجديد الطاقات، وفاعلًا نشيطًا في تنمية قوامها المشاركة الفعالة للسكان، لهذا يتعين على الدولة، كما على الجماعات المحلية، توظيف هذه الطاقات والأخذ بيدها⁽³¹⁹⁾.

وفي خضمّ سياق عام يروم توسيع المشاركة في الشأن العام والانفتاح على المكونات المجتمعية، جاء القانون التنظيمي للجهات بمقتضيات تصبّ في ذات الاتجاه، وأتاح إمكانية مساهمة الجمعيات في التنمية وتجويد مخرجات التدبير الترابي عبر تقديم العرائض.

واشترطت المادة 121 منه في الجمعيات التي تعزم تقديم عريضة إلى مجلس الجهة جملة من الشروط، منها أن يمضي على تأسيسها القانوني مدة ثلاث سنوات، وأن يكون مقرّها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، إضافة إلى شروط أخرى. ومن بين كلّ الشروط الواردة في المادة 121، نرى أن هذين الشرطين سيحدّان من انخراط الجمعيات في تدبير الشأن الترابي للجهات عبر آلية العرائض، وذلك للأسباب التالية:

- تنصيص المشرّع على ضرورة مرور ثلاث سنوات على التأسيس القانوني للجمعية غير مبرّر، لأنه سيحرم عددا من الجمعيات الحديثة التأسيس من التفاعل مع مجالس الجهات من خلال آلية الديمقراطية التشاركية، حتى وإن كانت هذه الجمعيات جادة وملمّة بالقضايا التي يمكن أن تكون موضوعا للعريضة.

وعامل الزمن والأقدمية ليسا معيارا للتمييز بين الجمعيات من حيث أحقيّتها بالمشاركة في الشأن العام، فماذا لو كانت جمعية مؤسّسة في أقل من ثلاث سنوات وبها عدد كبير من المنخرطين، أو تشتغل في قضايا حيوية، أو بها أطرا أكثر من جمعيات أخرى يتجاوز تأسيسها ثلاث سنوات؟

وعليه، نرى أن القانون التنظيمي للجهات كان عليه أن يتوسّع في تشجيع الجمعيات على المشاركة في الشأن العام الترابي، وتمكينها من ذلك حتى ولو كانت حاصلة فقط

319- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، طنجة، بتاريخ 4 ماي 2000.

على وصل التأسيس، بل إن التشجيع على هكذا ممارسة ديمقراطية يفترض بالمشروع أن يدفع بالمواطنين إلى تنظيم أنفسهم داخل إطار جمعي عندما يرون حاجة إلى مخاطبة مجالس الجهات أو التفاعل معها.

- اشتراط المشروع في الجمعية أن يكون مقرها أو أحد فروعها داخل تراب الجهة كذلك قد يؤدي إلى حرمان الجمعيات من هذه الآلية الديمقراطية، فلنفترض على سبيل المثال أن مجموعة من المستثمرين من الجالية المغربية بالخارج، أو كفاءات مغربية من الجالية في ميادين طبية أو علمية أو تقنية أو اقتصادية ينتظمون في جمعية معينة بإحدى دول المهجر، وقرروا مراسلة مجلس جهة معينة من أجل إدراج نقطة في جدول أعمالها، وهذه النقطة تدخل في نطاق تخصصهم أو ستؤسس مثلاً لترتيبات معينة تمهد لاستثمارهم بتراب الجهة، في هذه الحالات، وبحسب منطوق المادة 121، لن يكون بإمكان جمعياتهم التقدم بالعرائض لطلب إدراج هذه النقاط، لأن جمعيتهم غير مؤسسة بالمغرب وبذلك تضيع فرصة استفادة الجهات من خبرات مغربية قد تكون تشتغل أيضاً في مجال التدبير الترابي بالخارج.

كما قد يكون هذا الإجراء سبباً في تضييع بعض المشاريع التنموية أو الشراكات، لأن المعنيين بها لم يستطيعوا تنبيه مجلس الجهة إلى نقطة يرونها مهمة لهم.

إضافة إلى بعد آخر يتمثل في كون هذه المادة لا تشجع على استمرار التواصل الوجداني، والارتباط الهوياتي بين مغاربة العالم والتراب الذي ينحدرون منه وكان يجدر بالمشروع أن يجيز أحقية الجمعيات في التقدم بالعرائض إلى الجمعيات حتى ولو لم يكن مقرها أو أحد فروعها بتراب الجهة، ويقتصر فقط على شرط أن يكون أعضاء الجمعية من مغاربة العالم، والاقتداء في ذلك بالمشروع الدستوري الذي اهتم بشكل واسع بمشاركة المغاربة المقيمين في الخارج في الشأن العام الوطني⁽³²⁰⁾.

320- نورد مجموعة من الفصول الدستورية التي تخدم هذا الطرح وهي:.

- الفصل 16: «تعمل المملكة المغربية على حماية الحقوق والمصالح المشروعة للمواطنين والمواطنات المغاربة المقيمين في الخارج، في إطار احترام القانون الدولي والقوانين الجاري بها العمل في بلدان الاستقبال كما تحرص على الحفاظ على الوشائج الإنسانية معهم، ولا سيما الثقافية منها، وتعمل على ترميمها وصيانة هويتهم الوطنية. تسهر الدولة على تقوية مساهمتهم في تنمية وطنهم المغرب، وكذا على تمثيل أو أواصر الصداقة والتعاون مع حكومات ومجتمعات البلدان المقيمين بها أو التي يعتبرون من مواطنيها».

الفقرة الثالثة : توسيع مفرط لآلية النصوص التنظيمية

صحيح أن السيورة الإصلاحية للتنظيم الترابي ببلادنا حملت معها مستجدات كمية وكيفية، لجهة مزيد من تقاسم السلطة والموارد بين المركز ووحداته الترابية، وإخراج النصوص القانونية المنظمة لشؤون الجماعات الترابية في صيغة قوانين تنظيمية.

لكن الثابت أيضا هو أن طبيعة العلاقات والروابط بين الشخص المعنوي الأصلي (الدولة)، والأشخاص المعنوية الفرعية (الجماعات الترابية)، ليست بالبسيطة، وفيها قدر كبير من التعقيد والتشابك، مردّه إلى ما تختزنه هذه العلاقات من منظومة فاعلين مختلفين في رهاناتهم ودوافعهم ومواردهم وبناء عليه، فإن مخرجات هذه السيورة من الطبيعي أن تعتربها بعض النواقص؛ من قبيل غموض بعض جزئياتها الذي يفتح الباب أمام قراءات مختلفة وتأويلات وتفسيرات متباينة لهذه المخرجات وبالتالي رجحان إرادة من يملك سلطة هذا «التفسير»، أي الجهاز الحكومي المكلف بالداخلية ومن وراءه السلطة التنفيذية، عبر المراسيم التطبيقية والمناشير والمذكرات التوجيهية.

وعليه، يكون التخوّف مشروعا من أن تعمل هذه «الآليات التفسيرية» على إفراغ الجهوية المتقدمة من جوهرها، وتقويض أسسها لا سيما أساسها المالي.

في هذا الإطار، نسجّل أن القانون التنظيمي 1114 أحال إلى القوانين العادية المكملّة، وعلى النصوص التنظيمية (مراسيم وقرارات)، وحدّد أجل 30 شهرا لإصدارها، وتولّت الدوريات الوزارية ملئ عدد من الفراغات، وهو ما يطرح بإلحاح مشكلة الزمن في التدبير الإداري والسياسي ومكانته في التشريع ودلالته في التنفيذ من جهة، كما يعيد طرح جدوى الأمن القانوني في هذا المجال من جهة أخرى⁽³²¹⁾.

- الفصل 17: «يتمتع المغاربة المقيمون في الخارج بحقوق المواطنة كاملة، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات. ويمكنهم تقديم ترشيحاتهم للانتخابات على مستوى اللوائح والدوائر الانتخابية، المحلية والجهوية والوطنية ويحدد القانون المعايير الخاصة بالأهلية للانتخاب وحالات التنافي كما يحدد شروط وكيفية الممارسة الفعلية لحق التصويت وحق الترشيح، انطلاقا من بلدان الإقامة».

- الفصل 18: «تعمل السلطات العمومية على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج، في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحددها الدستور أو القانون».

- الفصل 163: «يتولى مجلس الجالية المغربية بالخارج، على الخصوص، إبداء آرائه حول توجهات السياسات العمومية التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية، وضمان حقوقهم وصيانة مصالحهم، وكذا المساهمة في التنمية البشرية والمستدامة في وطنهم المغرب وتقدمه».

321- مركز تكامل للدراسات والأبحاث، الديمقراطية المحلية وآفاق التنمية الترابية بالمغرب، تسيق إدريس جردان وعبد المنعم الأزعر، مطبعة قرطبة، أكادير 2020، ص 08.

- تشمل القضايا التي أحال فيها القانون التنظيمي إلى صدور نصوص تنظيمية ما يلي:
- معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات (المادة 236 من القانون التنظيمي للجهات).
 - شروط منح تعويضات التمثيل والتنقل ومقاديرها (المادة 55 من القانون التنظيمي للجهات).
 - كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لأعضاء مجلس الجهة وشروطها (المادة 56).
 - مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية (المادة 86).
 - شكل العريضة والوثائق التي يتعين إرفاقها بها (المادة 122).
 - توازنات الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية (المادة 167).
 - حسن تدبير مالية الجهة وهيئاتها (المادة 213).
 - تحويل اعتمادات داخل الميزانية وفتح اعتمادات جديدة (المادتين 214 و215).
 - معايير الاستفادة من صندوق التأهيل الاجتماعي (المادة 231).
- ومن بين الجوانب التدييرية الواردة في هذه اللائحة، نرى أن برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، يمثلان أهمية خاصة ضمن آليات التدبير الاستراتيجي لتراب الجهة، ومن غير المناسب إحالة مسألة تنظيمهما إلى نص تنظيمي يصدر في شكل مرسوم، بل يجدر به أن يكون ضمن القانون التنظيمي للجهات.
- فبرنامج تنمية الجهة وتصميم إعداد التراب هما العصب الذي تتمحور حوله تنمية تراب الجهة، ويستحقان عناية خاصة من جانب المشرع تعكس قيمتهما الاستراتيجية.
- وعليه، نرى أنه كان بإمكان المشرع توسيع دائرة القضايا التي يؤطرها القانون التنظيمي 1114 والتفصيل فيها، والتقليل من الإحالة إلى التشريع العادي والمراسيم لأن القانون التنظيمي يوفر بطبيعته حماية أكبر مقارنة مع النصوص الأدنى منه ضمن هرمية تراتبية التشريع، ويضمن قيمة قانونية وفقهية أكثر من النص العادي.

خاتمة القسم الأول

انصبّت عملیات البحث خلال هذا القسم على محاولة بناء إجابات لإشكالية فرعية مضمونها هو مدى ملاءمة المقومات السياسية والدستورية والقانونية للدفع بالمسار الجهوي بالمغرب، وتحفيز الفاعل الترابي الجهوي على إنتاج فعل عمومي ترابي تموي وذلك من منطلق أن التدبير الاستراتيجي للجهات يصعب فصله عن تأثيرات النّسق العام وتفاعلاته، وهو بحاجة إلى مقوّمات مواتية تتيحها بيئة مشجّعة.

والبيئة هنا تأخذ معنى منظومة متعدّدة الأبعاد، فيها ما هو مؤسّساتي وقانوني ودستوري وفيها حتى ما هو اجتماعي وثقافي.

اقتصرنا خلال هذا القسم على المقومات السياسية والدستورية والقانونية، تجد المقومات السياسية مبرّرها في كون السياسة هي جوهر الاجتماع البشري وهي الناطمة لكل دينامياته، ومنه تكون اللامركزية والجهوية المتقدمة والتدبير الترابي ما هي إلا مظهرات لإرادة سياسية.

وفي سياقنا الوطني، لا بد أن ينطلق تحليل وتقييم الإرادة السياسية للدولة في هذا الجانب، من تتبع مكوّنين أساسيين في النّسق السياسي الوطني، هما المؤسسة الملكية والحكومة.

فيما تستمدّ المقومات الدستورية والقانونية أهميتها من كونها الوسيلة التي تصرّف فيها الدولة رؤيتها وتوجّهاها الاستراتيجية في تنظيم مجال معين.

وعليه، شكّلت هذه العناصر المحاور الأساسية للقسم الأول، وتمت مقاربتها بمنهجية تحليلية تقييمية، وهو ما مكن من استنتاج خلاصات مرحلية نعرض لبعضها بإيجاز:

- ظلّت المؤسسة الملكية محرّكا دافعا لسياسة الجهوية المتقدّمة ببلادنا، وشكّلت ضمانة ملموسة الأثر خلال مرحلة ما بعد 2010، وذلك بخلاف مرحلة سابقة عن

هذا التاريخ عرفت تواضع مخرجات النشاط الملكي بهذا الخصوص وهي نفس الملاحظة التي سجلناها بخصوص أداء السلطة التنفيذية.

- دستور 2011 والقانون التنظيمي للجهات شكّلا نقلة نوعية في مسلسل إصلاح التنظيم الترابي للمملكة، واستفادت الجهات من وضع دستوري متقدّم غير مسبوق، وحظيت لأول مرة بإطار قانوني في صيغة قانون تنظيمي إلا أن الممارسة العملية للتدبير الترابي الجهوي أبانت عن الحاجة إلى تطوير وتجويد هذه الأطر الدستورية والقانونية.

القسم الثاني:
المقومات الوظيفية والمالية
رافعة أساسية للتدبير الاستراتيجي للجهات

بنيت الفكرة العامة لهذا البحث على منطلق بحثي مفاده أن التدبير الاستراتيجي للجهات لن يقوم إلا بتوفّر نسق عام أو بيئة خارجية تؤهل الفاعل الترابي الجهوي ليضطلع بدوره بالتنموي.

وحتى يكون هذا المحيط كذلك، يجب أن تكون العناصر المكوّنة له ملائمة وفعّالة أما من حيث طبيعة هذه العناصر فقد رأينا أنها ذات أبعاد سياسية ودستورية وقانونية ووظيفية ومالية تطرقتنا في القسم الأول من هذا البحث إلى المقومات السياسية والدستورية والقانونية، على أن نخصّص هذا القسم إلى المقومات الوظيفية والمالية.

هي مقوّمات لأن التدبير الاستراتيجي للجهات لن يقوم إلا بها، وهي وظيفية ومالية لأن الاختصاصات والصلاحيات، وكل ما يرتبط بهما، هي القنوات الرئيسية لتصريف الرؤية التنموية وترجمتها إلى مشاريع وتنزيلها إذا ما توفّرت القدرة على إشباع الحاجيات التمويلية التي يتطلبها كل ذلك.

إنّ جوهر سياسة اللامركزية بصفة عامة وبشكل مبسّط هو تصريف السياسة التوزيعية للدول، والتوزيع هنا له معنى شامل متعدد الأبعاد⁽³²²⁾، فقبول فكرة الجهوية المتقدمة بالمغرب هو في الأصل قبول الدولة بتوزيع السلط والموارد والوظائف بين المركز وأطراف أخرى هي الجهات، لأسباب فصلنا فيها على مستوى المقدمة العامة لهذا البحث.

لذلك فإن تحليل وتقييم المقوّمات الأساسية لبلورة تدبير استراتيجي للجهات، لا بد أن يدمج النهج الذي اتبعته الدولة في التمييز بين مجالات الفعل التي احتفظت بها لنفسها وتلك التي أتاحها للجهات، ثم طبيعة وحجم الإمكانيات المالية التي جعلتها من نصيب الفاعل الترابي الجهوي.

ومن ثم سنتناول في هذا القسم المقومات الوظيفية (الفصل الأول)، والمقومات المالية (الفصل الثاني).

322- يستهدف الإصلاح اللامركزي بشكل عام تقوية الأداء التنموي للجماعات الترابية، عبر تكريس إصلاحات إدارية تهتم بتوسيع صلاحياتها، وإصلاحات مالية تهتم تمكينها من السند المالي اللازم لأداء هذه الوظيفة التنموية، فهما مساران متوازيان ومتكاملان، ولا فلا معنى لتوسيع الاختصاص بدون توفير مقابله المالي

الفصل الأول:

المقومات الوظيفية

يشكّل المحدّد الوظيفي عنصراً هاماً من بين المقومات المكوّنة لبيئة التدبير الاستراتيجية للجهات، والتي تقع على عاتق الدولة مسؤولية ترتيب مكوناتها بشكل يضمن فعالية هذا التدبير.

والمقصود هنا بالمحدّد الوظيفي جملة من الإجراءات التي تتخذها الدولة لرسم حدود مجال اشتغال الوحدات الترابية الجهوية، بمعنى المجالات التي يسمح للجهات بالتدخل فيها.

إنها جملة من المسؤوليات التنموية التي تنازلت عنها الدولة لفائدة وحداتها الترابية الجهوية، أو ما يطلق عليها في القاموس القانوني بالاختصاصات والصلاحيات⁽³²³⁾.

يمكنّ المحدّد الوظيفي من التمييز بين هوامش تدخّل فاعلين سياسيين فوق تراب الجهة، هما الجهات بوصفها جماعات ترابية والدولة، والتمييز بين مسؤوليات هذا الفاعل أو ذاك في إنتاج جوانب معينة من الفعل العمومي الذي يستهدف تنمية المجالات الجهوية، لأنه يحدّد ما هو متروك للجهة لتبادر فيه وتقرّر فيه، وما تحتفظ به الدولة لنفسها لتتدخل فيه مباشرة أو تعاوناً مع المجالس الجهوية المنتخبة.

أما عن علاقة المحدّد الوظيفي بالتدبير الاستراتيجي للجهات، فهي علاقة ترابط عضوي، لأن فعالية مخرجات الفعل التنموي للجهات تتبني بالأساس على شرط حيابة هذه الجهات لمساحات واسعة للتدخّل فالتدبير الترابي الجهوي متشابك الجوانب، ويتداخل فيه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي، لذلك يفترض في الدولة أن تمكّن المجالس الجهوية المنتخبة من صلاحيات واختصاصات تطلّ كل هذه الجوانب،

323- يفهم من القسم الثاني من القانون التنظيمي 11114 أن الاختصاصات هي التي تعود للجهة كبنية أو كجماعة ترابية بشكل عام، فيما يفهم من الباب الأول والباب الثاني من القسم الثالث من نفس القانون أن الصلاحيات هي التي تعود ممارستها لمجلس الجهة ورئيسه.

حتى يتمكن المدبر الجهوي من صياغة سياسات ترابية كفيلة بتحقيق التنمية المندمجة والمتكاملة للجهة، فلا يمكن مساءلة الجهات عن فعالية مخرجاتها التنموية ما لم تكن لها القدرة على التقرير في مختلف جوانب التدبير الترابي.

ومن هذا المنطلق، اعتبرنا المحدد الوظيفي معياراً أساسياً لتقييم مدى مساهمة الدولة في توفير بيئة ملائمة لبروز تدبير استراتيجي للجهات، على أن نناقشه في نقطتين مهمتين:

الأولى تتعلق بتحليل وتقييم مجالات الفعل المتروكة للجهات (المبحث الأول)، والثانية تتعلق بمؤسسة الرئيس ومؤسسة مجلس الجهة ودورها في التدبير الترابي الجهوي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: رهان التدبير الاستراتيجي على ضوء اختصاصات الجهات

سنحاول في هذا المبحث تحليل بنية الاختصاصات، لتقييم إمكانية مساهمتها في تجويد الأداء الوظيفي للجهات، وبالتالي المساهمة في قيام تدبير استراتيجي لها وذلك من خلال التطرق إلى أنواعها الثلاثة (المطلب الثاني)، مع التأصيل المسبق لذلك بفهم مبدأ التفريع والنمط المعتمد في توزيع الاختصاص في التجربة المغربية (المطلب الأول).

المطلب الأول: مبدأ التفريع ونمط توزيع الاختصاصات

مع المراجعة الدستورية لسنة 2011، اعتمد المغرب لأول مرة مبدأ التفريع كمبدأ للتوزيع العمودي والأفقي للاختصاصات، عمودياً ما بين الدولة ووحداتها الترابية ومنها الجهات بشكل خاص ثم أفقياً فيما بين المستويات الترابية الثلاثة، وعلى إثره تم تحويل اختصاصات جديدة للجهات.

سنحاول في هذا المطلب تحليل انعكاس مبدأ التفريع (الفرع أول)، ونمط توزيع الاختصاصات (الفرع الثاني) على التدبير الترابي الجهوي.

الفرع الأول: مبدأ التفريع

ترجع بعض الكتابات الممارسة العملية لمبدأ التفريع إلى «أرسطو»، من خلال تصويره

توزيعاً للمهام على مجموعات متخصصة داخل المدينة الفاضلة⁽³²⁴⁾ ينصرف المبدأ إلى معالجة تحديد الأدوار والمسؤوليات لكل التنظيمات الموجودة داخله ولا ينظر مبدأ التفريع إلى مشروعية السلطة، وإنما يهتم أساساً بكيفية ممارستها وتوزيعها، لذلك يعدّ في الفكر القانوني والسياسي الحديث أهم المبادئ المنظمة لتقاسم السلطات وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات⁽³²⁵⁾.

يعد مبدأ التفريع من الآليات الحديثة في الأنظمة اللامركزية، يرتكز على شكل توزيع المهام والاختصاصات بين الجماعة الترابية والمركز، أي اعتماد الأسلوب العمودي لتقييم الصلاحيات داخل الدولة من القاعدة إلى القمة⁽³²⁶⁾ وهو نفس المعنى الذي ورد به المفهوم في معاهدة «ماستريخت» المنشأة للاتحاد الأوروبي سنة 1992⁽³²⁷⁾، فممارسة المسؤوليات يجب أن يسند للهيئات الأقرب للمواطنين⁽³²⁸⁾ ومعيار القرب أساسي لتحويل الاختصاصات، لأن الجماعة الترابية الأقرب أدري بشؤون ترابها وحاجياته، ولها حق الأسبقية في ممارستها، وفي حالة عجزها أو تجاوز متطلبات ممارستها للقدرات التدبيرية للمستوى الترابي المعني، يخوّل للمستوى الترابي الموالي التدخل وممارسته.

وتماشياً مع هذا المعنى، أشارت مبادرة الحكم الذاتي لمنطقة الصحراء المغربية إلى التفريع كآلية لتوزيع الاختصاص بين الدولة وجهات الصحراء، ضمناً من خلال إقرارها بحق سكان الصحراء في تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تتمتع باختصاصات حصرية⁽³²⁹⁾، واحتفاظ الدولة باختصاصات في ميادين السيادة⁽³³⁰⁾

324- Azzedine HANNOUN, Le principe de subsidiarité: levier constitutionnel de la régionalisation, REMALD, numéro 123, 2024, p 130 et 131.

325- المصطفى بلقزبور، مبدأ التفريع واختصاصات الجهات بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتدبير بسطات، السنة الجامعية 2014-2015.

326- محمد الشرفي، مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الترابية، مساهمة ضمن مؤلف جماعي بعنوان: «التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية»، تسبق البشير المنقي، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2020، ص 507.

327- Traité sur l'Union Européen, 7 février 1992, article 3B.

328- Charte européenne de l'autonomie locale, 1985, article 4, paragraphe 3.

329- المادة 5 من مبادرة الحكم الذاتي لمنطقة الصحراء، متاحة على الموقع الإلكتروني www.Sahara.ma

330- المادة 6 من مبادرة الحكم الذاتي لمنطقة الصحراء، م.س.

وتصريحاً من خلال تنصيب المادة 17 من المبادرة على أن الاختصاصات التي لم يتم التنصيب على تخويلها صراحة تمارس باتفاق بين الطرفين عملاً بمبدأ التفريع.

إن تقليص الفوارق المجالية، والرفع من نجاعة السياسات العمومية، يفرض اعتماد سياسات قريبة من المواطن ومن المجالات الترابية، ومن أجل تحقيق ذلك، يتعين توسيع هامش اتخاذ القرار وتنفيذه في نطاق المستوى الأنجع لضمان أداء عمومي مرن وفعال.

وفي هذا الإطار، اقترحت لجنة إعداد النموذج التنموي في تقريرها العام، بلورة السياسات العمومية على صعيد المجالات الترابية بناء على مبدأ التفريع الذي يستدعي جعل الفاعلين على المستوى الترابي هم الفاعلين الرئيسيين في تنمية الجهات، وحددت أربعة مبادئ للمرجعية الجديدة للتنمية، جاء المبدأ الرابع منها تحت عنوان «التقرير في نطاق المجالات الترابية».

وفي تفصيلها لهذا المبدأ، رأت اللجنة أن تقليص الفوارق المجالية والرفع من نجاعة السياسات العمومية يفترض اعتماد سياسات قريبة من المواطن والمجالات الترابية، ويتعين توسيع هامش اتخاذ القرار وتنفيذه في نطاق المستوى الأنجع⁽³³¹⁾.

وستعود اللجنة في موضع آخر إلى التأكيد على تعزيز مكانة المجالات الترابية في صلب العملية التنموية، والانتقال بها من مجرد وعاء نهائي لتفعيل سياسات عمومية مخطّط لها على المستوى المركزي، إلى فاعل رئيسي في إعدادها وإرسائها وإنجازها⁽³³²⁾.

من خلال كل ما سبق، يتبين أن فلسفة مبدأ التفريع تقتضي تدخل الجهات لممارسة ما عجزت عنه الجماعات والعمالات والأقاليم، وفي حالة ما أبانت هي نفسها عن عدم القدرة على ممارسته بشكل أكثر نجاعة وفعالية، فإن الدولة مدعوة للقيام بمسؤولياتها، سيما وأنها صاحبة الاختصاص الأصلي.

إن الفهم السليم لفلسفة المبدأ، من شأنه أن يجعل منه ضابطاً للوقاية من تشابك

331- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م، س، ص 58.

332- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م، س، ص 69.

الاختصاصات، وآلية للتوزيع العقلاني للأدوار، ولتقاسم المجهود التنموي بين الدولة والجهات ولتعزيز صدارة هذه الأخيرة.

وبالمقابل، ثمة جملة من الهواجس التي تطرحها الممارسة العملية لهذا المبدأ في سياقنا الوطني، والتي يمكن أن تنعكس سلباً على فعالية التدبير الترابي للجهات نعطي مثلاً لذلك بشرط العجز الذي يفتح المجال لتدخل الدولة، حيث من الطبيعي أن نتساءل عن المعايير المحددة لشرط العجز؟ ومن له صلاحية تقدير عجز الجهة عن ممارسة الصلاحيات؟ هل يعود للجهة نفسها إعلان عدم كفاية مواردها لممارسة الاختصاص؟ أم أن الدولة بإمكانها تقييم ذلك من تلقاء نفسها؟ وإذا ما ثبت تجاوز الاختصاص لقدرات المستوى الترابي الجهوي، فما هي ضمانات عدم إفراط المركز في التدخل بالشكل الذي يضرّ بالمبدأ؟

لم يجتهد المشرّع المغربي بمناسبة القانون التنظيمي 11114 في تحصين التدبير الاستراتيجي للجهات من منطلق التأطير القانوني الجيد لمبدأ التفريع، والإجابة على التساؤلات السابقة، بدليل أن القانون المذكور أشار إليه بإيجاز شديد في المادتين 6 و94، ولم يتوسّع في شرح تصوّر التجربة المغربية لمدلول التفريع، وشروط ممارسته كما هو الحال بالنسبة للجماعات، حيث تنصّ المادة 84 من القانون التنظيمي 11314⁽³³³⁾ على: «يمكن لمجالس الجماعات أن تعهد ممارسة اختصاص، أو بعض الاختصاصات الموكولة لها، إلى مجلس العمالة أو الإقليم، وذلك بطلب من الجماعة أو الجماعات الراغبة في ذلك، أو بطلب من الدولة أو بمبادرة من العمالة أو الإقليم».

ولم يحل القانون إلى أيّ مرسوم ليصدر بفرض تأطير مبدأ التفريع، وبمزيد من التفصيل نقول، إن المادة 68 من القانون التنظيمي 11114 لم تحدّد مآلات ممارسة الجهة لاختصاصاتها الذاتية في حالة عدم حصول تناسب بين مواردها ومتطلبات تنفيذ هذه الاختصاصات، هل تأذن للدولة بالحلول محلّها في تنفيذ اختصاصها الذاتي؟ أم على الدولة تحمل مسؤولياتها والتدخل تلقائياً تماشياً مع ما تنادي به فلسفة التفريع؟

في هذه النقطة تحديداً، نرى تقصيراً من جانب المشرّع، إذ لم يشر إلى طرق

333- ق ت رقم 11314 المتعلق بالجماعات، ج ر عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.

ممارسة مبدأ التفريع، لأن التنظيم القانوني لطرق ممارسته سيفيد في تحصين حق الجهات في الممارسة الفعلية لاختصاصاتها، والوقاية من تنازع الاختصاصات مع الدولة مما يخدم مطلب التدبير الاستراتيجي.

الفرع الثاني: نمط هندسة توزيع الاختصاصات

نقصد بنمط هندسة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، الأسلوب الذي يعتمد على المشرع أثناء عملية رسم مجالات تدخل الوحدات الجهوية، وهو أسلوب كيفما كانت طبيعته يبقى غير معلن، وإنما يستشف من قراءة وفحص التأطير القانوني لاختصاصات الجهات.

تتنوع أساليب توزيع وتحديد الاختصاصات بين المستوى المركزي والجماعات الترابية، غير أن التوجهين الفرانكفوني والأنكلوسكسوني يبقيا البارزين في هذا المجال، حيث يعتمد الأسلوب الأول على المبدأ العام للاختصاص، فيما يركز الأسلوب الثاني على تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر.

وبالنظر إلى اختصاصات الجهات بالمغرب، يتبين أن المشرع حافظ على الصيغة العامة، أو ما يسمى بالمقتضى العام للاختصاص في القانون التنظيمي رقم 11114⁽³³⁴⁾ في حين أن المشرع الفرنسي على سبيل المثال، نجده تراجع تدريجياً عن اعتماد هذا الأسلوب في تأطير العلاقة بين الدولة والمجالس المنتخبة، من خلال العمل ببعض تطبيقات التحديد الحصري للاختصاصات منذ إصلاح 1982⁽³³⁵⁾.

ومن تجليات تبني المشرع المغربي لهذا النمط في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، نجد أن اختصاصات هذه الأخيرة، وبأقسامها الثلاثة الذاتية والمشاركة والمنقولة، جاءت بصيغ عامة، ولم يحدد القانون التنظيمي 11114 بشكل حصري لائحة لها. وبناء عليه، نجد أن الاختصاص الواحد يمكن تأويله بأوجه مختلفة، مما يسمح باستنباط عدد كبير من التدخلات وتفسيرها على أنها ترجمة للاختصاص الواحد.

334- عادل تميم، المبادئ الدستورية والقانونية المؤطرة للجهوية المتقدمة، م س، ص 16 و 47.

335- عبد الرقيق زعنون، التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية على ضوء الإصلاحات الدستورية والقانونية، م س، ص 234.

إنه لا ينبغي إثقال الجهات باختصاصات متعددة ومتنوعة قد تقضي إلى الإساءة لمصداقيتها بالنظر إلى الخصائص الذي ستعاني منه لا محالة، بل الأجدى من ذلك الحرص على أن تكون الاختصاصات مضبوطة بما يكفي لتفادي التداخلات وتكرار المهام، وأن تكون هذه الاختصاصات قابلة للتوسيع تدريجياً، بموازاة مع نمو مواردها البشرية والمالية⁽³³⁶⁾.

وبما أن ترسيخ الجهوية المتقدمة ببلادنا لم يكتمل إلا مؤخراً باستكمال تأطيرها القانوني سنة 2015، فإن المنتخبين الجهويين في عمومهم ما زالوا في طور التمرّن على ممارسة اختصاصات مستجدة وغير مسبقة إضافة إلى تعدد منظومة الفاعلين المتدخلين فوق تراب الجهة، فهذه الأسباب كافية لتدفع المشرّع إلى تقييم المقتضيات القانونية المؤطرة لاختصاصات الجهات والممارسة العملية لها، والسعي لتجاوز الانعكاسات السلبية التي يمكن أن يثيرها هذا النمط في توزيع الاختصاصات، وإعادة صياغتها وفقاً لنمط مغاير يقوم على التحديد الحصري والدقيق لما هو متروك للجهات، وتمييزه عن مجالات تدخل الدولة وباقي المؤسسات الترابية.

لأن التدبير الفعّال للتنمية الجهوية يقتضي توضيح المسؤوليات بشكل حصري ودقيق، وتضييق هوامش الالتباس، وتقليل فرص التأويل أمام الفاعلين الترابيين أثناء تعاملهم مع لائحة اختصاصات الجهات.

المطلب الثاني: اختصاصات الجهات؛ حقول وظيفية حاضنة للتدبير الترابي

إذا كانت الدولة تحتل توصيفات مختلفة تطبع مسارها التاريخي من قبيل الدولة الحارسة، دولة الرفاه والدولة المتدخلة فإن الجهة لا يمكن إلا أن تكون «متدخلة ونشطة Région en action» فهذا هو دورها الطبيعي، أو على الأقل هكذا يفترض فيها أن تكون، لأن علّة وجود التنظيم الجهوي هي إيجاد وحدات ترابية فاعلة وقادرة على تنشيط التنمية، وهو ما لا يتأتى إلا بتوظيف هذه الوحدات الترابية لجملة اختصاصاتها وصلاحياتها.

336- الملك محمد السادس، رسالة إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الثاني للجهات، الرباط 16 نونبر 2017.

تحليل الاختصاصات⁽³³⁷⁾ المحلية على وجود سلطات محلية لا مركزية، وفي معناه القانوني يحمل الاختصاص مكوّنين اثنين لا ينفصلان: الأول هو الأهلية القانونية للتدخل، والثاني هو ميدان أو ميادين التدخل⁽³³⁸⁾.

وبتعبير آخر، هي مساحات للفعل يحتاج إليها الفاعل الترابي ليقرّر فيها، وحقول وظيفية ينفّذ فيها تصورات التنمية لتراب الجهة، وهي دلالة على المجالات التي يمكن للجهات التدخل فيها هذه المجالات ليست مطلقة بل لها حدود يرسمها القانون، فلا يمكن للجهة أن تقرّر في كل شيء، وإلا أصبحت دولة داخل الدولة ومهما بلغت الإمكانيات التدبيرية للجهة، فلا يمكنها إشباع مختلف متطلّبات المجال الترابي الجهوي بمكوناتها المتشابكة والمتزايدة باستمرار.

نتفق إذن أن اختصاصات الجهة محصورة، ويجب أن تكون كذلك، حتى لا يتحوّل الاختصاص إلى عبئ، لا سيما في حالات عدم كفاية الموارد اللازمة له⁽³³⁹⁾، أو إخلال الدولة بشرط تحويل الموارد المطابقة لكل اختصاص منقول على أن تكون طبيعة هذه الاختصاصات وطريقة صياغتها هي المحدّد لمدى وملاءمتها لشروط التدبير الاستراتيجي للجهات.

من حيث أنواعها، تنقسم إلى اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة، وقسم آخر تنقله الدولة إلى الجهات⁽³⁴⁰⁾، لتكوّن في مجموعها حوالي 44 اختصاص، تندرج كلها ضمن إطار عام هو النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات⁽³⁴¹⁾ وهذا الإطار العام

337- يعرف DUGUIT Léon الاختصاصات بأنها القدرة على مباشرة بعض التصرفات في إطار القانون..

Samih HAMDALOU, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 11114, Revue Marocaine De Droit Administratif Et Des Sciences Administratives, numéro double 2- 3, 2017, p 20 et 2.

338- Jean- Marie Pontier, Compétences locales et politiques publiques, Revue Française d'administration publique, N° 141, 2012, Page 140.

339- في هذا السياق نورد ما جاء في رسالة الملك محمد السادس إلى المنتدى البرلماني الثاني للجهات المنظم بمجلس المستشارين يوم 16 نونبر 2017 حيث جاء فيها: «وفي المقام الثالث تأتي مسألة امتداد الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية وللمجالس الجهوية على وجه الخصوص، فعلى أي حال لا يتعلق الأمر بإثقال كاهلها باختصاصات متعددة ومتنوعة قد تقضي إلى الإساءة إلى مصداقيتها بالنظر إلى الخصائص الذي ستعاني منه لا محالة».

340- الفصل 140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، والمادة 6 من ق ت 11114، م س.

341- المادة 80 من ق ت 11114، م س.

يتماشى مع المبتغى من وراء فلسفة التنظيم اللامركزي للتراب، ألا وهو إسناد أدوات العمل للوحدات الترابية بغرض مساهمتها في البناء المشترك للأهداف التنموية إلى جانب الدولة وبحكم صدارة الجهة، وتموقعها كمستوى ترابي ضمن التنظيم الترابي للمملكة وإمكانياتها التدبيرية المعتبرة، فقد راهنت عليها الدولة لتتولى تنسيق وتتبع التنمية المندمجة والمستدامة.

الفرع الأول: الاختصاصات الذاتية وإشكالية التداخل الوظيفي

تشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين، بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة⁽³⁴²⁾ وإلى جانب هذه الاختصاصات، فإن الجهة مؤهلة لوضع برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب⁽³⁴³⁾.

وبقراءة أولية لللائحة هذه الاختصاصات، يمكن القول إن الوحدات الترابية الجهوية أصبح بمقدورها التدخل في قضايا كثيرة تطال معظم جوانب التدبير الترابي، وهو ما يتماشى مع متطلبات التدبير الاستراتيجي ومع فلسفة التنظيم اللامركزي ككل، ومع الانتقال الدستوري من المحلي إلى الترابي، هذا الأخير الذي يحيل إلى معاني القرب وتملك المجال.

لكن التعمق في قراءة وتحليل مكونات هذه الاختصاصات الذاتية، يجعلنا نقف على حقيقة أن جوهر ومضمون مكوناتها يتميز بمظاهر الالتباس والعمومية والضبابية وبعضها يثير إشكالية التداخل الوظيفي مع فاعلين آخرين، ولا يساعد على التقائية الفعل العمومي الترابي فوق تراب الجهة، وهو ما سنعمل على تبيان من خلال تسليط الضوء على عدد من الأمثلة في النقاط التالية:

أولاً: أوكل القانون 11114 للجهات مهمة جذب الاستثمار، والواقع أن هذا التعبير موغل في الاختصار وفضفاض، ولا يحدد على سبيل الدقة ما هو مطلوب من الجهات

342- المادة 80 من ق ت 11114، م س.

343- المادتين 83 و84 من ق ت 11114، م س.

فعلة في هذا المجال فجذب الاستثمار مجال واسع ومتشعب ومتعدد المداخل، وقد يكون بتسهيل توطين المقاولات وتفويت أراضي بأئمنة تفضيلية، أو بإعداد البنيات التحتية والتجهيزات اللوجيستكية الملاءمة والمشجعة، أو بعرض شراكات ذات نفع متبادل.

لذلك، فإن التنفيذ السليم للاختصاص ينطلق من التحديد المفاهيمي الدقيق له، خصوصاً وأن بعض الاختصاصات الأخرى مشار إليها ضمن قسم التنمية الاقتصادية يتجسد فيها عملياً جذب الاستثمار ك: «توطين وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية للجهة» و«دعم المقاولات»، فهذه الاختصاصات الثلاثة تلتقي في هدف واحد هو جذب الاستثمار، لذلك يُبرز هذا النموذج تكراراً لاختصاص واحد تحت مسميات مختلفة كما أن اختصاص «دعم المقاولات» يمكن أن يفتح غموضه المجال أمام تأويله تأويلاً واسعاً من جانب سلطات المراقبة.

وقد جاء في ميثاق الاستثمار، أن من بين الأهداف الأساسية لعمل الدولة في مجال تنمية الاستثمار وتشجيعه، هي تقليص الفوارق بين أقاليم وعمالات المملكة في مجال جذب الاستثمار وتحقيق التنمية المستدامة، وأن الجهات تساهم في تحقيق هذه الأهداف في إطار الاختصاصات الموكلة إليها في مجال دعم المقاولات وجذب الاستثمار.

ولحكمة الاستثمار، نصّ الميثاق المذكور على إحداث لجنة وزارية لتدبير وتقييم نظام دعم الاستثمارات⁽³⁴⁴⁾، والمصادقة على اتفاقيات الاستثمار، واقتراح أي تدبير من شأنه النهوض بالاستثمار وتعزيز جاذبية المملكة لكن الجهات لا تتمتع بأي تمثيلية في هذه اللجنة⁽³⁴⁵⁾.

ورغم عضويتها في اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، إلى أن تمثيل الجهات في اللجنة الوطنية يبقى أمراً ضرورياً لاعتبارين مهمين، الأول يعود إلى أهمية القضايا التي تملك اللجنة الوطنية سلطة تقريرية فيها، وأهمية القطاعات الوزارية التي تتكون منها

344- القانون الإطار رقم 0322 بمثابة ميثاق الاستثمار، صادر بتنفيذه ظهير شرف رقم 12276، ج ر عدد 7151، في 12 دجنبر 2022، المواد 1 و4 و34.

345- مرسوم رقم 01 23 2 المتعلق بتنفيذ نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، ج ر عدد 7172، في 23 فبراير 2023، المادة 18.

واعتبار ثان هو أن الاختصاصات الذاتية للجهات في مجال الاستثمار يفرض مشاركة هذه الجهات فيما يقرّر مركزياً بهذا الخصوص، وإلا فإن الجهوية المتقدمة ستفقد جوهرها، بما أن المجالس الجهوية المنتخبة ستصبح مطالبة بالتنزيل الترابي لتدابير جرى التفكير والتقرير فيها مركزياً، ودون أي مشاركة فعلية ومباشرة من جانبها فيها.

ثانياً: نفس الملاحظة أعلاه تنطبق على اختصاص آخر هو «إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية» الذي يبدو بدوره اختصاصاً فضفاضاً ويحتمل تأويلات مختلفة، لأن الصياغة اللغوية لم ترسم حدود هذا الاختصاص، ولم تحدّد الآليات التي يمكن أن تعتمد بها الجهة في هذا الباب، كما أنه يتداخل من حيث المضمون مع اختصاصات أخرى وردت إلى جانبه ضمن المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات وهي: «إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية» و«إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي».

ثالثاً: في مجال الثقافة تختصّ الجهة بـ «الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها»، لفظ الإسهام هنا يشير إشكاليين إثنين على الأقل:

الأول هو أن الإسهام يعني المشاركة، ويفيد ضمناً بوجود طرف آخر يتدخل في نفس المجال، في حين أن المشرّع صنّفه اختصاصاً ذاتياً وليس ضمن الاختصاصات المشتركة.

والإشكال الثاني هو الكيفيات التي يمكن أن يجري بها هذا الإسهام والتي تبقى ملتبسة وغير مفهومة.

فهل للجهة أن تبادر إلى اتخاذ ما تراه مناسباً للمحافظة على المواقع الأثرية المتواجدة بمجالها الترابي والترويج لها بشكل منفرد، من منطلق أن الاختصاص ذاتي؟ أم أنها تشترك في ذلك مع مصالح الدولة المعنية بالمجال؟ وفي هذه الحالة الأخيرة فإننا سنصبح أمام خلط بين ما هو ذاتي وما هو مشترك من الاختصاصات.

وعليه، فإن الصياغة اللغوية لهذا الاختصاص تحتاج إلى مزيد من التجويد حتى يكون واضحاً ودقيقاً، وليصبح محفوظاً للجهة بشكل كامل، أو في حدّ أدنى لبيّن حدود وكيفيات مساهمة الجهات في الحفاظ على المواقع التاريخية والترويج لها.

رابعاً: مثالين آخرين نوردتهما لتبيان الغموض الذي يطال لائحة الاختصاصات الذاتية، هما اختصاص الجهات في «وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء» و«إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة».

فالاختصاص الأول واضح لغوياً، لأن المشرّع استعمل مصطلح «وضع استراتيجية» وليس «الإسهام» أو «دعم» أو «إنعاش»، لكن تنفيذ هذه الاستراتيجية في حال وضعها لا بد وأنه سيواجه عراقيل قانونية وبنوية قد تجعل منها عديمة الجدوى، لأن الجهات ليست ذات سلطة على الإدارات والمصالح اللامركزية للدولة، وبالتالي لا يمكنها إلزامها بها بل وإن الجهة، ورغم صدارتها، لا يمكنها إلزام حتى باقي المستويات الترابية الأخرى، بدعوى أنه لا سلطة لجماعة ترابية على أخرى.

أما الاختصاص الثاني والذي هو «إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة»، فإنه يمكن أن يجعل من تدخل الجهات في مجال الطاقات المتجددة ضبابياً وغير مفهوم وغامض، لأنه لا يحيل على طرق معينة تسلكها الجهات لإنعاش المبادرات المرتبطة بهذا المجال، ولم يحدد المشرّع أي نوع من المبادرات التي دعا الجهات إلى إنعاشها.

فالمبادرة في هذا القطاع قد تكون بسيطة جداً كأن يلجأ فلاح إلى توظيف تكنولوجيا الطاقات المتجددة في ضيعة فلاحة صغيرة وقد ترقى المبادرة لتكون استثمارات ضخمة لشركات في إنشاء محطات ريحية أو كهرومائية أو شمسية، وفي هذه الحالة الأخيرة سيكون من الأولى أن يكون الاختصاص مشتركاً بين الدولة والجهات وليس ذاتياً، لأنه ينصبّ على مشاريع كبيرة تفوق بالتأكيد قدرات الجهات.

إن عدم وضوح الاختصاصات قد يعقّد من ممارسة المراقبة الإدارية على شرعية مقرّرات المجلس الجهوي، فإذا كانت المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات تعتبر المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة، أو المتخذة خلافاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تستوجب تعرض والي الجهة، فإنه في ظلّ عدم وضوح الحدود الفاصلة بين اختصاصات الجهات سيصعب تطبيق المقتضيات السّائدة الذكر⁽³⁴⁶⁾.

346- عادل تميم، المبادئ الدستورية والقانونية المؤطرة للجهوية المتقدمة، م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 118، م س، ص 55.

لذلك يجب الحرص على أن تكون اختصاصات الجهات مضبوطة بما يكفي لتفادي الارتباك والتداخل وتكرار المهام⁽³⁴⁷⁾، والحدّ من الغموض الذي قد يثير إشكالات أثناء التنفيذ وفي هذا الصدد، أجمع رؤساء الجهات على أن الصياغة القانونية للاختصاصات غير دقيقة وغير واضحة، وأن هناك تنازعا وتعارضا في بعض الاختصاصات بسبب عمومية مضامينها⁽³⁴⁸⁾.

وهي ملاحظات تتفق مع تحليلنا السابق، ومع ما سجّله تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 خلال تقييمه لتدبير الجهات، لا سيما ممارسة الاختصاصات وتنزيل برامج التنمية، حيث خلص إلى «ضرورة إعادة النظر في المقتضيات القانونية المتعلقة بالجهات بشكل يمكن من رسم حدود أكثر دقة لاختصاصاتها، لتفادي تعدّد التأويلات، وتقليص التقاطع مع اختصاصات الفاعلين الترابيين الآخرين، وتحديد نطاق تدخلهم على مستوى التنمية الجهوية»⁽³⁴⁹⁾.

وفي ذات السياق، أشار الملك في رسالته إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية للجهوية، إلى أن تدقيق وتفعيل اختصاصات المجالس الجهوية لم يتحقّق بعد على النحو المطلوب، رغم كونه شرطا أساسيا لتنزيل الجهوية والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁵⁰⁾.

وأخيرا، نشير إلى أن بعض الإجراءات سبق وأن تم اتخاذها لحلحلة هذه الإشكالية، منها إحداث لجنة القيادة الاستراتيجية برئاسة وزارة الداخلية وعضوية جمعية جهات المغرب، والتي واصلت أشغالها خلال سنتي 2021 و2022، وتم إعداد خارطة طريق تتضمن الآليات الإجرائية والعملية الرامية إلى تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها⁽³⁵¹⁾.

الفرع الثاني: تحليل وتقييم الاختصاصات المشتركة والمنقولة.

تقوم فلسفة الاختصاصات المشتركة على وجود قضايا تهم الدولة والجهة في الآن ذاته، لذلك كان من الملائم أن تتم معالجة مثل تلك القضايا بطريقة تشاركية

347- رسالة الملك محمد السادس إلى المنتدى البرلماني الثاني للجهات المنظم بمجلس المستشارين يوم 16 نونبر 2017.

348- تقييم السياسة الجهوية بالمغرب: الأدوات والأهداف، مؤلف جماعي، م س، ص 17.

349- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2021، م س، ص 329.

350- رسالة الملك إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية للجهوية بطنجة، في دجنبر 2024، م س.

351- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2023، مذكرة تقديم، ص 120.

بينهما⁽³⁵²⁾ إذا ما تبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، ويمكن أن تتم ممارسة هذه الاختصاصات المشتركة طبقاً لمبدأي التدرج والتمايز⁽³⁵³⁾، وبشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة⁽³⁵⁴⁾.

الفقرة الأولى: الاختصاصات المشتركة وآلية التعاقد

تمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في ستة مجالات، نبين مكوناتها في الجدول التالي:

التنمية الاقتصادية	- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية المستدامة - الشغل - البحث العلمي التطبيقي
التنمية القروية	- تأهيل العالم القروي - تنمية المناطق الجبلية. - تنمية مناطق الواحات - إحداث أقطاب فلاحية. - تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة
التنمية الاجتماعية	- التأهيل الاجتماعي - المساعدة الاجتماعية - إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة - إنعاش السكن الاجتماعي - إنعاش الرياضة والترفيه
البيئة	- الحماية من الفيضانات. - الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر. - المحافظة على المناطق المحمية. - المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية. - المحافظة على الموارد المائية
الثقافة	- الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية. - صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية. - إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية
السياحة	- إنعاش السياحة

ميادين الاختصاصات المشتركة.

- جدول من تركيب شخصي يبين ميادين الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات.

352- بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، 2018، مطبعة wiwane، ص 241.

353- المادة 80 من ق ت 1114، م س.

354- المادة 92 من ق ت 1114، م س.

تقارب مكونات الاختصاصات المشتركة من حيث حجمها وتعدادها لائحة الاختصاصات الذاتية ومن حيث مضمونها يمكن تسجيل ملاحظات عليها تماثل تلك التي أشرنا إليها أثناء تحليل الاختصاصات الذاتية، أي أنها تعرف بدورها ضبايئة وعموميّة ناتجة عن استعمال مفردات غير دقيقة، وبعضها الآخر فيه تقاطع مع اختصاصات مشابهة لجماعات ترابية أخرى، وفيما يلي نورد أمثلة عن ذلك:

أولاً: ضمن المهام الرامية لتحقيق التنمية الاقتصادية، أوكلت المادة 91 من القانون التنظيمي 11114 للجهات اختصاص «تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية»، هذا الاختصاص العام والفضفاض والذي يحتمل أوجها كثيرة في تنفيذه، نجده يتداخل مع اختصاصات ذاتية أخرى للجهات، بل إنها تدخل في نطاقه، ويمكن أن تكون بمثابة إجراءات تنفيذية له رغم أنها مصنّفة ذاتيا وهي: «دعم المقاولات» و«توطين وتنظيم الأنشطة الاقتصادية بالجهة» و«جذب الاستثمارات»، بمعنى أنه سيصعب التمييز بين ما يدخل ضمن هذه الاختصاصات الذاتية الثلاثة من إجراءات، وما يدخل ضمن الاختصاص المشترك «تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية» وهو ما سيصعب على المدبر الترابي التمييز بين الإجراءات المزمع اتخاذها، أي تدخل ضمن ما هو ذاتي أم ضمن ما هو مشترك، مما سينعكس سلباً على التنمية الاقتصادية التي هي غاية رئيسية لكل تدبير استراتيجي لتراب الجهة.

ثانياً: التداخل بين ما هو ذاتي وما هو مشترك سينتكر في اختصاصات أخرى متعدّدة، نتيجة إدراج المشرّع لنفس الاختصاص تقريباً مرة في إطار الاختصاصات الذاتية، ومرة أخرى في إطار الاختصاصات المشتركة، كما هو الحال بالنسبة للاختصاص المشترك «إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة» الوارد ضمن خانة التنمية الاجتماعية، حيث يلتقي هذا الاختصاص في مضمونه مع اختصاصات أخرى تدخل ضمن المجال الثقافي وهي «الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية» و«صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية» ثم يتداخل مع اختصاص ذاتي للجهات في المجال الثقافي أيضاً وهو: «الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها».

فلنفترض أن الجهة قرّرت التدخل في تراث مدينة عتيقة، فتدخلها هذا يمكن أن يصنّف ضمن الاختصاصات الذاتية، لأنه يندرج تحت عنوان «الإسهام في المحافظة

على المواقع الأثرية»، ويحتمل أن يعتبر ممارسة من طرف الجهة لاختصاصات مشتركة مع الدولة لأن فيه «إعادة الاعتبار للمدن العتيقة»، و«اعتناء بتراث الجهة»، و«صيانة للآثار».

فهو إذن خلط يلام عليه المشرع، ولا يساعد على توضيح مسؤوليات الجهات في تنمية مجالاتها الترابية وهذا ما وصفه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بالتماثل بين مجالي الاختصاصات الذاتية والمشاركة، الذي يجعل من الصعب التمييز الواضح بين بعض الأنشطة المترابطة فيما بينها، والمتكاملة في نفس المجال.

ثالثا: بعض الاختصاصات المخولة للجهات على أنها اختصاصات مشتركة نجدها موكولة أيضاً للولايات والأقاليم بصيغة ما، حيث أن التغيير الطفيف للألفاظ لا ينفي تطابق مضمون بعض المهام بين المستويين الترابيين، ومثال ذلك مهام «تأهيل العالم القروي»، و«تنمية المناطق الجبلية»، و«تنمية مناطق الواحات» التي نجدها مصنفة اختصاصات مشتركة بين الجهات والدولة بموجب الفقرة ب من المادة 91 من القانون التنظيمي 11114، ثم في المادة 86 من القانون التنظيمي 11214 المتعلق بالولايات والأقاليم.

وهذا التداخل في الواقع لا مبرر له، وينم عن عدم اجتهاد المشرع في صياغة اختصاصات المستويات الترابية صياغة دقيقة تكفل التوزيع الواضح لمهام ومسؤوليات كل مستوى ترابي، وتداعيات ذلك قد تكون في غير صالح التنمية الترابية، لأنه سيؤدي إما إلى تدخل الجهات والولايات والأقاليم لإنجاز نفس المشاريع، مع ما سيخلفه ذلك من إهدار للجهود والأموال، وحتى تنازعا للاختصاصات بينهما، وإما أن يؤدي إلى تنصل أحد الطرفين من تحمل مسؤولياته في هذه المجالات بدعوى دخولها ضمن مسؤوليات الطرف الآخر، مع ما سيخلفه ذلك من تضييع للفرص التنموية.

رابعا: تتبع فكرة اللجوء إلى الأسلوب التعاقدي من فكرة ضرورة إعادة النظر في وظائف الدولة، ولذلك فهو يستجيب لضرورة تقوية شرعية الدولة، ويأخذ بعين الاعتبار التغيرات التي لحقت بمحيط الدولة خاصة الإكراهات المالية والتدبيرية وكما هو الشأن بالنسبة للتدبير المرتكز على النتائج والتدبير بالأهداف، أصبح التعاقد أساسيا في العديد من القطاعات، لا سيما في الدول النامية وبعدما كان

يوظّف بصفة استثنائية لحلحلة بعض المشاكل الظرفية، فإنه أصبح اليوم جزءاً أساسياً في سير عدد من المجالات، وأداة رئيسية لتنزيل السياسات العمومية للدولة وفي مجال الجهوية المتقدمة يلعب التعاقد دوراً مهماً في توضيح الأهداف الاستراتيجية وتشغيل علاقات الدولة بالجهات.

تمارس الجهات اختصاصاتها المشتركة مع الدولة بشكل تعاقدى في إطار شراكة بينهما، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة.

فالتعاقد تصرّف قانوني طرفاه في هذه الحالة أشخاص معنوية هما الدولة والجهة أما موضوعه، فهو الاتفاق على شروط وكيفيات تنفيذهما المشترك لاختصاص معين، وقد يكون موضوع التعاقد تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، أو إنجاز المشاريع الكبرى التي تتطلب موارد مالية وقدرات تقنية وتديرية تفوق إمكانيات الجهات، على أن يتم تنظيم هذه العلاقة التعاقدية في صيغة عقود-برامج.

يعوّل على التعاقد لوضع نمط جديد للحكامة الترابية، يبنى على التشاور والتفاوض حول الأولويات المشتركة ووسائل تنفيذها، وذلك عبر تعبئة وتثمين كل الإمكانيات البشرية والمالية والتقنية والمؤسسية والقانونية المتاحة، كما أن من شأن تبني هذه الآلية أن يساهم في إرساء ثقافة النجاعة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

فهو يبرز إذن كآلية تديرية حديثة، هدفها ضمان الفعالية والنجاعة في تنفيذ المشاريع، باستثمار قدرات الدولة في سدّ الخصاص الذي يمكن أن ينجم عن محدودية الإمكانيات التديرية للجهات.

ولذلك يمكن أن يشكّل رافعة للتدبير الاستراتيجي الترابي، إذا ما جرت عملية التعاقد بين الجهات والدولة بناء على مبادئ الإنصاف في حجم الالتزامات بين الطرفين، والالتزام المتبادل بينود التعاقد، والتفاوض المبني على الندية، وإلا فإن أي اختلال في توازن العلاقات لصالح الدولة سيفرغ التعاقد من معناه الإيجابي، وسيجعل منه واجهة لتحميل الجهات أعباء إضافية تتحملها نيابة عن الدولة، أو مدخلا لإعادة مركزة التدبير الترابي بيد الدولة.

كما أن هذه العلاقة التعاقدية يسجل عليها غياب مسطرة واضحة تبين مختلف

مراحل وكيفيات إعداد العقود بين الدولة والجهات، إذ ينبغي تحديد السلطات المسؤولة عن بلورة وتتبع وتقييم وإبرام العقود، ذلك أن القانون لم ينص صراحة على تخويل والي الجهة صلاحية توقيعها باسم الدولة.

وفي نفس الإطار، سجّل المجلس الأعلى للحسابات في تقييمه لآلية التعاقد بين الدولة والجهات أربع ملاحظات هي:

- استكمال أربع جهات فقط لعملية اعتماد عقود-برامج مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ضمن برامج التنمية الجهوية ما بين 2015 و2021،
- عدم التخطيط القبلي لمرحلة إعداد عقود البرامج بين الدولة والجهات وباقي المتدخلين خلال إعداد برامج التنمية الجهوية،
- تأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة مما أدى إلى إضعاف إنجاز المشاريع المحددة في عقود البرامج بين الدولة والجهات،
- محدودية تنفيذ مشاريع عقود البرامج بين الدولة والجهات وباقي المتدخلين المبرمة ابتداء من 2020.

وخلال الولاية الانتدابية الحكومية السابقة (2016-2021) تم التأشير على سبعة عقود برامج بين الدولة والجهات، بكلفة تقدّر بما يقرب من 35 مليار درهم لتنزيل 286 مشروعا يهم البنيات التحتية وتأهيل المدن والطرق وتعبئة الموارد المائية وبخصوص برامج التنمية الجهوية للفترة 2022-2027، لم تصادق مجالس الجهات إلى حدّ الآن على عقود البرامج لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية، ويعزى ذلك إلى تأخر تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية والمشاركة على مستوى الجهات، وتأخر إعداد مشروع تحديد شكليات وشروط إبرام العقد بين الدولة والجهات.

نسجّل أيضا أن الجهات يمكنها التعاقد حتى مع القطاع الخاص، حيث أن القانون 4618 وسّع من مجال التعاقد ليشمل الجماعات الترابية، ورغم أن القانون المذكور تأخّر صدوره حتى سنة 2020، أي بعد خمس سنوات من إقرار القانون التنظيمي 1114، إلا أنه سيمكّن الجهات من الانفتاح على القطاع الخاص والاستفادة من خبراته ومن قدراته التمويلية والتدبيرية.

الفقرة الثانية : الاختصاصات المنقولة

نص القانون التنظيمي للجهات في مادته 95 على مراعاة مبدأ التدرّج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات.

يمثّل التدرّج تقنية وآلية معمول بها في مختلف الدول التي حاولت التّلطيف من وقع الإصلاحات الترابية وتأثيراتها على بنية وهيكل الدولة، وعدم التسرّع في تحويل اختصاصات مهمّة من حيث النّوع أو الكم إلى الجهات، واعتماد مقاربة تقوم على محاولة الموازنة ما بين الاختصاصات الممنوحة، وتطوّر السياقات المختلفة المحيطة بالتدبير الترابي، كالتراكم الزمني، ونضج التجربة الجهوية، والتّمكن من الميكانيزمات التدبيرية نتيجة تواتر الممارسة الفعلية للجهات لاختصاصاتها تشمل الاختصاصات المنقولة الاختصاصات التي تنقل من الدولة للجهات، والتي تدرج خصوصاً ضمن مجالات التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي: الصناعة، التجارة، التعليم، الثقافة، الرياضة، الطاقة، الماء والبيئة.

وينتظر من عملية نقل الاختصاصات إلى الجهات أن توسّع من الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي، من خلال تحويل المنقول منها إلى ذاتي بموجب تعديل قانوني.

تمارس هذه الاختصاصات من طرف مختلف القطاعات الوزارية، لهذا فإن القانون التنظيمي للجهات لم يعمل على تفصيلها ليتم ذلك بين كل جهة والقطاع الوزاري المعني حسب الخصوصيات والمؤهلات الطبيعية والاقتصادية والمجالية لكل جهة.

إن التّفعيل السّليم لآلية نقل الاختصاص من الدولة إلى الجهات لن يكتمل إلا بإصدار نص تنظيمي يؤطّر عملية النقل على أساس شبكة لتقييم قدرات الجهات، ممّا سيمنّ من تقدير قدراتها التدبيرية، وإنجاز عمليات نقل الاختصاصات على أساس تعاقد مرتبط بمنظومة للتّبع والتّقييم، وتحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين، وتؤدّي إلى تحسين مستوى عيشهم.

وعلى هذا الأساس، نجد تدرّجاً آخر يطال الجانب التمويلي للجهات، حيث أن تمويلها

يخضع لتدرج نجد ترجمته في تعمد المشرع برمجة زيادة تدريجية في نسب الحصص من الضرائب التي تحصل عليها الجهات من الدولة.

أما التمايز، فيعني أن علاقة الدولة بالجهات تخضع لمعايير تمييزية بالشكل الذي ينتج عنه تمييز جهات على أخرى ومن تجليات ذلك أن تمارس اختصاصات مشتركة مع جهة أو جهات معينة بناء على الكفاءة التدييرية التي أبانت عنها هذه الجهات، أو أن يكون ذلك بناء على اعتبارات تنموية أو اجتماعية أو سياسية تتطلب تمييزاً لجهة أو جهات معينة على غيرها.

في إطار توصياتها لتكريس المجالات الترابية كفضاءات لترسيخ أسس التنمية وتسريع تحقيق أهداف الجهوية المتقدمة، أوصت لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد بتبني جهوية الخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية على المدى القصير، من خلال إسناد جملة من الخدمات للجهات، منها أشغال بناء وصيانة الشبكة الطرقية الإقليمية والجماعية، الشركات الجهوية لتوزيع الماء والكهرباء، إلحاق المستشفيات العمومية بالجهة، نقل البنيات التحتية والتجهيزات إلى الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، مناطق الأنشطة الاقتصادية، أسواق الجملة والمجازر الجهوية وأسواق السمك بالجملة.

غير أنه منذ صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية سنة 2015، لم يتم تفعيل نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، من خلال تعديل القانون التنظيمي لتحويلها إلى اختصاصات ذاتية.

وتأخر تحديد الحد الأدنى من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات لاسيما المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين، والتي وردت في توصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة.

وتقييماً منه لحصيلة تنزيل مبدأ التدرج والتمايز في نقل الاختصاصات، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات، أن تطبيقه بين الجهات يتطلب تحديد المعايير المعتمدة من طرف الدولة لتقييم مدى قدرة الجهة على الاضطلاع بالاختصاص المنقول في مجال معين لتوسيع اختصاصاتها الذاتية، لكن المعايير المتعلقة بتطبيق هذا المبدأ، وكذا النسب المخصصة لكل معيار، لم تحدّد بعد من طرف الدولة، وعليه فإن غياب تحديد دقيق لكيفيات نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات من شأنه أن يعيق تفعيل

الاختصاصات المنقولة في المجالات المنصوص عليها في القانون التنظيمي سالف الذكر.

وثقافة نقل الاختصاصات التقريرية من المركز إلى المستوى الترابي ما زالت متعثرة، حيث لم يتجاوز معدل إنجاز خارطة الطريق المتعلقة بميثاق اللاتمركز 36% إلى غاية منتصف أكتوبر 2024 والاختصاصات المتعلقة بالاستثمار على سبيل المثال لم تتجاوز نسبة نقلها وتقييدها 38% إلى حدود منتصف أكتوبر 2024، وفوض 19 اختصاص فقط من أصل 50، والتمثيلات الإدارية المشتركة التي تهدف إلى توحيد عمل مصالح الدولة إقليمياً وجهوياً لم تحدث إلى حدود منتصف شهر أكتوبر 2024.

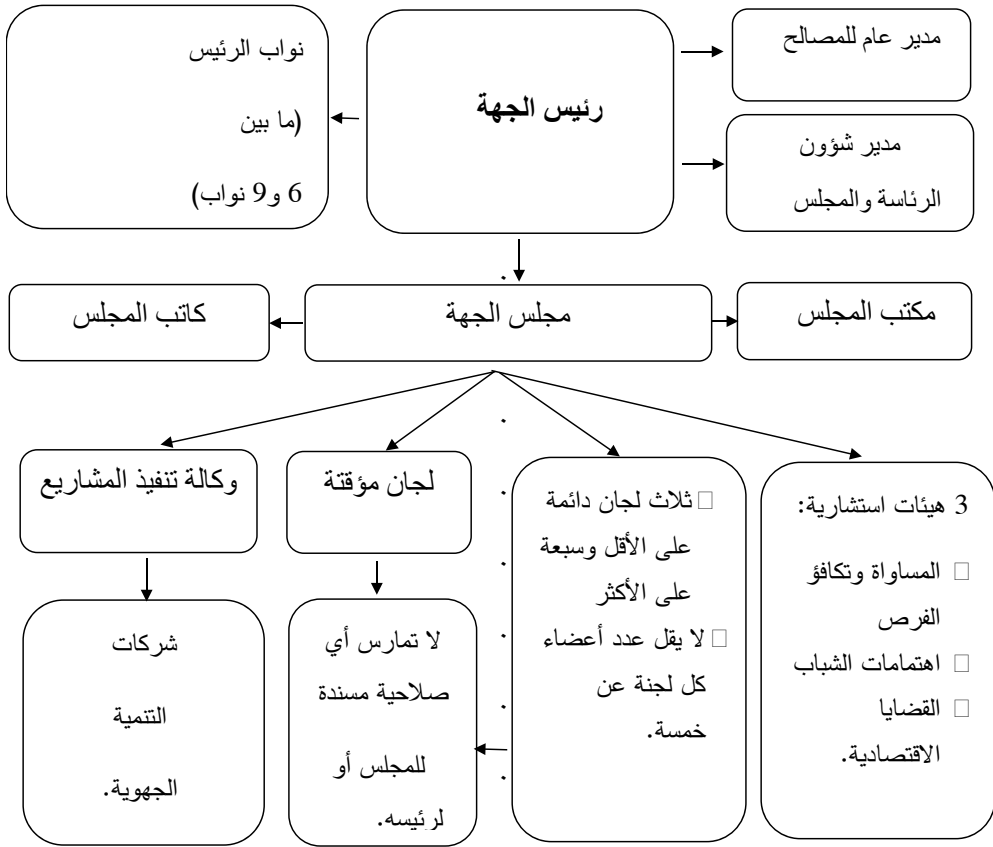
المبحث الثاني: مجلس الجهة والرئيس، أي دور في التدبير الترابي؟

يقتضي تفعيل اختصاصات الجهات جهازاً تداولياً وآخر تنفيذياً على مستوى تراب الجهة، لهما الآليات القانونية للتداول والتقرير في مختلف مجالات التدخل التي رسمها المشرع للوحدات الترابية الجهوية.

وبقدر ما هي مهمة طبيعة ونوعية اختصاصات الجهات، بقدر ما هي مهمة صلاحيات الجهاز التداولي (مجلس الجهة)، والتنفيذي (رئيس الجهة)، في تفعيل هذه الصلاحيات ولا يمكن تصوّر قيام تدبير استراتيجي بدون توفر مجلس الجهة ورئيسه على صلاحيات قوية لاستثمار الوظائف الجديدة التي كفلها القانون 11114 للجهات.

لا شك أن صلاحيات مجلس الجهة ورئيسه، عرفت مساراً تراكمياً تطوراً في اتجاه التعزيز المستمر لدور المنتخب الجهوي في تدبير تنمية تراب الجهة، ومؤشرات ذلك عديدة، ليس أقلها انتقال سلطة تنفيذ مقررات المجلس من الوالي إلى رئيس الجهة جاء ذلك ضمن سياق عام، سمته الأساسية انتقال التنظيم الترابي للدولة نحو اعتماد الجهوية المتقدمة.

وقبل الانتقال إلى البحث في مجلس الجهة بصفته الجهاز التداولي على مستوى الجهة (المطلب الأول)، ومؤسسة الرئيس بصفته الجهاز التنفيذي بالجهة (المطلب الثاني)، نورد خطاطة توضيحية تبين تركيبة مؤسسة الرئيس والمجلس.



- خطاطة تبسيطية لمختلف أجهزة الجهة.

المطلب الأول: مجلس الجهة كجهاز تداولي على مستوى الجهة.

ثمة زاويتين يمكن النظر منهما إلى مجالس الجهات، زاوية تبسيطية تظهر بها هذه المجالس كهيئات منتخبة تساهم إلى جانب الرئيس في تدبير أمور الجهة وزاوية أخرى متقدمة تتجاوز المنطق التبسيطي السابق، وتستحضر مبادئ الديمقراطية في كليتها، كالفصل بين السلط وتوازنها، وضرورة وجود سلطة تحدّ السلطة.

فمجلس الجهة وفق هذا التصور الأخير، هو جهاز تداولي له شرعية ديموقراطية، وعليه مسؤولية مراقبة الجهاز التنفيذي الذي هو رئيس الجهة، وخلق توازن ضمن التدبير الديمقراطي التشاركي لقضايا الجهة، وبترافع عن حاجيات جمهوره السياسي.

الفرع الأول: بنية ووظيفة مجلس الجهة.

يدير شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية⁽³⁵⁵⁾ ويختلف عدد أعضاء المجلس تبعاً لعدد السكان، حيث يمكن أن يصل عدد أعضاء المجلس إلى 75 كما هو الحال بالنسبة لمجلسي جهتي الرباط-سلا-القنيطرة والدار البيضاء-سطات، كما يمكن أن ينخفض إلى 33 عضو، ومثال ذلك مجلس جهة الداخلة وادي الذهب⁽³⁵⁶⁾.

خلال دورته الأولى، يصادق مجلس الجهة على نظامه الداخلي، ويحدث ثلاث لجان دائمة على الأقل وسبعة على الأكثر، ويرجع للنظام الداخلي للمجلس تحديد عدد هذه اللجان وتسمياتها وكيفية تأليفها⁽³⁵⁷⁾، وتخصّص رئاسة إحداها للمعارضة⁽³⁵⁸⁾ كما أن لأعضاء المجلس أن يكونوا فرقا قصد التنسيق فيما بينهم⁽³⁵⁹⁾ وأتاح المشرع إمكانية إحداث لجان مؤقتة عند الاقتضاء، تتاطب بها دراسة قضايا معينة، دون أن تحل هذه اللجان محلّ اللجان الدائمة⁽³⁶⁰⁾.

فيما يتعلق بالشق المتعلق ببنية مجلس الجهة، نجده يستجيب لمتطلبات ديمقراطية التدبير الجهوي، ومنها بشكل خاص الشرط الانتخابي، حيث أن آلية الانتخاب العام المباشر تعزّز من مصداقية المجالس الجهوية، وتقوّي من مشروعيتها التمثيلية، وفي الآن ذاته يخدم التدبير الجهوي لجهة أنه يضع المنتخبين الجهويين أمام المسألة الانتخابية الدورية.

أما فيما يخص الشق الوظيفي، فإن توسيع اختصاصات الجهات فرض بالضرورة توسيع مجالات تدخل المجالس الجهوية فهذه الأخيرة في نهاية المطاف لها صلاحيات

355- المادة 78 من ق ت ر رقم 5911، م س.

356- مرسوم رقم 215576، صادر في 24 يوليوز 2015 بتحديد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم، وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة، ج ر عدد 6381، بتاريخ 27 يوليوز 2015.

357- المادة 28 من ق ت 1114، م س.

358- المادة 30 من ق ت 1114، م س.

359- المادة 27 من ق ت 1114، م س.

360- المادة 32 من ق ت 1114، م س.

التداول في النّقاط التي تدخل ضمن اختصاصات الجهات، وعلى العموم، فإنّ صلاحيات مجلس الجهة في التداول والتقرير تمتد إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي:

- التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية،

- المالية والجبايات وأملاك الجهة،

- التعاون والشراكة.

إضافة إلى دور آخر يمكن تسميته بالاستشاري، إذ تقوم السلطات العمومية باستشارة مجلس الجهة في السياسات القطاعية، وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطّط الدولة لإنجازها فوق تراب الجهة⁽³⁶¹⁾.

بالمحصّلة، فإن المجلس الجهوي مخوّل للتداول والتقرير في 21 ميداناً تلامس معظم جوانب التدبير الترابي الجهوي، وتتخذ مقرّرات المجلس في بعض هذه الميادين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها أمّا بعض الميادين التي قدّر المشرع أن لها أهمية خاصة، فقد اشترط اتخاذ المقررات بأغلبية الأعضاء المزاولين مهامهم⁽³⁶²⁾.

لكن هذا التوسع النوعي والعديدي لصلاحيات مجلس الجهة، لا يعني أن هذه المجالس ليست بحاجة إلى مزيد من الآليات القانونية لتقوية مخرجاتها التنموية، ولتعزيز من مقومات التدبير الاستراتيجي لتراب الجهة، حيث أن قراءة متأنية في صلاحيات مجلس الجهة تجعلنا نخلص إلى أن ميادين مهمة في التدبير الترابي ما زالت خارج صلاحيات المجلس، وميادين أخرى لا تملك المجالس حرية كاملة للتقرير والتداول فيها.

الفرع الثاني: المعوقات البنيوية والوظيفية لاشتغال مجلس الجهة

إذ كانت مجالس الجهات عرفت تطوّراً ملموساً من حيث بنيتها ووظائفها، فإنها بالمقابل ما زالت تعرف بعض المعوقات التي نرى أنها تحدّد من فعاليتها، وهي معوقات تطلّ الجانب البنيوي (الفقرة الأولى)، والجانب الوظيفي (الفقرة الثانية) لهذه المجالس.

361- المادة 100 من ق ت 1114، م س.

362- المادة 46 من ق ت 1114، م س.

الفقرة الأولى: المعوقات البنيوية

أولاً: ضمن لائحة القضايا التي يتداول فيها مجلس الجهة، نجد قضايا ذات بعد استراتيجي من قبيل برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وإحداث شركات التنمية الجهوية، واتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاعين العام والخاص.

هذه القضايا تكتسي أهمية خاصة من بين باقي صلاحيات مجلس الجهة، نظراً لانعكاسها المباشر على التنمية الجهوية، ونظراً لطبيعتها المركبة، حيث يتداخل فيها ما هو تقني ومالي، وما هو سياسي واجتماعي.

لذلك، نرى أن التداول في هكذا قضايا يحتاج إلى قدرة خاصة من جانب المنتخبين في مجلس الجهة على التعامل مع المعطيات العلمية والتقنية والإحصائيات الاقتصادية والمالية والاجتماعية المرتبطة بها، حتى يتسنى التداول والتقرير فيها بكفاءة وفعالية، وهو الأمر الذي قد يفوق الإمكانات الذاتية لأعضاء المجالس الجهوية، ما لم تتح لهم دراسات مناسبة من جهات استشارية متخصصة وفي هذه النقطة نسجل أن مجلس الجهة لا تدخل ضمن تركيبته أجهزة من هذا القبيل، كما هو معمول به في فرنسا⁽³⁶³⁾، ولا يدخل ضمن اختصاصاته طلب رأي أو استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁽³⁶⁴⁾، أو المندوبية السامية للتخطيط.

إن إتاحة الاستشارات والدراسات من جانب الأجهزة المذكورة أعلاه لأعضاء المجالس الجهوية، من شأنه أن يعزز من فعالية النقاش العمومي في بعده الجهوي، وأن ينعكس إيجاباً على المخرجات التنموية للمجالس الجهوية.

ثانياً: إضافة إلى كل ما سبق، يلاحظ أن أعضاء مجلس الجهة لا يملكون صلاحية

363- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الجهوي هو هيئة استشارية لدى مجلس الجهة ولدى رئيس مجلس الجهة، وله مهمة إخبار مجلس الجهة بالإكراهات والنتائج الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للسياسات الجهوية، وإنجاز دراسات الاستشراف الترابي الجهوي، والمشاركة في الاستشارات المنظمة على المستوى الجهوي، والمساهمة في تتبع وتقييم السياسات العمومية الجهوية. - Code générale des collectivités territoriales, Article L 4134- 1, op cite.

364- أحدث المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بموجب القانون التنظيمي رقم 12812، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 114124، في 31 يوليوز 2014 وتنص المادة 2 من الظهير على أن المجلس يضمطلع بمهام استشارية لدى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين ولم يرد في الظهير المذكور إمكانية طلب الجهات لاستشارة من المجلس.

تكوين لجان تقصي أو استطلاع في أي مسألة ذات ارتباط مباشر بالمصلحة العامة للجهة، كالمشاريع التي تباشرها الجهة، أو المرافق التابعة لها، أو المؤسسات المستفيدة من دعمها، لا سيما تلك المتعثرة منها أو التي هي ذات أهمية معتبرة، وذلك بغرض جمع معطيات ميدانية عن سيرها، وتقييم حكامه تدبيرها، وتقديم تقارير عنها لمجلس الجهة للتداول فيها كما هو متاح لمجالس الجهات بفرنسا⁽³⁶⁵⁾ أي أن تكون هذه اللجان نسخة ترايبية للجان التّقصي أو الاستطلاع البرلمانية⁽³⁶⁶⁾.

إنّ تمكين أعضاء مجالس الجهات من هذه الآلية التدييرية، سيقوّي من رقابة الأعضاء على أداء الرئيس، ويمكن أن يجنّب مشاريع الجهة التأخير أو سوء التنفيذ، ومدخلا لتقييم وتقويم أداء المرافق التابعة للجهة، ولحوكمة الدعم المقدم للجمعيات والمؤسسات من مالية الجهة.

الفقرة الثانية: المعينات الوظيفية

أولاً: يتداول مجلس الجهة في برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب، يتعين في الأول أن يواكب التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي⁽³⁶⁷⁾ في حين أن الثاني عليه أن يكون في إطار توجّهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني⁽³⁶⁸⁾.

هذه المقترضات قد يتم تفهّمها على أساس الحاجة إلى إلتقائية الفعل العمومي ببعديه الوطني والجهوي، وتجانس السياسات الترابية الجهوية مع السياسات العمومية للدولة لكن هذا الطرح كان ليكون مقنعاً لو أن المجالس الجهوية تساهم بشكل مباشر في إعداد التّوجهات الاستراتيجية للسياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسة العامة

365- في التجربة الفرنسية يمكن لخمس أعضاء مجلس الجهة أن يطلبوا من المجلس التداول في إحداث مهمات استطلاع وتقييم في أي مسألة تهم المصلحة العامة، أو لتقييم مرفق عمومي جهوي.

- Code générale des collectivités territoriales L4132-21-1; op cite.

366- حيث ينص الفصل 67 من الدستور على «علاوة على الجان الدائمة المشار إليها في الفترة السابقة، يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها.

367- المادة 83 من ق ت 1114، م س.

368- المادة 88 من ق ت 1114، م س.

لإعداد التراب بينما الواقع أن مساهمتها في هذين الجانبين غير مباشرة وليست بالمستوى الكافي.

فبخصوص التّوجّهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، فإن التداول فيها يتم على مستوى مجلس الحكومة قبل عرضها على المجلس الوزاري⁽³⁶⁹⁾، أي أن صلاحية المجالس الجهوية بالتداول في برنامج التنمية مقيّدة بسقف توجّهات استراتيجية لم تساهم في إعدادها، وفي حدّ أدنى لم تستشر فيها كما هو معمول به في فرنسا⁽³⁷⁰⁾، ذلك أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين⁽³⁷¹⁾ يبقى غير كاف، ولا يغني عن الاستشارة المباشرة للمجالس الجهوية، وإشراكها بشكل مباشر وبشكل خاص في إعداد التّوجّهات الاستراتيجية للدولة المتعلقة بالتنمية الترابية لأن جوهر الجهوية المتقدمة واللامركزية بشكل عام هو العودة إلى المحلي، والمجالس الجهوية هي الأقرب إلى المجال وهي الأدرى برهاناته وحاجياته.

وإذا لم يتحقّق شرط إشراكها المباشر في إعداد هذه التّوجّهات، فإن البرامج التنموية الجهوية ستبقى مجرد تثريب جهوي لاستراتيجيات قادمة من فوق، ولن تتعدّى صلاحيات مجالس الجهات، في مجال برنامج التنمية الجهوية، التداول في خيارات معدّة سلفاً من جانب الدولة، وحتى إن تعارضت مخرجات سياسات الدولة مع معطيات الواقع الجهوي، فإن النصّ القانوني واضح، ولم يترك هامشاً لاجتهاد المجلس الجهوي أو الاحتجاج أو اقتراح تعديل جوانب معينة من استراتيجيات الدولة لتلائم ديناميات التراب الجهوي.

ثانياً: يعقد مجلس الجهة وجوباً جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة⁽³⁷²⁾، كما يمكن أن يستدعى لعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك⁽³⁷³⁾ للتداول في نقاط جدول الأعمال، فجدول الأعمال والنقاط المدرجة فيها هي المناسبة المتاحة لمجالس

369- الفصلين 48 و92 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

370- Code générale des collectivités territoriales, Article L 4221-3; op cit.

371- الفصل 78 من دستور 2011، م س.

372- المادة 36 من ق ت 1114، م س.

373- المادة 39 من ق ت 1114، م س.

الجهات لممارسة الصلاحيات ولممارسة الديمقراطية التمثيلية ولترافع أعضائها عن هموم ناخبهم والدفاع عن حاجياتهم التنموية، ولتنزيل برامجهم السياسية.

فما موقع مجلس الجهة في تحديد نقاط جداول أعمال الدورات؟ وما موقعه في الدعوة إلى انعقاد الدورات الاستثنائية؟

يمكن لثلاث أعضاء مجلس الجهة طلب انعقاد دورة استثنائية، لكن الانعقاد يبقى رهينا بإرادة الرئيس الذي يمكنه قبول الطلب أو رفضه، مع تبليغه لتعليل الرفض إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ توصله بالطلب، ولا يكون طلب أعضاء المجلس إلزامياً إلا إذا قُدِّم من قبل الأغلبية المطلقة للأعضاء⁽³⁷⁴⁾ في حين أن نفس الدورة الاستثنائية تتعقد وجوباً إذا ما دعا الرئيس بمفرده إلى ذلك أو والي الجهة⁽³⁷⁵⁾.

فالملاحظ هنا، هو أن المشروعية الانتخابية لثلاث أعضاء مجلس الجهة لا تسعفهم في فرض انعقاد دورة استثنائية متى رأوا ضرورة لذلك، وعليهم إكمال نصاب قانوني حدده المشرع في الأغلبية المطلقة حتى يصبح طلبهم ذو طابع إلزامي.

بمعنى آخر، فإن اجتماع إرادة الأعضاء لا يمكن أن يكون مكافئاً لإرادة الرئيس منفرداً أو والي إلا عند بلوغ الأغلبية المطلقة وهو ما نرى فيه إجحافاً في حق المنتخبين الجهويين، وتقليصاً من شأن الديمقراطية التمثيلية، وتضييقاً لحقوق المعارضة داخل المجالس الجهوية، وتحجيماً لاختصاصات المجلس ككل.

ونفس الملاحظة تنطبق على نقاط جداول أعمال دورات المجلس، فالأصل هو أن إعداد جداول أعمال الدورات يعود إلى الرئيس بالتعاون مع أعضاء المكتب⁽³⁷⁶⁾، مع إمكانية إدراج نقاط أخرى مقدمة من أعضاء المجلس⁽³⁷⁷⁾، وإلزامية إدراج تلك المقدمة من والي الجهة⁽³⁷⁸⁾.

374- المادة 39 من ق ت 1114، م س.

375- المادتين 39 و40 من ق ت 1114، م س.

376- المادة 41 من ق ت 1114، م س.

377- المادة 43 من ق ت 1114، م س.

378- المادة 42 من ق ت 1114، م س.

فعلى هذا المستوى، تتكرّر مرة أخرى محدودية صلاحيات مجلس الجهة في مقابل أسبقية مؤسسة الوالي، لأن طلبات تسجيل نقاط إضافية في جداول أعمال الدورات لا تكتسب صفة الوجوب إلا إذا قدّمت كتابة من قبل نصف أعضاء المجلس⁽³⁷⁹⁾.

إن هذه المقتضيات القانونية يمكن أن تكون مفيدة لجهة تنظيم سير مجالس الجهات، وعدم إفساح المجال أمام تضارب الحسابات السياسية للتأثير على سيرها من خلال إنهاك هذه المجالس بدورات استثنائية متعدّدة أو تفوق اللازم، وإغراق جداول أعمال الدورات بنقاط تشّتت العمل الجهوي وتشوّش عليه لكن طريقة تنظيم المشرّع لهذه الجوانب غير دقيق (إرادة الأغلبية المطلقة للأعضاء أو نصف الأعضاء مقابل إرادة الوالي منفرداً)، لأنه يقوّي من مركز الجهاز الإداري المعيّن على حساب الجهاز التداولي المنتخب.

لذلك، نرى أن مطلب ديمقراطية التدبير الترابي وتعزيز دور مجالس الجهات فيه، يقتضي توسيع صلاحياتها لتشمل حق الاجتماع متى دعت الضرورة لذلك والتداول في النقاط التي يراها المجلس ذات علاقة بحاجيات المجال الجهوي من خارج تلك التي يحدّها الرئيس، لأن هذين الجانبين يتجاوزان شكليات التسيير، ليلامسا صلاحيات أصلية يجب أن يحوزها أعضاء المجالس التداولية الجهوية، مع تحديد نصاب معقول لتصبح طلبات أعضاء المجلس في هذا المجال واجبة التنفيذ.

فتقدّم ثلث الأعضاء بعقد دورة استثنائية، أو لإدراج نقاط في جداول الأعمال، يجب في نظرنا أن يكون ملزماً، أولاً لحماية حقوق المعارضة داخل هذه المجالس، وثانياً لخلق نوع من التوازن بين المشروعية التمثيلية للأعضاء وسلطات جهاز المراقبة (الوالي).

ثالثاً: نصّت المادة 124 على أن التعيين في المناصب العليا بإدارة الجهة يكون بقرار لرئيس الجهة، غير أنها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ومن بين هذه المناصب منصب مدير وكالة تنفيذ المشاريع والمدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس لكن، ألا يفترض بقرارات الرئيس بهذا الخصوص أن تخضع لموافقة أعضاء مجلس الجهة؟ ولماذا تعدّ تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إجبارية،

379- المادة 43 من ق ت 1114، م س.

دون أي إشارة إلى الموافقة المسبقة من جانب نسبة معينة مع أعضاء المجلس على الأسماء المقترحة؟

- ثمة مثال آخر يمكن أن نورده ويصبّ في ذات الاتجاه، وهو المتعلّق بإمكانية إحالة تقارير التدقيق على القضاء، فإذا كانت المادة 248 من القانون التنظيمي للجهات نصّت على سلطة المجلس أو رئيسه أو الوالي في إخضاع تدبير الجهة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق المالي، فإن ذات المادة حصرت سلطة إحالة تقارير التدقيق التي تظهر وجود اختلالات تدبيرية على المحاكم المختصة في والي الجهة.

وهنا نسجل أن هذه المادة ترجّح مرة أخرى سلطات الجهاز الإداري المعيّن الذي هو والي الجهة على سلطات أعضاء مجالس الجهات المنتخبين، خصوصاً وأن هذا النوع من التدقيق ينكبّ على جانب مركزي في التدبير الترابي وهو الجانب المالي لذلك نرى أن الحرص على مالية الجهات وحمايتها من الاختلالات التدبيرية، والحرص على ديمقراطية التدبير الترابي الجهوي، يتطلّبان تمكين أعضاء المجالس الجهوية، وبشكل خاص فرق المعارضة، من آليات رقابية حقيقية على أداء رئيس المجلس بصفته الأمر بالصرف والمسؤول الأول عن تدبير الجهة.

ومن بين مداخل تحقيق ذلك، تمكين الأعضاء من سلطة إحالة تقارير التدقيق المالي على القضاء، وهو ما لم تنص عليه المادة 248 من القانون التنظيمي 11114.

رابعاً: من خلال مباشرتها لتدبير تراباتها، تحتكّ مجالس الجهات بشكل يومي مع إكراهات ذات أبعاد مختلفة، من بينها تلك المرتبطة بطبيعة المجال الجهوي والمطالب الواردة منه، ومنها كذلك تلك المرتبطة بالمنظومة القانونية التي تؤطر تدخّلاتها وبناء عليه، فإنّ الممارسة العملية للتدبير الترابي تضع النصوص القانونية أمام الاختبار اليومي من جانب المدبّرين الجهويين، وبالتالي فهم الأولى بتقييمها وتشخيص مكانم الخلل فيها، واقتراح مداخل تجويدها لملائمتها مع المتطلّبات المحلية المتجددة.

ففي فرنسا مثلاً، تتيح المدونة العامة للجماعات الترابية لمجالس الجهات إمكانية اقتراح تعديل أو تبني مقترحات تشريعية أو تنظيمية سارية، أو في طور الإعداد تتعلّق

بصلاحياتها أو بتنظيم وسير مجلس أو عدّة مجالس جهوية⁽³⁸⁰⁾ بينما هنا في المغرب لا تبرز هذه الصلاحية ضمن صلاحيات مجالس الجهات، حيث أن المبادرة التشريعية تبقى محتكرة من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ورغم تمثيلية الجهات في مجلس المستشارين⁽³⁸¹⁾، فإنّ المساهمة المباشرة لمجالس الجهات في إعداد التشريعات ذات الصلة بالتدبير الترابي، أو تعديل تلك المعمول بها، ستكون ذات قيمة مضافة ملموسة، لأنها ستكون صادرة عن طرف ممارس في الميدان ولا شك أن الممارسة تكسب المدبّر الترابي خبرة ومعرفة بتفاصيل دقيقة قد لا تدرّجها أجهزة صناعة التشريع في المركز.

ولهذه الأسباب كلّها، يجب تمكين مجالس الجهات من صلاحيات المبادرة إلى اقتراحات في المجال التشريعي المرتبط بمجالات تدخلاتها، خدمة لمتطلبات التدبير الترابي التنموي الهادف والفعال.

خامسا: تتولّى المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية التدقيق في العمليات المالية والمحاسبية للجهة، وذلك بشكل سنوي ومشارك بينهما، ثم يبلغ الرئيس نسخة من التقرير المنجز إلى مجلس الجهة الذي يمكنه التداول فيه دون اتخاذ مقرّر.

لا يمكن مناقشة أهمية هكذا عمليات تدقيق في تحصين مالية الجهات، وردع القائمين على التدبير المالي للجهات عن التفكير في أي تصرفات قد تضرّ بمصالح الجهة ويتعرّز هذا الطرح إذا ما استحضرنّا حجم الموارد المالية التي تتصرف فيها الجهات ومركزية الجانب المالي في التدبير الترابي بشكل عام، ثم طبيعة الأجهزة التي خوّلتها المادة 227 من القانون التنظيمي 1114 القيام بالتدقيق، حيث أن المفتشيتين يفترض فيهما الحياد والتكوين الجيد والخبرة الواسعة بتفاصيل التدبير والإنفاق الترابيين.

وبالمقابل، لا يمكن القفز على حقيقة أن مقتضيات المادة 227 المشار إليها أعلاه، من شأنها أن تقوّض من دور أعضاء المجالس الجهوية في مسطرة التدقيق، وبالتالي من شأنها أن تشكّل مظهرا للمعيقات الوظيفية التي نراها تعترض اشتغال المجالس الجهوية، فكيف ذلك؟

380- Code générale des collectivités territoriales, Article L4221- 1 op cit.

381- الفصل 63 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س.

- إن «تبليغ نسخة من تقرير التدقيق إلى المجلس» عبارة غير دقيقة من ناحية الصياغة اللغوية لأنها تحتمل التأويل، وإذا ما كان التقرير يدين الأمر بالصرف، أي الرئيس، فإنه قد يتصرف بالشكل الذي يناسبه في عملية التبليغ ذلك أن المادة 227 من القانون التنظيمي للجهات لم تحدّد أجل التبليغ ولا كيفياته، إضافة إلى كون عبارة «يمكنه التداول» خالية من صبغة الإلزام، وقد يبني عليها الرئيس فيدعوا إلى عقد الجلسة وقد لا يدعوا إليها.

لذلك كان يجدر بالمشروع إلزام الرئيس بتبليغ نسخ من تقارير عمليات التدقيق المالي والمحاسباتي إلى جميع أعضاء مجلس الجهة قبل أجل معقول من تاريخ انعقادها، لتمكين الأعضاء من الدراسة المعمّقة للتقرير ثم تخصيص جلسة إجبارية للتداول فيه واتخاذ ما يراه الأعضاء مناسباً بشأنه، ومنه الإحالة على القضاء على سبيل المثال.

- نصّت المادة 227 على سنوية عمليات التدقيق، بينما يقتضي تفعيل الدور الرقابي لمجلس الجهة تمكين الأعضاء من طلب التدقيق من المفتشتين كلما رأوا ضرورة لذلك والتنظيم القانوني الجيد لهذه الآلية حتى لا تتحوّل إلى أداة لتصفية الحسابات السياسية داخل مجلس الجهة وعرقلة اشتغال مؤسسة الرئيس، ومداخل ذلك متعددة، منها اشتراط نصاب معيّن من الأعضاء لطلب إجراء التدقيق مع ضمان حقوق المعارضة.

المطلب الثاني: رئيس الجهة، الجهاز التنفيذي على مستوى الجهة.

إن المستجدات التي حصلت نتيجة مراجعة الأطر الدستورية والقانونية المنظمة للجهوية المتقدمة ببلادنا، ولاسيما صدارة الجهة والوظائف التنموية الجديدة التي أسندت لها، تدفعنا إلى البحث في موقع مؤسسة رئيس الجهة ضمن كل هذه السيورة الإصلاحية ويجد ذلك مبرّره في نقطة أساسية هي أن الرئيس يفترض فيه أن يكون المسؤول المنتخب الأول على مستوى الجهة، وأن يكون المسؤول الأول عن التدبير الترابي الجهوي وبالتالي، فإن تحليل وتقييم الميادين التي يقرّر فيها، وحجم وطبيعة صلاحياته فيها، مهم جداً لجهة أن الخلاصات التي سيتم التوصل إليها في هذا الجانب ستسعف في بناء جزء كبير من التقييم الكامل للمقومات الوظيفية المطلوبة ليكون التدبير الترابي الجهوي استراتيجياً ومنتجاً للتنمية.

الفرع الأول: مجالات الفعل المتاحة لرئيس الجهة

في ظلّ دستور 1996 والقانون التنظيمي 4796، كان العامل هو من يتولى تنفيذ قرارات مجالس الجهات⁽³⁸²⁾، وكان منصب رئيس الجهة يقترب من أن يكون منصباً شرفياً أكثر ممّا هو تنفيذياً.

لكن مع المراجعة الدستورية لسنة 2011، وصدر القانون التنظيمي 1114 سنة 2015، سيعرف المركز القانوني لرئيس الجهة نقلة نوعية تتجلى في تحوُّله إلى جهاز تنفيذي يتولّى تنفيذ مداورات المجلس ومقرّراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك⁽³⁸³⁾ وفي توسيع مجالات تحرّك الرئيس بشكل عام، لتشمل صلاحيات جديدة على المستوى الإداري، التنظيمي، المالي والتمثيلي، نوضح أهمها في الجدول التالي:

صلاحيات رئيس الجهة	
صلاحيات تدبيرية	- إعداد وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. - تدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها وتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة. - إبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات
صلاحيات مالية	- إعداد وتنفيذ الميزانية. - الأمر بصرف النفقات وقبض المداخيل. - تحديد سعر الرسوم والأتاوى. - إبرام وتنفيذ عقود القروض
صلاحيات تمثيلية	- تمثيل الجهة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. - رفع الدعاوى القضائية. - إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة

- جدول من تركيب شخصي يجمع مختلف مجالات نشاط رئيس الجهة.

382- الفصل 102 من دستور المملكة المغربية لسنة 1996، م س والمادة 01 من القانون 4796، م س.

383- الفصل 138 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، م س والمادة 101 من ق ت 1114، م س.

يتّضح من خلال الجدول أعلاه، أن صلاحيات رئيس مجلس الجهة تشمل ميادين متعدّدة وحيوية، وقادرة على تأهيله ليصبح دافعاً ومحركاً رئيسياً للتنمية الجهوية.

فعلى مستوى التخطيط الاستراتيجي الترابي، يتولّى رئيس مجلس الجهة مهام قيادة وتوجيه الوثيقتين المرجعيتين في التخطيط الجهوي، برنامج التنمية الجهوية والمخطّط الجهوي للتهيئة الترابية.

وعلى المستوى المالي، أصبح الرئيس أمراً بالصّرف قادراً على إعداد ميزانية الجهة، وتنفيذها والأمر بصرف النفقات وتحصيل المداخيل وعلى المستوى التنظيمي أصبح بإمكان الرئيس أن يعيّن في مناصب سامية، كالمدير العام للمصالح ومدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ورؤساء شركات التنمية الجهوية وقضائيا، يعدّ رئيس الجهة ممثلاً الرّسمي أمام القضاء، وله أن يرفع الدعاوى القضائية باسم الجهة بعدما كان ذلك من سلطات الوالي.

وغير ذلك كثير من مجالات التّدخل، التي أصبحت متاحة لرئيس الجهة، تماشياً مع فلسفة الجهوية المتقدمة ومع متطلبات التدبير الحر.

لكن البحث في مدى تلائم صلاحيات رئيس مجلس الجهة مع شروط التدبير الاستراتيجي، يقتضي عدم الاقتصار على الباب الثاني من القانون التنظيمي 1114، والذي يحدّد لائحة هذه الصلاحيات، وإنما تجاوزه لتحليل وتقييم مقتضيات أخرى من هذا القانون التنظيمي، وقوانين أخرى نظراً لارتباطها وانعكاسها بشكل مباشر على صلاحيات رئيس الجهة، لا سيما تلك التي تنظّم آلية المراقبة بحيث أنّ عدداً من هذه القوانين حافل بمواطن كثيرة ينتصب فيها جهاز المراقبة كسلطة موازية لرئيس الجهة.

وثمة تدخّلات يمكن أن يباشرها الرئيس لكن تنفيذها يبقى متوقفاً على تأشيرة سلطة المراقبة، بل وإن التدبير الترابي الجهوي تظهر فيه ازدواجية التنفيذ، وإن بمسمّيات أخرى، وهو ما سنوضّحه من خلال القراءة النقدية لعيّنة من صلاحيات الرئيس.

الفرع الثاني: قراءة في صلاحيات رئيس الجهة.

في إطار ممارسته لصلاحياته في تنظيم إدارة الجهة، للرئيس أن يعيّن في جميع المناصب، ومن بينها عدد ينعت بالمناصب العليا نظراً لأهميتها ودور القائمين عليها

في تشييط التدبير الترابي الجهوي وهي: المدير العام للمصالح، الذي يتولّى الإشراف على إدارة الجهة وتنسيق العمل الإداري تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، ومدير شؤون الرئاسة والمجلس الذي يسهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه، ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح.

وإلى جانبها مناصب أخرى لا تقل أهمية، كمدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ومدير شركة التنمية الجهوية.

إلا أن الملاحظ هو أن حرية رئيس الجهة في التعيين في هذه المناصب مقيدة وليست مطلقة ورغم أنها تدرج ضمن الاستقلال الوظيفي الذي هو جزء من التدبير الحر، فإن صلاحية الرئيس في هذا الجانب مرهونة بتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهو ما يتعارض مع متطلبات فلسفة الجهوية المتقدمة ومبدأ صدارة الجهة المعتمد دستوريا، ويضيق من هوامش تحرك رئيس الجهة وممارسته لصلاحياته في تكوين فريق العمل الذي يراه مناسباً.

وحتى إذا كانت نية المشرع الحرص على عقلنة اختيارات الرئيس في هذا المجال، حتى لا تطغى عليها اعتبارات المحسوبية والزبونية، فإنه ثمة مداخل أخرى بديلة يمكن الارتكاز عليها، ومنها على سبيل المثال، اشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجالس الجهات أو الأغلبية المطلقة على تعيينات الرئيس، بدل تأشيرة سلطات المراقبة.

الفصل الثاني:

سياسة توزيع الموارد ومركزية التمويل في التدبير الاستراتيجي للجهات

يصعب تناول التدبير الاستراتيجي لأي منظمة كيفما كانت طبيعتها بدون التطرق إلى ماليتها وتحليل مصادر تمويلها و حجم وطرق إنفاقها لأن الجانب المالي بمكوناته المختلفة (ميزانية، موارد، نفقات) هو الذي يحدّد التوجهات التديرية للمنظمة، ويرسم لها سقف الأهداف التي يمكنها بلوغها، ويمنحها القدرة على تنزيل خططها في هذا الاتجاه.

ولا يستقيم الحديث عن الجهوية المتقدمة والسياسات الترابية دون التطرق إلى محورية العامل المالي فيهما معا ففي الأولى يشكّل توزيع الثروات المالية والاقتصادية، إلى جانب نقل الاختصاصات، الجوهر والأساس، بل إن اللامركزية كثيرا ما تقدّم في تجارب دولية مختلفة كجواب لإشكاليات السياسة التوزيعية التي طالما شكّلت موضوعا للصراع داخل حدود الدولة الواحدة، عندما يقع خلل في الاعتراف للوحدات الترابية المكوّنة لكيان الدولة بحقوقها السياسية والاقتصادية، أو عندما يكون الاحتكار والتهميش ممنهجا لبعضها وفي حالات متعدّدة شكلت اللامركزية، خصوصا في شكلها الفدرالي، مدخلا لحفظ وحدة الدولة أمام النزعات الانفصالية المدفوعة بخلفيات اقتصادية أو مالية أو سياسية، وحتى ثقافية وعرقية.

وعليه، فإن الحديث عن التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب يقتضي بالضرورة البحث في مالية الوحدات الترابية الجهوية ذلك أن نجاح الجهات في أداء وظائفها التديرية يتوقف في جزء كبير منه على توفرها على تمويل كاف ومستدام لإشباع المتطلبات التنموية.

إن انتقال بلادنا نحو الجهوية المتقدمة كنمط للتنظيم الترابي، والتنصيب الرسمي على صدارة الجهة، وتوسيع مجالات تدخلاتها، يحفّز أكثر على البحث في مسؤولية الدولة عن ضمان تمويل ترابي جهوي في مستوى هذه التحولات، وذلك لاعتبارات متعدّدة منها:

أولاً: أن الدولة بالمغرب تحتكر السلطة المعيارية، في ظل لامركزية لا تسمح للجهات بتشريع قوانين خاصة بها، لذلك فإن أي تقييم سلبي للمقتضيات القانونية المؤطرة لمالية الجهات، يرتب إثارة مسؤولية الدولة التي عليها الاجتهاد في تنظيم مالية الجهات بشكل يتلائم مع متطلبات الجهوية المتقدمة، ومع حجم الدور التنموي الجديد المنوط بها.

ثانياً: ترتبط مالية الجهات بمنظومة أوسع ذات بعد وطني، منها بشكل خاص سياسات الدولة في مجالات تنشيط الدورة الاقتصادية، وجلب الاستثمار، وتشجيع القطاعات المدرة للدخل، وتوزيع الموارد عبر آلية الميزانية، وفي حوكمة التدبير على المستوى الوطني ككل، وهي إجراءات لا بد وأن تنعكس على مالية الجهات بشكل مباشر.

ذلك أن الجهة ما هي إلا نسق فرعي ضمن نسق عام هو الدولة، تؤثر فيه وتتأثر به. كما تتأثر مالية الوحدات الترابية بجودة تدبير الدولة لقطاعات أخرى حتى وإن كانت لا تبدو ذات ارتباط مباشر بها، ومثال ذلك سياسات الدولة في مكافحة الفساد، تشجيع الاستثمار، العلاقات الخارجية، السياحة والاستثمار العمومي.

فكل واحد من هذه المجالات لا بد وأن ينعكس، سلباً أو إيجاباً، على التدفقات المالية للجماعات الترابية وخاصة الجهات.

ثالثاً: درجة حضور أجهزة المراقبة التابعة للدولة، وطرق ممارستها للمراقبة على مالية الجهات، يؤثر مسؤولية الدولة عن كل تضيق قد تسببه هذه المراقبة على استقلالية الجهات في تحديد مواردها المالية، والتحكم فيها وفي أوجه صرفها.

انطلاقاً من كل هذه الاعتبارات، نتناول في هذا الفصل سياسة الدولة في توزيع الموارد المالية، لتحليل المستجدات التي يفترض بالإصلاحات الدستورية والقانونية أنها نصّت عليها لصالح التمويل الجهوي ولنبحث في طبيعة الموارد التي تخصصها الدولة لوحداتها الجهوية، وهل هي بالحجم الذي يمكّن الجهات من تغطية تكاليف العمليات التدبيرية، وذلك بغرض تقييم مدى مساهمة التمويل الجهوي بشكله الحالي في فعالية التدبير الاستراتيجي للجهات.

ولتسهيل عملية البحث في هذا الاتجاه، سنقسّم التمويل الجهوي إلى مبحثين

رئيسيين، الأول نحلّ فيه التمويلات الجبائية التي تحصل عليها الجهات، أي مجموع الموارد التي تستفيد منها الميزانيات الجهوية وتكون ذات مصدر جبائي، سواء كانت جبايات وطنية أو جبايات محلية ثم مبحث ثان نحلّ فيه التحويلات المالية التي مصدرها الدولة وهي المخصّصات المالية من الميزانية العامة للدولة، والتحويلات التي تكون مقترنة بنقل اختصاص معين.

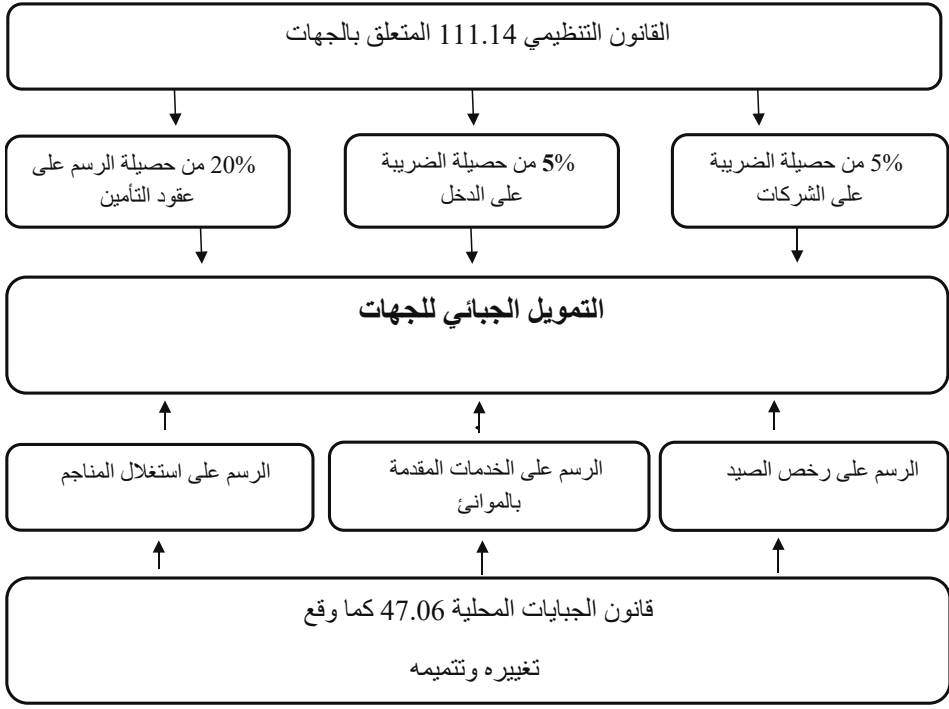
وهنا لا بد من توضيح أن التّمويلات الجبائية جزء كبير منها هو في الأصل تحويلات من الدولة، لكن منبع التمويل هو البعد الذي اعتمدناه في التمييز بين الجبايات الوطنية وتحويلات أخرى تقوم بها الدولة وتكون من خارج الكتلة الجبائية.

المبحث الأول: التمويل الجبائي لميزانيات الجهات

اعتبارا لأهمية الضريبة في تمويل السياسات العمومية والحفاظ على التوازنات المالية والاقتصادية، وباعتبارها رافعة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وعاملا من عوامل التّقليص من التّفاوتات الاجتماعية والمجالية، يتم توزيع السياسة الجبائية كأداة رئيسية لإعادة توزيع الثروة والتقليص من التفاوتات الطبقية ولتمويل الفعل العمومي حيث تبقى الجبايات مصدرا تمويليا لا محيد عنه بالنسبة لأغلب دول العالم، حتى وإن حصل ذلك بدرجات متفاوتة.

وإذا كانت تلك هي أهمية الجباية بالنسبة لتمويل نشاط الدولة، فإن الفعل العمومي الترابي هو أيضا بحاجة لمصادر جبائية.

وفي هذا الإطار، تستفيد الجهات من جبايات يمكن تقسيمها، من حيث طريقة تدبيرها، إلى جبايات تدبّر وطنيا حيث تحدّد نسبها في قوانين المالية وتتولّى مصالح الدولة تنظيمها وتحصيلها وجبايات أخرى يمكن القول إنها ذات طابع جهوي وذلك من منطلق أن إطارها القانوني هو قانون الجبايات المحلية، ومن منطلق أن تدبيرها يمكن أن يكون مباشرة من المصالح الجبائية للجهة والخطاطة التالية تجمّل التمويل الجبائي للجهات بشقيّيه المذكورين:



- خطاطة توضيحية لمجمل مكونات التمويل الجبائي للجهات.

المطلب الأول: الجبايات الوطنية

يرتبط النظام الجبائي للجماعات الترابية ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي للدولة وبتنظيمها الإداري والترابي، ويتأقلم تبعا لذلك مع مستوى اللامركزية المعتمد.

وقد وجّه تزايد حاجيات التمويل المرتبطة بتعزيز اللامركزية عملية إرساء منظومة جبايات ذات نظام ثنائي، يمكن من جهة من تأمين مداخيل لهذه الوحدات الترابية من خلال استفادتها من بعض الضرائب التي تدبرها الدولة، ومن جهة أخرى من تنمية المداخيل الجبائية الذاتية على أساس مادة ضريبة ذات مصدر محلي⁽³⁸⁴⁾.

تنقسم الموارد الجبائية التي تحوّل الدولة جزءاً منها إلى الجهات⁽³⁸⁵⁾ إلى

384- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول الجبايات المحلية، م س، ص 37 و38.

385- تاريخ السياسات الجبائية المحلية في المغرب عرف جنوبا نحو مركزية المداخيل الجبائية في خزانة الدولة. صانع النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، أطروحة في القانون العام نوقشت بجامعة الحسن الأول بسطات، 2013، ص 196.

ضريبتين، هما الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، ورسم واحد هو الرسم على عقود التأمين.

ولأجل تسهيل فهم مضمون هذه المادة، نورد تمييزاً نظرياً بين الضريبة والرسم⁽³⁸⁶⁾، فالضريبة هي اقتطاع نقدي يتحمّله الخاضعون للضريبة ويهدف لتغطية النفقات العمومية، وله عدة خصائص، منها أنه اقتطاع إلزامي ونهائي، ولا يكون له أي مقابل فوري كما أنه وسيلة بيد الدولة للتدخل في الميادين الاجتماعية والاقتصادية في حين أن الرسم هو كذلك اقتطاع نقدي وإجباري، لكنه يكون مقابل خدمة مقدّمة، ومثاله الرسم على النظافة⁽³⁸⁷⁾.

تحدّد نسب هذه الضرائب على الصعيد الوطني بموجب قوانين مالية السنة، هذا الأخير الذي يخضع للمناقشة والمصادقة من جانب السلطة التشريعية لذلك يمكن للجهات أن يكون لها دور غير مباشر في هذه المسطرة، من خلال ممثليها بمجلس المستشارين الذي يساهم في مسطرة اعتماد قانون مالية السنة للدولة ويصوّت على التعديلات التي يرى من المناسب إدخالها عليه⁽³⁸⁸⁾.

الفرع الأول: الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

تتكون المنظومة الجبائية الوطنية من قسمين كبيرين من الضرائب هما الرسوم الجمركية والضرائب غير المباشرة ثم الضرائب المباشرة⁽³⁸⁹⁾، وضمن هذا القسم

386- Le vocabulaire fiscal fait appel à des multiples notions: impôt, taxe, redevance, droit, prélèvement, surtaxe, participation. En réalité, tous ces prélèvements peuvent être rangés en deux catégories: les prélèvements fiscaux et les prélèvements non fiscaux.

- Jean- François Picard, Finances locales, Lexis Nexis, 2009, p 11 et 12.

387- Brahim AAOUID, La fiscalité de l'entreprise marocaine, Dar Al wifak, Edition 2018, Page 12

388- المادة 49 من ق ت رقم 13- 130 لقانون المالية، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 11562، ج ر عدد 6370، في 18 يونيو 2015.

389- تتولى إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة تحصيل عدد من الضرائب والرسوم: (رسوم الاستيراد، الاقتطاع الجبائي عند الاستيراد، الإتاوة على استغلال الفوسفات، الرسم الموحد، رسوم التمبر المستوفاة من لدن إدارة الجمارك، الرسوم القنصلية، الرسوم المفروضة على النقل الخاص، الرسوم الداخلية على الاستهلاك، الرسم المفروض على الخمور والكحول، الرسم المفروض على أنواع الجعة، الرسوم المفروضة على المشروبات الغازية والليموناد، الرسم المفروض على المنتجات المحتوية على السكر، الرسوم المستوفاة على اختبار وضمان مواد الذهب والفضة والبلاتين، الرسم المفروض على الأغذية المطاطية والأوعية الهوائية وإطارات العجلات، الرسوم المفروضة على منتجات الطاقة، الرسم المفروض على التبغ المصنّع، الضريبة على القيمة المضافة للاستيراد، الضريبة على القيمة المضافة في الدخل، رسوم المراقبة، الرسم المفروض على المراقبة الصحية للنباتات وأجزاء النباتات والمنتجات النباتية عند الاستيراد والتصدير، الرسم المفروض على المراقبة الصحية للحيوانات والمنتجات الحيوانية عند الاستيراد والتصدير، الزيادة

الأخير نجد أهم ضريبتين من حيث مردوديتهما ومساهمتها في مداخيل الميزانية العامة للدولة، وهما الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، ومنهما تحوّل الدولة نسباً محددة لتغذية ميزانيات الجهات.

الفقرة الأولى: الضريبة على الشركات

أحدثت هذه الضريبة بالمغرب منذ عام 1986 بموجب القانون 2486⁽³⁹⁰⁾، وهي نوع ضريبي يندرج ضمن خانة الضرائب المباشرة، وتطبّق على مجموع الحاصلات والأرباح والدخول المحصّل عليها من قبل الشركات وغيرها من الأشخاص المعنوية⁽³⁹¹⁾ خلال كل سنة مالية، والتي لا يمكن أن تتعدّى إثنا عشر شهراً⁽³⁹²⁾ تفرض الضريبة في المكان الذي يوجد به المقر الاجتماعي للشركة أو مؤسستها الرئيسية بالمغرب⁽³⁹³⁾.

ويختلف سعر الضريبة على الشركات من سنة مالية لأخرى، أو حتى داخل السنة المالية الواحدة في حالة قوانين المالية المعدّلة، وذلك تبعاً لعوامل متعدّدة، كالتغيرات التي تخلفها حالات الركود أو النمو على مردودية الشركات، أو لجوء الدولة لتوظيف السياسة الضريبية، إما لتشجيع نشاطات معينة من خلال سن إعفاءات أو تخفيضات ضريبية مشجّعة، أو لممارسة ضغط ضريبي على بعضها الآخر، أو لتضريب قطاعات جديدة، لا سيما في حالات حاجة الدولة إلى تدعيم مواردها المالية.

تمت الإشارة إلى الضريبة على الشركات كمورد جبائي للجهات لأول مرة سنة 1996

المرتبة على السندات الافتراضية والفوائد الناتجة عن التأخير، الرسم على استعمال المرتفقين للنظم المعلوماتية الخاصة بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

فيما تتولى المديرية العامة للضرائب تحصيل عدد آخر من الضرائب والرسوم هي: الضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل، الرسم المفروض على رخص بيع المشروبات، الضريبة المهنية، ضريبة السكن، الرسم الجوي للتضامن وإنعاش السياحة، الرسم المفروض على التبغ، الضريبة على القيمة المضافة في الداخل.

قانون المالية رقم 6024 لسنة 2025، م س، ص 984 و9812 و9813.

نشير إلى أن هذه الرسوم والضرائب يمكن أن تخضع لبعض التعديلات سواء بالحذف أو الزيادة بموجب قوانين المالية السنوية أو قوانين المالية التعديلية.

390- ظهير شريف رقم 186239، صادر في 31 ديسمبر 1986، بتنفيذ القانون رقم 2486 المتعلق بالضريبة على الشركات، ج ر عدد 3873، في 1987/10/21.

391- المادة 1 من المدونة العامة للضرائب، المحدثة بموجب المادة الخامسة من قانون المالية رقم 4306 للسنة المالية 2007، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 106232، بتاريخ 31 دجنبر 2006

392- المادة 17 من المدونة العامة للضرائب، م س.

393- المادة 18 من المدونة العامة للضرائب، م س.

في المادة 66 من القانون 4796 المتعلق بتنظيم الجهات، لكنه ترك لقوانين المالية تحديد حصص الجهات من هذه الضرائب ولم يلزمها بنسب معينة.

وهكذا، وإلى غاية سنة 2015، ظلت الجهات تستفيد من حصّة من حصيلّة الضريبة على الشركات حدّدت في 1% بموجب قانون مالية 1999-2000⁽³⁹⁴⁾، إلى أن جاء القانون التنظيمي 11114 ليخصّص للجهات نسبة 5% من عائدات الضريبة على الشركات.

تجدد الإشارة إلى أن المعارضة طالبت أثناء مناقشة القانون المذكور برفع هذه النسبة إلى 10 بالمائة⁽³⁹⁵⁾.

ويمثل هذا المورد الجبائي أهم تحويل مالي تنقله الدولة إلى الجهات، وبالتالي فإنه يشكّل أهم مورد مالي لها، حيث تظهر بيانات عدة ميزانيات جهوية تصدر مدخول الضريبة على الشركات للموارد المالية الجهوية، كجهة الدار البيضاء-سطات التي حقّقت إيرادات ناهزت 361 مليون درهم سنة 2023، وتوقّعت ارتفاعها في ميزانية 2024 إلى 373 مليون درهم وجهة الرباط-سلا-القنيطرة التي حصّلت من ذات الضريبة أزيد من 285 مليون درهم سنة 2023، فيما بلغت 213 مليون درهم بالنسبة لجهة سوس ماسة برسم نفس السنة.

ودائماً في إطار الضريبة على الشركات، نشير إلى أن منتج هذا المصدر الجبائي للجهات يتأثر بمعطى آخر تتحكم فيه الدولة، وهو الذي يتعلّق بسياسة الدولة في تشجيع الاستثمار الأجنبي أو الوطني في مناطق معيّنة، وتقديم تحفيزات مختلفة في هذا الجانب.

فعلى سبيل المثال، سيعصب مقارنة مجهود الدولة في تشجيع الاستثمارات في مجال صناعة السيارات والنسيج بجهة طنجة-تطوان-الحسيمة، أو صناعة الطيران بجهة الدار البيضاء-سطات مع مجهودات الدولة في جهات أخرى ولذلك يقتضي الإنصاف

394- المادة 201 من القانون رقم 2699، بمثابة قانون مالية 2000-1999، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 199184، ج ر عدد 4704، بتاريخ 1 يوليوز 1999.

395- مناقشة مشروع القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات، السنة التشريعية 2015-2016، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقيق للطباعة والنشر، 2016، ص 54.

التراحي إقرار تدابير تعويضية للجهات التي لا تستفيد من مجهودات الدولة في التشجيع على توطين الاستثمارات الكبرى.

وهو ما يبدو أن الدولة قد انتبعت إليه مؤخراً، لا سيما من خلال التدابير التي جاء بها ميثاق الاستثمار الجديد، ومنها بشكل خاص تخصيص منحة تراحية⁽³⁹⁶⁾.

الفقرة الثانية: الضريبة على الدخل

أحدثت الضريبة على الدخل بدورها سنة 1984، بموجب القانون الإطار 383 الذي نصّ على إحداث ضريبة عامة على دخل الأشخاص الطبيعيين، تسمى الضريبة العامة على الدخل⁽³⁹⁷⁾، وبدأت فعلياً مع القانون 1789 الصادر في 1989⁽³⁹⁸⁾، الذي حدّد أنواع الدخول التي يحصلها الأشخاص الطبيعيون وتقرض عليها ضريبة عامة على الدخل وهي: الدخول المهنية، الدخول الناتجة عن المستغلات الزراعية، الأجور والدخول التي في حكمها، الدخول العقارية، ثم دخول رؤوس الأموال المنقولة⁽³⁹⁹⁾.

مع خضوع هذا الصنف الضريبي لمبدأ إقليمية الضريبة، بمعنى أنها تطبق على مجموع أنواع الدخل التي يحصلها الأشخاص الطبيعيون الذين لهم محل إقامة اعتيادي بالمغرب وعلى مجموع أنواع الدخل ذات المنشأ المغربي بالنسبة للأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم محل إقامة معتاد بالمغرب⁽⁴⁰⁰⁾.

396- صدر القانون الإطار رقم 0322 بمثابة ميثاق الاستثمار في الجريدة الرسمية عدد 7151، في 12 دجنبر 2022 وجاء في مادته الأولى أن القانون يهدف، من بين ما يهدف إليه، إلى تقليص الفوارق بين أقاليم وعمالات المملكة في مجال جذب الاستثمارات. ونص القانون المذكور في المادتين 8 و13 على نظامين لدعم الاستثمار، نظام أساسي وأنظمة خاصة وضمن النظام الأساسي نصّ على إحداث منحة إضافية للاستثمار تسمى منحة تراحية، تمنح لفائدة مشاريع الاستثمار المنجزة في أقاليم وعمالات تحدد لاحقاً بنص تنظيمي..

وبناء عليه، صدر قرار لرئيس الحكومة تحت رقم 31323، بالجريدة الرسمية عدد 7177، في 13 مارس 2023 وجاء في المادة الأولى منه لائحة «أ» ولائحة «ب» للعمالات والأقاليم التي تستفيد مشاريع الاستثمار المنجزة داخلها من منحة تراحية حددت نسبها في 10% و15% على التوالي.

397- المادة 2 من القانون الإطار رقم 383، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 18338، ج ر عدد 3731، بتاريخ 2 ماي 1984.

398- ظهير شريف رقم 189116، صادر في 21 نونبر 1989، بتنفيذ القانون رقم 1789 تحدث بموجبه الضريبة على الدخل، ج ر عدد 4023، في 6 دجنبر 1989.

399- المادة الأولى من القانون 1789، م س.

400- المادة الثانية من القانون 1789، م س.

منذ إحداثها، ظلّ شائعاً تسميتها بالضريبة العامة على الدخل IGR، إلى حدود العام 2006، حيث انطلقاً من قانون المالية 3505 أصبح يطلق عليها الضريبة على الدخل IR. وتشكّل إلى جانب الضريبة على الشركات، أهم مورد ضريبي من حيث مساهمته في تغذية الخزينة العامة للدولة، وأهمية مماثلة في تغذية مالية الجهات، حيث بدأ مع قانون مالية 2016 تخصيص حصة 2% من عائد الضريبة على الدخل لفائدة الجهات⁽⁴⁰¹⁾، وهو ما كان له أثر إيجابي في إشباع جزء مهم من الحاجيات التمويلية للوحدات الترابية الجهوية وبشكل متزايد.

فخلال سنة 2023 على سبيل المثال، استفادت جهة كلميم-وادي نون من أكثر من 114 مليون درهم كعائد للضريبة على الدخل⁽⁴⁰²⁾، وجهة سوس ماسة من ما يقارب 197 مليون درهم⁽⁴⁰³⁾ في حين يرتفع حجم هذه العائدات بالنسبة لجهة الدار البيضاء-سطات فيبلغ ما يفوق 253 مليون درهم⁽⁴⁰⁴⁾.

إن تعاظم متطلبات التدبير الترابي للجهات، يستوجب التطوير المستمر لنسبة حصة الجهات من الضريبة على الدخل حتى لا تبقى مستقرة عند حاجز خمسة بالمائة⁽⁴⁰⁵⁾، ليساعد هذا العائد الجبائي في التخفيف من الضغط المالي الذي يمكن أن تتعرّض له الجهات، خصوصاً وأن بعض التجارب تتبنّى تقاسم عائدات الضريبة على الدخل مناصفة بين الدولة والجهات كألمانيا⁽⁴⁰⁶⁾.

وفي هذا الاتجاه، نرى أن الضريبة على الدخل كانت لتشكّل مدخلاً للتقليل من التفاوتات المجالية، بتحقيق نوع من العدالة والمرونة في توزيع عائداته المالي والمشرّع كان يجدر به العمل على تجاوز توحيد هذه النسبة فيما بين الجهات، وتبنّي توزيع مبتكر لعائداته بين الجهات تبعاً لمعطيات مختلفة منها:

401- المادة 14 من القانون رقم 7015، بمثابة قانون مالية سنة 2016، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 115150، ج ر عدد 6423، بتاريخ 21 دجنبر 2015.

402- جهة كلميم-وادي نون، البيانات المالية والمحاسبية برسم سنة 2023 م س.

403- جهة سوس ماسة، البيانات المالية والمحاسبية برسم سنة 2023 م س.

404- جهة الدار البيضاء-سطات، البيانات المالية والمحاسبية برسم سنة 2023.

405- اقترحت المعارضة أثناء مناقشة مشروع القانون التنظيمي 11114 بالبرلمان رفع هذه النسبة إلى 10 بالمائة

406- الفقرة الثالثة من المادة 106 من الدستور الإيطالي، متاح على الرابط:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Italy-2012.pdf?lang=ar>

- حجم الموارد الأخرى المحصلة لكل جهة،
- مستوى العجز التنموي الذي يعاني منه المجال الجهوي،
- الوضعية الاستثنائية لبعض الجهات، كما هو الحال بالنسبة لجهات الصحراء،
- الظروف الطبيعية القاسية لبعض المجالات الجهوية كالجفاف، أو الطارئة التي يمكن أن تطل جهة معينة كالكوارث الطبيعية.

الفرع الثاني: الرسم على عقود التأمين

عقود التأمين هي عقود اتّفاقية تجمع بين مقابلة معتمدة للقيام بعمليات التأمين يطلق عليها المؤمن، وشخص طبيعي أو معنوي يركز التأمين عليه أو على مصالحه يسمى بالمؤمن له لتغطية خطر ما، وفق التزامات متبادلة متفق عليها بموجب العقد⁽⁴⁰⁷⁾.

أما الرسم على عقود التأمين فهو الذي يطبق بمناسبة إبرام عقود التأمين أو إعادة التأمين أو تعديلها أو فسخها بالتراضي⁽⁴⁰⁸⁾، ويجري العمل به في المغرب منذ إحداثه بموجب المرسوم رقم 2581151 وذلك تحت مسمى «الأداء عن التأمين»⁽⁴⁰⁹⁾.

يلعب قطاع التأمينات بالمغرب دوراً هاماً في إنعاش حركيّة الاقتصاد، عن طريق جمع ووضع المدّخرات قصد استغلالها لدعم تمويل الاقتصاد والحماية ضد المخاطر وتزداد أهمية هذا القطاع من حيث حجم المبالغ التي يتم استغلالها، والأشخاص المشمولين بهذا النظام، والمخاطر التي يغطّيها إذ حقق القطاع في سنة 2018 رقم معاملات بلغ 43,1 مليار درهم⁽⁴¹⁰⁾، ويدرّ على خزينة الدولة عائدات مالية سنوية مهمة، تخصّص نسبة 20% منها لفائدة الجهات بموجب المادة 188 من القانون التنظيمي 11114.

في ميزانيات الجهات، دائماً ما تسجّل عائدات الرسم على عقود التأمين ثالثاً بعد عائدات الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، مما يبرز أهميته في إنعاش التمويل الجهوي.

407- المادة الأولى من القانون رقم 1799 يتعلق بمدونة التأمينات، صادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 102238، ج ر عدد 7328، بتاريخ 22 غشت 2024.

408- المادة 280 من مدونة الضرائب، م س

409- الفصل الأول من المرسوم رقم 2581151، م س

410- مجلس المنافسة، رأي رقم ر/20، صادر في 16 يناير 2020

وفي توقّعات قانون مالية سنة 2024 نجد جهة الدار البيضاء-سطات تتصدر جهات المملكة من حيث حجم الموارد من هذا الرسم (13121 مليون درهم)، وهو ما يفوق بأكثر من ستين مرة عائد جهة الداخلة واد الذهب منه (273 مليون درهم)⁽⁴¹¹⁾.

وفيما يخصّ النسب المخصّصة للجهات من الضرائب الوطنية، فيبدو أن الممارسة العملية للتدبير الترابي أبانت عن كون هذه النسب لم تعد تناسب حجم الحاجيات التمويلية التي تتطلبها التنمية الترابية للجهات بدليل أن حزب الحركة الشعبية، الذي ترأس مجلس جهة فاس-مكناس خلال الولاية السابقة (2016-2021)، ويشارك حاليا بسبعة أعضاء في تدبير نفس المجلس، تقدّم فريقه بمجلس النواب بمقتراح قانون تنظيمي في دجنبر 2023، مطالبا برفع حصص الجهات من الضريبة على الشركات إلى 7% عوض نسبة 5% المطبّقة حاليا و برفع نسبة الضريبة على الدخل إلى 7% بدل 5%، و برفع حصة الجهات من الرسم على عقود التأمين إلى 25% بدل 20%⁽⁴¹²⁾.

ونبيّن في المبيان التالي الموارد المالية التي تحصّلت عليها الجهات برسم حصصها من الرسم على عقود التأمين خلال الفترة ما بين 2016 و2024⁽⁴¹³⁾:

وفي ختام تحليل وتقييم أهمّية المكوّن الجبائي ضمن المقوّمات المالية الضرورية للتدبير الاستراتيجي للجهات، لا بد من الإشارة إلى أن اللجنة الاستشارية للجهوية اقترحت الاقتسام المتساوي بين الدولة والجهات لعائدات رسوم التسجيل والضريبة السنوية الخاصّة على العربات ذات المحرك⁽⁴¹⁴⁾ وهو ما لم يتحقّق إلى حد الساعة حيث أنهما لا يدخلان ضمن الموارد الجبائية للجهات.

كما أن المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية أوصت بخلق جبايات خاصة بحماية البيئة وتخصيص عائداتها للتنمية الجهوية⁽⁴¹⁵⁾، وهو أيضا ما لم يتحقّق مع العلم أن مجموعة من الاختصاصات البيئية تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات، وبالتالي

411- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2025، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، ص 19

412- مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 260، تاريخ التسجيل 2023/12/15

413- مبيان من تركيب شخصي بناء على المعطيات الواردة في المذكرات التقديرية المرافقة لقوانين مالية 2016-2017-2018-2019-2020-2021-2022-2023-2024.

414- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، م س، ص 31

415- المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات، 4 ماي 2019، التوصيات

يفترض فيها الاستفادة من عائدات جبائية بيئية بناء على مبدأ متعارف عليه هو مبدأ «الملوث المؤدي».

المطلب الثاني: جبايات ذات تدبير جهوي.

ينظم الجباية المحلية القانون رقم 4706 الذي جاء إصداره لتجاوز نواقص ومحدودية القانون السابق 3089، وحاول تبني مواصفات الأنظمة الجبائية الحديثة، وذلك من خلال تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها بالتقليص من عدد الرسوم، وتبسيط المساطر الجبائية ومطابقتها مع التطور الحاصل في مجال اللامركزية، وملاءمة الجبايات المحلية مع النظام الجبائي للدولة⁽⁴¹⁶⁾،

ترتكز مالية الجهات في جزء مهم من مصادرها التمويلية على موارد جبائية تنعت بالمحلية، لأنها تدبر على المستوى المحلي، وتميزاً لها عن الضرائب الوطنية إلا أن حصيلة هذه الجبايات، مضاف إليها باقي التمويلات المنقولة من الدولة، غالباً ما تكون دون مستوى متطلبات التدبير الجهوي، فتبقى الهوة واضحة بين ما تحصل عليه الجهات، وما هو مبرمج إنفاقه، مما يدفعها إلى مصادر تمويلية أخرى بديلة هي الاقتراضات.

تتكون حزمة الجبايات المحلية للجهات من ثلاثة رسوم، هي الرسم على رخص الصيد والرسم على استغلال المناجم والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ أحدث هذه الرسوم بموجب المادة الرابعة من القانون 4706 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية⁽⁴¹⁷⁾، وظلت كما هي في ظل القانون رقم 0720 الصادر سنة 2021⁽⁴¹⁸⁾، رغم أن هذا الأخير صدر بعد إقرار الإصلاحات الدستورية والقانونية اللازمة لتزليل ورش الجهوية المتقدمة.

416- وذلك من خلال: التقليص من عدد الرسوم بالتخلي عن عدد منها، إما لداعي تدني مردوديتها أو لكونها تشكل ازدواجاً ضريبياً مع جبايات الدولة، حيث انتقل عدد الرسوم والضرائب المستحقة للجماعات الترابية من حوالي 40 ضريبة ورسم، لتستقر عند 17 رسم فقط في القانون 4706 دون أن يكون بينها أي نوع من الضرائب أقر القانون الجديد مفهوم الإدارة الجبائية، وآلية الإقرار عوض الإحصاء في أغلب الرسوم المحلية، وتوسيع حق المراقبة والتفتيش من طرف الإدارة الجبائية، وتوحيد مسطرة حق الإطلاع على جميع المعلومات والسجلات والوثائق المحاسبية تفادياً لكل أشكال الغش، وتجنيد التهرب الضريبي.

417- القانون 4706 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر، بتنفيذه الظهير الشريف رقم 107195 بتاريخ 30 نونبر 2007، ج ر عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007.

418- القانون 0720 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12091 بتاريخ 31 دجنبر 2020، ج ر عدد 6948 بتاريخ 31 دجنبر 2020.

الفرع الأول: الرسم على رخص الصيد والرسم على استغلال المناجم.

سنسعى خلال هذا الفرع إلى البحث في ماهية هذين الرسمين، ونسب استفادة المالية الجهوية منهما، وهل تساعد مردوديتهما على الرفع من القدرات التمويلية للجهات.

الفقرة الأولى: الرسم على رخص الصيد.

يفرض هذا الرسم على المستفيد من رخصة الصيد البري⁽⁴¹⁹⁾، ويحدّد سعره في 600 درهم عن كل سنة⁽⁴²⁰⁾، تستخلص من طرف القابض التابع للخزينة العامة للمملكة⁽⁴²¹⁾، ويخصّص عائده كاملاً إلى الجهة التي فرض داخل مجالها الترابي.

لكنّ تحليل مقتضيات القانون 0720 والعائد الفعلي لهذا الرسم أفضى إلى جملة من الملاحظات نعرضها فيما يلي:

أولاً: تطبيق الرسم بهذا الشكل على الصيد البري فيه إجحاف في حق مالية بعض الجهات وتضييق على مواردها، لأن ممارسة هذا النشاط ليست بالوتيرة نفسها في مختلف الجهات، وبعضها قد تنعدم فيه طلبات الحصول على رخص الصيد البري بدليل أن جهة الدار البيضاء-سطات على سبيل المثال، تحصّلت برسم سنة 2023 على ما يفوق قليلاً 8 مليون درهم كمنتوج لهذا الرسم⁽⁴²²⁾، في حين أن جهة كلميم-وادي نون لم يتجاوز عائدها من هذا الرسم في نفس السنة مبلغ 344 ألف درهم⁽⁴²³⁾ وهو ما يظهر التفاوت الحاد في ممارسة نشاط الصيد البري من جهة إلى أخرى، وبالتالي تفاوت حجم مساهمة هذا المورد الجبائي في تمويل الجهات.

لذلك كان يجدر بالمشروع توسيع وعاء تطبيق الرسم على الصيد ليشمل الصيد البحري، لا سيما وأن هذا القطاع يعرف نشاطاً كثيفاً في عدد من الجهات ذات الواجهة

419- المادة 114 من القانون 0720، م.س.

420- المادة 115 من القانون 0720، م.س.

421- المادة 116 من القانون 0720، م.س.

422- جهة الدار البيضاء-سطات، البيانات المحاسبية والمالية لسنة 2023.

423- جهة كلميم-وادي نون، البيانات المحاسبية والمالية لسنة 2023.

البحرية، ومن شأن توسيع وعاء تطبيق هذا الرسم ليشمل رخص الصيد البحري أن يرفع من الموارد المالية لهذه الجهات.

ثانياً: حدّد القانون 0720 مبلغ 600 درهم كسعر سنوي للرسم، وهو ما يمكن مؤاخذة المشرع عليه من جانبين:

الجانب الأول هو مصادرة السلطة الجبائية للجهات، من خلال التحديد الدقيق لسعر الرسم وحرمان المجالس الجهوية من حرية التصرف في السعر تبعاً لظروف مجالها الترابي، بواسطة آلية القرار الجبائي على غرار الرسوم الأخرى.

والجانب الثاني هو أن المشرّع لم يطور سعر الرسم، وبقي جامداً ومحدّداً في 600 درهم منذ إحداثه، ولم يعمد القانون 0720 إلى مراجعة سعر الرسم لجهة الزيادة فيه.

الفقرة الثانية: الرسم على استغلال المناجم

يفرض الرسم على استغلال المناجم على كميات المواد المستخرجة من المناجم من طرف الأشخاص أصحاب الامتياز ومشغلي المناجم ويحدّد سعره فيما بين درهم واحد وثلاثة دراهم عن كل طن مستخرج، وذلك بقرار يصدره الأمر بالصرف بعد مصادقة مجلس الجهة⁽⁴²⁴⁾ يدفع تلقائياً لدى شتيع مداخل الجهة أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتّحصيل كل ربع سنة⁽⁴²⁵⁾، وتوجّه نسبة 50% من عائد الرسم على استغلال المناجم للجهة، و50% توجّه لفائدة ميزانية الجماعات التي فرض الرسم داخل مجالها الترابي⁽⁴²⁶⁾.

بخصوص سعر الرسم، يلاحظ استقراره فيما بين درهم واحد وثلاثة دراهم في القانون 0720، كما في القانون 4706 لسنة 2007 ولم يكتف المشرّع هذا السعر مع التّحولات الطارئة على وظائف الجهات وحاجياتها التمويلية المتزايدة، ولا مع الإكراهات التي يفرضها قطاع المناجم نفسه، ذلك أن القانون 0720 صدر في ظل

424- المادة 168 من القانون 0720، م.س.

425- المادة 119 من القانون 0720، م.س.

426- المادة 120 من القانون 0720، م.س.

الجهوية المتقدمة، وما رافقها من تحولات عميقة في وظائف الجهات وتوسيع مجالات اختصاصاتها، وبالتالي تزايد الضَّغط المالي المفروض عليها.

ثم إن المناجم تتميز بالندرة، وتراجع قدراتها الإنتاجية باستمرار في مقابل طلب متزايد، لذلك فإن الرِّفع من سعر الرِّسم على استغلال المناجم ستكون له فائدتين:

- فائدة مالية، تتجلى في الرفع من عائد الجبائي لصالح ميزانيات الجهات وتعزيز مواردها المالية.

- فائدة بيئية، لأن ممارسة ضغط جبائي على المنتجين أو مستغلي المناجم يمكن أن يساعد على استدامة هذه الموارد، والتقليل من التبعات البيئية التي يخلفها الاستنزاف الذي يطالها، وتوظيف العائد الجبائي للقطاع في تمويل برامج حماية البيئة على المستوى الجهوي.

مسألة أخرى يثيرها إقدام المشرِّع على تحديد حد أدنى وحد أقصى لهذا الرسم، هي انعكاسها على الاستقلال المالي للجهات وتحديد في الجانب المتعلق بالسلطة الجبائية منه، حيث أن القرار الجبائي للجهة عليه أن يختار سعر الرِّسم من بين هامش محدد مسبقاً من طرف المشرع فماذا لو كان بتراب الجهة معادن ذات قيمة مالية مرتفعة؟

في هذه الحالة أقصى ما يمكن للجهة فرضه من رسم هو 3 دراهم لكل طنٍّ مستخرج والواقع أن تسقيف هذا السعر من جانب المشرع سيحرم المجالس الجهوية من إمكانية استغلال توفرها على مناجم ذات قيمة مرتفعة أو نادرة للتفاوض مع المستغلين على أسعار جبائية معيّنة، مع كل ما يشكِّله ذلك من تعزيز لإمكانياتها المالية، وبالتالي تقوية قدراتها على تدبير مشاريعها التنموية.

الفرع الثاني: الرِّسم على الخدمات المقدَّمة بالموانئ

يفرض لفائدة الجهة على الهيئات المعنية رسم على الخدمات المقدمة بالموانئ الواقعة بالنموذ الترابي للجهة، باستثناء الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي والمتعلقة بالسلع العابرة غير الموجَّهة للسوق الوطنية، ويتحمَّله المستفيدون من الخدمات على

أساس المبلغ الإجمالي للخدمات⁽⁴²⁷⁾، أما سعره فهو ما بين 2% و5% من رقم المعاملات دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁽⁴²⁸⁾، ويدفع تلقائياً إلى صندوق شسيع مداخل الجهة، أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل كل ربع سنة⁽⁴²⁹⁾.

أول ملاحظة تسجل على صياغة الأحكام المنظمة لهذا الرسم في القانون 0720 هي استنساخها بالكامل لنفس أحكام القانون 4706، ولم يجتهد المشرع في تكييفها رغم تباين سياقات كلا القانونين.

ومع ذلك، فإن عوائد هذا الرسم تسجل أرقاماً مهمة لفائدة بعض الجهات كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة لجهة الدار البيضاء-سطات، التي توقعت تحصيل أكثر من 1626 مليون درهم برسم سنة 2024، مع العلم أنها حصلت فعلياً ما يقرب من 150 مليون درهم منه سنة 2023 أو جهة سوس ماسة التي بلغت مداخلها من نفس الرسم سنة 2023 ما يناهز 39 مليون درهم أو جهة طنجة تطوان الحسيمة التي حصلت ما يقرب من 79 مليون درهم من هذا الرسم⁽⁴³⁰⁾.

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للجهات التي تتوقّر على مركبات مينية تجارية استراتيجية، كجهة طنجة-تطوان-الحسيمة (مينائي طنجة المتوسط وطنجة المدينة)، وجهة الشرق (مينائي الناظور غرب المتوسط وبنو أنصار)، أو جهة الدار البيضاء-سطات (مينائي الدار البيضاء والمحمدية)، فإن جهات أخرى تبقى محرومة من عائدات هذا الرسم، كجهة فاس-مكناس، جهة درعة-تافيلالت وجهة بني ملال-خنيفرة، بحكم عدم توفرها على موانئ تجارية.

لذلك نرى أن التضامن بين الجهات يقتضي فرض رسم مضاف على الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ ليخصص عائده للجهات المذكورة، لإعانتها على تمويل برامجها التنموية.

427- المادتين 121 و122 من القانون 0720، م.س.

428- المادة 123 من القانون 0720، م.س.

429- المادة 125 من القانون 0720، م.س.

430- البيانات المحاسبية والمالية لهذه الجهات برسم سنتي 2023 و2024.

وإذا كانت فكرة تضريب الخدمات المقدّمة بالموانئ تبدو أنها تقوم على أسس منطقية، منها أن الوعاء المعني يعرف أرقام تعاملات مهمة، فإنه كان يجدر بالمشرّع استساح رسوم مماثلة تشمل مثلاً الخدمات المقدمة بالمطارات وبالطرق السيارة ومحطات النقل السّكي والنظر إليها باعتبارها قطاعات ذات إنتاجية مهمة، ويمكن أن تشكّل أوعية جبائية إضافية للجهات.

بعد مرور ثلاثة عقود على الإصلاح الضريبي لسنة 1984، رأت الدولة أنه أصبح من الضروري مراجعة أسس النظام الجبائي لتكييفه مع التّحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتكنولوجية⁽⁴³¹⁾ وقد أعلنت ضمن خطتها للإصلاح الجبائي، مراجعة القواعد المتعلقة بجبايات الجماعات الترابية واتخاذ تدابير تشريعية تهم ترشيد وتوضيح وعاء وأسعار الجبايات المحلية وتبسيطها⁽⁴³²⁾.

إلا أن الملاحظ هو عدم تسجيل أي خطوة من جانب الدولة لإصلاح النظام الجبائي المحلي حيث أن القانون رقم 4706 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية لم يراجع إلا مرتين، الأولى سنة 2010 والثانية سنة 2020 ولم تدخل عليه أي تغييرات فيما بعد انسجاماً مع نية الإصلاح التي أعلنتها الدولة سنة 2021 بموجب القانون الإطار للإصلاح الجبائي.

وفي هذا الإطار، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2023 بالإسراع في بلورة وتنفيذ خارطة طريق لتزليل الإصلاح المتعلق بمراجعة جبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية⁽⁴³³⁾ وسيعيد المجلس تذكير الحكومة بنفس التّوصية في تقريره لسنة 2023-2024⁽⁴³⁴⁾.

مع العلم أن نفس المجلس، سبق له في إحالة ذاتية سنة 2019 أن نبّه إلى أن خلق الثروة على المستوى الترابي لا يؤثر إلا بشكل ضئيل على حجم مداخيل الجهات، لأن الجزء الأكبر من الضرائب هي ضرائب وطنية تغذي ميزانية الدولة أولاً قبل إعادة توزيع

431- القانون الإطار رقم 6919 المتعلق بالإصلاح الجبائي، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12186، ج ر عدد 7007، في 26 يوليو 2021، الديباجة.

432- المادة 9 من القانون الإطار رقم 6919، م س.

433- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2022-2023، م س، ص 92.

434- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2023-2024، ج ر عدد 7360، في 13 ديسمبر 2024، ص 9402.

جزء منها على الجهات، ووفق معايير لا تعكس الجهد الحقيقي الذي تبذله لتشجيع ومواكبة خلق هذه الثروة مضيفا أن النظام الجبائي ينبغي أن يساهم في إعادة التوازن وإرساء إنصاف مجالي أكبر، بما يكفل استدراك أوجه القصور التي تعتري جهود التنمية الجهوية، وأن إصلاح النظام الجبائي يشمل من بين مبادئه الأساسية القيام بإصلاح عميق للجبائيات المحلية، بتعزيز الأسس الفعلية للمداخيل وتوسيع الوعاء الضريبي، ووضع قواعد بيانات للملزمين وضمان التقائيتها وتوحيدها مع البيانات الوطنية⁽⁴³⁵⁾.

إجمالاً، فإن تحليل وتقييم التمويل الجبائي للجهات يمكن أن ينتهي بنا إلى خلاصات مهمة هي كالتالي:

- صحيح أن القانون 4706 الصادر في العام 2007 شكّل إصلاحاً في حينه، وحمل إيجابيات متعددة مقارنة مع سلفه 3089، لكنه بالتأكيد يحتاج بدوره حالياً إلى الإصلاح ليواكب تطورات مسلسل اللامركزية بالمغرب، والتغيرات في النسق العام بمكوناته القانونية والاقتصادية والاجتماعية والوظيفية المرتبطة باشتغال المجالس الجهوية المنتخبة، لا سيما تطوّر الترسّانة القانونية نحو تعزيز صلاحياتها وتوسيع مجالات تدخلاتها، وظهور نشاطات اقتصادية جديدة أو تغيير تلك الكائنة مضاف إليه تنامي الضغط الوارد على الهيئات الترابية المنتخبة من جانب الساكنة في شكل انتظارات خدمانية وتنموية لها منحى واحد هو التراكم والازدياد المستمر.

ففي الشقّ الوظيفي، يعوّل اليوم على الجهات أن تقود قاطرة التنمية، وتنتقل من أدوارها الكلاسيكية إلى نمط التدبير الحديث والحكامة والمردودية، ومن جهة أخرى شهدت المجالات الترابية تغيرات هائلة على كافة المستويات.

إذن فالواقع الآن غير واقع 2007 سنة اعتماد القانون 4706 وبالتالي ثمة ضرورة حتمية لإصلاح الإطار القانوني للجبائية المحلية ليواكب التغيرات التي أشرنا إليها سابقاً، وحتى تكون السياسة الجبائية في بعدها الترابي أداة حقيقية بيد المجالس المنتخبة للتدخل، وضمان تمويل جبائي مريح يشكّل مدخلاً للتخفيف من حدة ارتهاؤها للتمويل المركزي، وللتأسيس لاستقلالها المالي.

435- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، إحالة ذاتية رقم 39/2019، ص 19 و20.

بل وإنه من الطبيعي أن يخضع قانون الجبايات الترايبية لتقييم ولمراجعة دوريين ومستمرين على غرار القوانين المنظمة لجبايات الدولة، حيث تحدث تعديلات سنوية، أو شبه سنوية، على المدونة العامة للضرائب ومدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة مع كل قانون مالي أو قانون مالي تعديلي.

- ينبغي تحسين وإصلاح الترسنة القانونية المؤطرة للماليات الترايبية وبشكل خاص للجبايات المحلية، من أجل إعادة النظر في سياسات توزيع العائدات الجبائية عمودياً بين الدولة ووحداتها الترايبية، في أفق التخلي عن مزيد من الرسوم والضرائب لفائدة هذه الأخيرة ثم أفقياً بمراجعة نسب توزيع العائد الجبائي بين المستويات الترايبية نفسها، في أفق عقلنة هذا التوزيع بناء على معايير الاستحقاق والإنصاف المجالي والتضامن والتمييز الإيجابي للمجالات المتعثرة تنموياً.

- التقطيع الترابي للمملكة مهما كانت إرادة الدولة جادة في تحقيقه بأعلى درجات الفعالية والموضوعية، من الصعب أن يزاج بين الاعتبار السياسية، الديموغرافية، الثقافية، الجغرافية والاقتصادية لذلك نرى أن ضعف تمويل الجهات يرجع في جزء منه إلى هذا المعطى، حيث نجد مجالات ترايبية تعرف تراكمًا للإمكانات التي يمكن أن تشكل لها فرصاً تمويلية، إما في شكل أملاك خاصة أو عامة، أو مجالات غابوية أو سياحية أو ساحلية، أو تركّزا للنشاطات الاقتصادية والصناعية وهي فرص لا تتوفر لمجالات ترايبية أخرى.

وختاماً، نرى أن نجاح الجهوية المتقدمة ببلادنا يتطلب تعزيز الموارد المالية للجهات، بتبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها، وجعلها مسؤولة عن خلق دينامية للاقتصاد المحلي بما يتماشى والصلاحيات الجديدة للجهات⁽⁴³⁶⁾ والعمل على تحقيق التناسق التام بين الجبايات المحلية والوطنية لجعلها جميعها من الأدوات الأساسية لتشجيع الاستثمار المنتج، وتوفير الموارد الضرورية لتمويل التنمية المحلية والعمليات ذات النفع العام⁽⁴³⁷⁾.

436- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 2، ص 177، م س.

437- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2000-2001 في 13 أكتوبر 2000.

المبحث الثاني: تمويلات من الدولة والتمويلات التضامنية والاستثنائية

تتلقى الميزانيات الجهوية تدفقات مالية من جانب الدولة تتخذ أشكالا مختلفة (الفرع الأول) وتدفقات أخرى من مصادر ذات صبغة تضامنية أو استثنائية (المطلب الثاني)، والمقصود بها تحويلات صندوق التضامن بين الجهات والتأهيل الاجتماعي، والتمويلات التي تحصل عليها الجهات من مؤسسات الاقتراض.

المطلب الأول: التمويلات التي مصدرها الدولة

نتطرق ضمن هذه التمويلات إلى الاعتمادات التي ترصدها الدولة للجهات بموجب قوانين المالية السنوية (الفرع الأول)، ثم تمويل نقل الاختصاص والتسيبقات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اعتمادات الميزانية العامة للدولة

إدراكاً من الدولة لعجز الموارد الجبائية المحلية وتلك المحوَّلة من جانبها للجهات عن إشباع كل الحاجيات التمويلية التي تتطلبها التنمية الجهوية، فقد كان لزاماً عليها التدخل للتخفيف من هذا العجز، عبر رصد اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة لفائدة الجهات وذلك من منطلق أن الدولة لا يمكنها الانسحاب تحت غطاء الجهوية المتقدمة والتخلي التام عن مسؤولياتها الأخلاقية والسياسية تجاه مواطنيها.

لذلك، نجد علاقات مالية بين الدولة ووحداتها الترابية الجهوية، في شكل تحويلات مالية تستفيد منها مالية الجهات، وتتخذ شكل إما تسببقات أو مخصصات⁽⁴³⁸⁾ مالية من الميزانية العامة للدولة أو تحويلات أخرى تكون مقابلة لاختصاصات جرى نقلها إلى الجهات، وهي آلية معمول بها في مختلف التجارب الدولية، حيث نجد في فرنسا على

438- يمكن للمصطلح يعد ذاته أن يكون معبراً، ففي التشريع الفرنسي تستعمل Dotations للتعبير عن المخصصات التي تخصصها الدولة للجماعات الترابية، مما يجعل مضمونها يقترب من مفهوم الهبة Don، وهو نفس المعنى التي تأخذه تسمية Dotación في إسبانيا والدول الناطقة بالإسبانية فيما يعبر عن هذه المخصصات في الدول الأنكلوسكسونية ب Grands وهي مصطلح يقترب من Subvention في اللغة الفرنسية وفي إيطاليا يعبر عنها ب Transfeti-meti أي أنها تتخذ في إيطاليا مفهوم التحويلات المالية أما في ألمانيا فيعبر عنها ب Zuschüsse Staaliche بمعنى «التكميل المالي».

- Pierre Scheeiber, la Gestion locale et régionale en Europe et dans le monde, L'harmatton, 2016, p 203.

- وفي المادة 189 من النسخة الفرنسية من القانون التنظيمي رقم 11114 جاءت بصيغة Dotations

سبيل المثال أن هذه التحويلات ترد ضمن قانون مالية السنة تحت مسمى « المجهود المالي للدولة »⁽⁴³⁹⁾.

وتبعا لنمط التنظيم الترابي للمملكة القائم على لامركزية جهوية، ونظرا لتعقد متطلبات العمليات التنموية والأدوار الجديدة المسنودة إلى الجهات، فإنه من الطبيعي أن تحتفظ هذه الأخيرة بنوع من العلاقة المالية مع الوحدة الأم (الدولة)، المحكرة للسلطة المالية كما يفرضها مبدأ وحدة الدولة ومتطلبات السيادة، لكن هذه العلاقة لا تتخذ شكلا موحدًا في جميع الأحوال، بل تخضع لمتغيرات مختلفة، منها مستوى الاستقلال المالي الذي تمنحه الدولة للجهات، ومنها كذلك إمكانيات هذه الأخيرة، وقدرتها على تغطية احتياجاتها المالية ذاتيا.

تبرز الاعتمادات المالية المرصودة من الدولة كمصدر تمويلي ثان للجهات بعد مواردها الذاتية حيث تمت تسميتها في الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور بـ «موارد مالية مرصودة من قبل الدولة»، ثم جاء في المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 11114 أن اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة تخصّص للجهات ثم وردت هذه الاعتمادات في المادة الموالية من ذات القانون تحت مسمى «المخصصات المالية»، في حين تتردّد الإشارة إليها في قوانين المالية بتسمية «مساهمات الميزانية العامة».

وهي تسميات مختلفة، لكن يفهم من مضمونها أن المقصود بها موارد مالية مرصودة من قبل الدولة للجهات، من غير حصصها من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرّسم على عقود التأمين، ترد إلى جانبهم في قوانين المالية ضمن حساب خصوصي هو «الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات».

439- » L'ensemble des dotations, subventions et autres transferts de l'État à destination des collectivités territoriales, est regroupé dans les lois de finances sous le vocable de «l'effort financier de l'État» Cet effort financier se décompose en trois parts aux rôles différents: Les concours de l'État aux collectivités, Ces concours ont pour objet de contribuer au financement des missions générales des collectivités territoriales, mais aussi d'établir un système de péréquation Les dégrèvements d'impôts locaux et diverses subventions budgétaires pour compenser les mesures prises unilatéralement par le législateur afin de ne pas amputer les ressources des collectivités territoriales Et La fiscalité transférée pour financer les transferts de compétences «.

- Laurent Guyon, fiches de finances publiques locales, Ellipses Edition, 2018, p 13.5

يتولّى وزيراً الداخلية والمالية، كل واحد منهما فيما يخصّه، توزيع هذه الاعتمادات وفقاً للمعايير التالية⁽⁴⁴⁰⁾:

- 50% بالتساوي بين الجهات؛

- 37,5% بناء على عدد سكّان الجهة؛

- 12,5% بناء على مساحة الجهة؛

وتساهم هذه الاعتمادات في تمويل تدخّلات الجهات في مختلف المجالات ولا سيما⁽⁴⁴¹⁾:

- التنمية الاجتماعية والاقتصادية والقروية؛

- التنمية المستدامة وحماية البيئة؛

- الترويج الثقافي؛

- إنعاش التكوين المهني والتكوين المستمر والتشغيل.

تقتضي موضوعية التحليل الإقرار بأن التنصيب على تخصيص الدولة لاعتمادات مالية سنوية لفائدة الجهات، فيه مساهمة من جانبها في تغذية ميزانيات الجهات، وتمكينها من سند مالي إضافي يعينها على تخطيط وتنزيل برامجها التّموية، وفيه إقرار أيضاً بوجود مسؤولية أصلية للدولة لتنمية المجالات الترابية إلى جانب الجهات فمساهمات الميزانية العامة للدولة يمكن أن تساعد على التخفيف من اختلال التوازن ما بين موارد ميزانية الجهة وتكاليفها، لا سيما بالنسبة للجهات ذات الموارد المتدنية.

جدير بالذكر كذلك أن المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات، ألزمت الدولة بالرفع التدريجي للموارد المرصودة للجهات لتبلغ 10 مليارات درهم سنة 2021.

في هذا الإطار، ومن أجل تمكين الجهات من الاضطلاع بأدوارها وتمويل مخططاتها التّموية، عبّأت الحكومة إمكانيات مالية مهمّة للجهات من خلال الرّفع من الاعتمادات

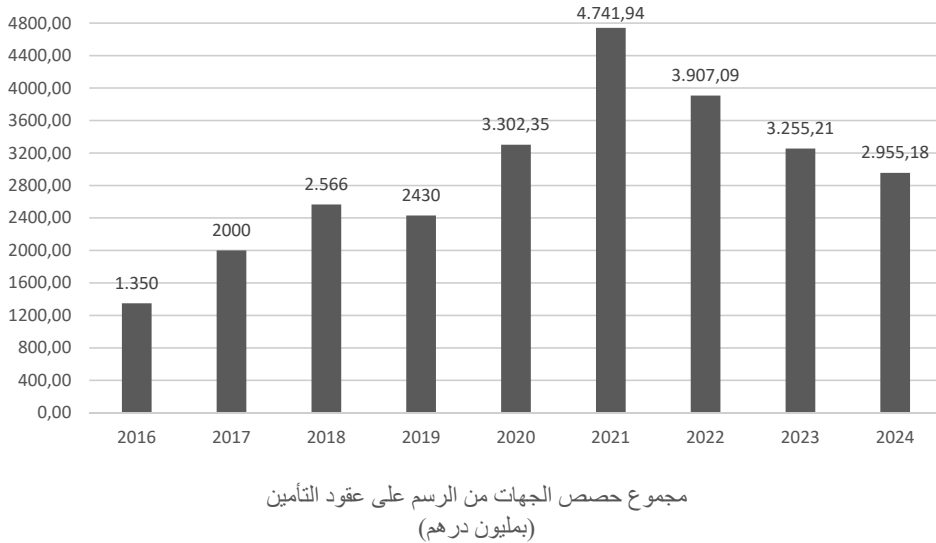
440- مرسوم رقم 215997 بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، ج ر عدد 6431، بتاريخ 18 يناير 2016.

441- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2017، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، ص 24.

المخصّصة للجهات من الميزانية العامة للدولة من 135 مليار درهم سنة 2015 إلى 10 مليار درهم سنة 2021⁽⁴⁴²⁾.

ووفقا لبيانات الوزارة المنتدبة المكلفة بالميزانية، بلغت هذه الموارد خلال سنة 2021 حوالي 9,1 مليار درهم، مقابل 71,8 مليار درهم في سنة 2023، مما يمثل 87% من الهدف المنشود⁽⁴⁴³⁾ وقد أوصت المناظرة الوطنية الثانية للجهوية بالرفع من الموارد المالية المخوّلة للجهات⁽⁴⁴⁴⁾.

والمبيان التالي يوضّح حجم هذه التحويلات وتطورها خلال الفترة ما بين 2016 و2024:



- رسم مبياني للمخصّصات المالية للجهات من الميزانية العامة للدولة ما بين 2016 و2024 حسب الأرقام الواردة في قوانين مالية هاته السنوات.

في مقابل هذا التطور الذي يظهره الرسم المبياني أعلاه، ثمة ملاحظات عديدة يمكن تسجيلها على مساهمات الميزانية العامة للدولة للجهات:

أولا: ورد في المادة 188 من القانون التنظيمي 11114، أن الدولة ترصد موارد مالية

442- رئيس الحكومة، الجلسة المشتركة لعرض حصيلة عمل الحكومة في 06 يوليوز 2021، ص 23.

443- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم 2023-2024، م س، ص 97.

444- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، توصيات المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة، توصيات الورشة الثالثة، م س.

للجهات، مكوّنة من حصصها من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين، ومساهمات من الميزانية العامة في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021 بمعنى أن الحساب الخصوصي المسمّى بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرسدة للجهات، والذي ترد فيه هذه الموارد ضمن قوانين المالية، رسم له المشرّع سقف محدّد في 10 ملايين درهم في أفق 2021.

فلنفترض أنه في سنة ما، حققت الضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل والرسم المفروض على عقود التأمين أرقاماً قياسية جداً تقترب من حاجز تسعة أو عشرة مليار درهم، هل ستتقصر مساهمة الدولة على اعتمادات محدودة تهدف فقط لبلوغ رقم 10 ملايين درهم؟ أم أن هذه المساهمات ستعتمد بصفة كاملة بدعوى أن حصص الجهات من الضريبتين ومن الرسم على عقود التأمين قد أوفت بالغرض وحققت السقف المرسوم للحساب؟!

لتجاوز هذا الإشكال، نرى أن المقتضيات القانونية المنظّمة لمساهمات الميزانية العامة للدولة في تمويل الجهات، كان يجدر بها اعتماد حد أدنى من الاعتمادات تلتزم الحكومة التقيد به أثناء إعداد قوانين المالية وذلك حتى تحافظ هذه الاعتمادات على استدامتها وفعاليتها، وتساهم في تمكين الجهات من ممارسة الاختصاصات المخوّلة لها.

ثانياً: تظهر قراءة حصص الجهات من مساهمات الميزانية العامة للدولة أن المعايير التي حدّدها المرسوم رقم 215997 لتوزيع هذه المخصّصات تكرّس هشاشة الوضع المالي للجهات ذات الموارد المحدودة، في مقابل استفادة أكثر لجهات أخرى لها موارد مرتفعة قد ترتقي لنفعيتها بالغنى.

ومثال ذلك أن جهة كلميم-وادي نون ظلّت منذ سنة 2016 الجهة الأقل استفادة من عائدات هذه المساهمة، رغم أنها ظلّت كذلك خلال نفس الفترة الجهة الأقل حصة من عائدات الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل مقارنة مع باقي الجهات.

في حين تظهر بيانات نفس الفترة، أن جهة الدار البيضاء-سطات حافظت على الحصة الأكبر من مخصّصات مساهمة الميزانية العامة للدولة، رغم أن حصصها من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين هي الأكبر مقارنة مع باقي الجهات.

لذلك، نرى أن المعايير المعتمدة في عملية التوزيع في حاجة إلى مزيد من التطوير لضمان نجاعتها وفعاليتها، من قبيل الاعتماد على حجم حصيلة الجهة من عائدات الضرائب الوطنية، ومؤشر التنمية البشرية بها.

ثالثاً: ملاحظة أخرى نسجلها على مستوى توزيع مساهمة الميزانية العامة للدولة، وتعلق بتخصيص 10% من هذه المساهمات لفائدة صندوق التضامن بين الجهات⁽⁴⁴⁵⁾ بمعنى أن مساهمة الدولة في تمويل صندوق التضامن بين الجهات، واعتماداتها المخصصة للجهات من الميزانية العامة، هي في الواقع مساهمة واحدة يتم تجزئتها، وليست مساهمتان لأن المبالغ المخولة لصندوق التضامن بين الجهات ليست مستقلة بذاتها، وإنما هي جزء من اعتمادات الميزانية العامة المخصصة للجهات يتم تحويله للصندوق بينما يفرض حجم الخصاص المالي للجهات مقارنة مع توسع مجالات تدخلاتها، أن تتحمل الدولة المساهمة في المجهود التضامني بين الجهات بشكل منعزل ودون أن تقتطعه من الاعتمادات المخصصة للجهات.

الفرع الثاني: تمويل نقل الاختصاص والتسبيقات.

إن السياسات التوزيعية، التي هي جوهر فلسفة النمط اللامركزي، يجب أن تكون ذات مساران متوازيان؛ مسار أول يهتم توزيع الصلاحيات والاختصاصات وسلطة التقرير بين مركز الدولة والمجالس المنتخبة الترابية، وهو ما يمكن أن نسميه -إذا صح التعبير- بـ «التمكين القانوني» أي تمكين الجهات من آليات قانونية للتصرف والتقرير في قضايا تدبير تراباتها ثم مسار ثان يهتم توزيع الثروات من خلال تمكين المجالس المنتخبة من العائدات المالية اللازمة للاضطلاع بوظائفها الجديدة، وهو ما يمكن أن نسميه بـ «التمكين المالي».

وهذان المساران يجب أن يكونا متوازيان، لأن أي خلل يطل العمليات التوزيعية التي تنصب على الجانب المالي سيجعل من الجهات مجرد واجهة «Chocs-Pare» تتحمل مسؤوليات وأعباء نيابة عن الدولة.

445- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون مالية 2019، تقرير حول الحسابات الخصوصية، ص 23

الفقرة الأولى: تمويل نقل الاختصاص

يبدوا أن مطالعة الإصدارات التشريعية المؤطرة للتنظيم الترابي للمملكة لا تدع -ظاهرياً على الأقل- مجالاً للتشكيك في تمويل الاختصاصات، إذ أن المشرع الدستوري ألزم الدولة بتحويل الموارد المطابقة لكل اختصاص تقوم بنقله إلى الجهات⁽⁴⁴⁶⁾، وبناء عليه تضمنت القوانين التنظيمية الثلاثة مقتضيات تؤكد هذا التوجه، حيث نصت جميعها على أن تقوم الدولة بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاصات المنقولة إلى الجهات⁽⁴⁴⁷⁾ وهو ما يمكن أن نعتبره استجابة من الدولة لمقترحات ومطالب الفاعلين السياسيين، لاسيما بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2011، واقترحات الأحزاب السياسية في هذا الصدد.

وقبل ذلك انسجاماً منه مع أحد أهم متطلبات قيام نمط لا مركزي فعال، خصوصاً وأن التجارب المقارنة تبنت مبكراً هذه الآلية وأطرها قانوناً⁽⁴⁴⁸⁾.

الفقرة الثانية: التسبيقات ومشكل الفائدة

أما بالنسبة للتسبيقات، فهي متاحة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث⁽⁴⁴⁹⁾، حيث بإمكان رئيس الجهة/العمالة أو الإقليم/أو الجماعة توجيه طلب معلل إلى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية عن طريق السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية للحصول على تسبيقات مالية، على أن يحدد قرار مشترك لوزيري الداخلية والمالية سعر فائدة هذه التسبيقات، وشروط منحها ومساطر تسديدها، هذا التسديد الذي يتم داخل نفس السنة المالية موضوع الاستفادة⁽⁴⁵⁰⁾.

446- الفصل 141 من دستور 2011، م س.

447- المادة 187 من ق ت 1114، م س.

448- لتأخذ على سبيل المثال التجربة الفرنسية في هذا المجال، حيث نجد الفقرة الرابعة من المادة 722 من الدستور الفرنسي تنص على ما يلي:.

«Tout Transfert de compétences, entre l'état et les collectivités territoriales, s'accompagne de l'attribution de ressources équivalents à celles qui étaient consacrées à leur exercice, toute création ou extensions de compétences ayant pour conséquence ou extension de compétence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi».

449- المادة 191 من ق ت 1114، م س..

450- المراسيم 217279 و 21780 و 217281، م س..

بمقياس الحرص على تدعيم المالية الترابية وتقوية استقلالية القرار المالي للجهات، يمكن التعليق على المساطر المنظّمة لآلية التسبيقات بأنها لا تصبّ في صالح تحقيق هذا المطلب؛ فهي وإن كانت ستوفّر حلاً مؤقتاً لميزانية الجهات لتسديد نفقاتها الإجبارية⁽⁴⁵¹⁾، إلا أنها تثقلها بأعباء جديدة تتخذ شكل فوائد مستحقة على هذه التسبيقات ونرى أن المشرّع جانب الصواب في هذه النقطة بالذات، فالعلاقات المالية بين الدولة ووحداتها الترابية كان يجب أن تبقى بعيدة عن منطق الربح والفائدة.

المطلب الثاني: مصادر تمويلية تضامنية وأخرى استثنائية

في تحليل تركيبة العناصر المكوّنة لمالية الجهات، نجد بعض الآليات التمويلية التي تخرج عن نطاق الموارد التقليدية كالموارد الذاتية والمخصّصات المالية من الميزانية العامة للدولة وهذه الآليات فيها ما هو ذو بعد تضامني وفيها ما هو ذو بعد استثنائي، وهي صندوق التضامن بين الجهات والتأهيل الاجتماعي (الفرع الأول) والاقتراضات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات

خلال تحليلنا سابقاً للمقومات السياسيّة المطلوبة لتحقيق تدبير استراتيجي للجهات، تعقّبنا حضور قضايا التدبير الترابي الجهوي ضمن خطابات الملك وكذلك ضمن الأجندات الحكومية وفيهما معا تبين بشكل مستمر أن سياسة الدولة في تأهيل الجهات لتكون فاعلا ترايبا شريكا في التنمية بنيت على مبادئ كبرى مؤسّسة منها التضامن، وحددت غايات منها التغلّب على التفاوتات المجالية وهي أمور حضرت كذلك في توصيات التقرير العام للجنة الاستشارية للجهوية، وفي المقترضات الدستورية ذات الصلة بالتدبير الترابي.

وعليه، كانت هذه الفلسفة هي الدافع لإحداث صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات.

451- المادة الأولى من المرسوم 217279، م.س.

الفقرة الأولى: صندوق التأهيل الاجتماعي.

أحدث صندوق التأهيل الاجتماعي بموجب الفصل 142 من الدستور لسدّ العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، ثم فصل القانون التنظيمي للجهات في المجالات المعنية بتدخل الصندوق، وهي الماء الصالح للشرب، الكهرباء، السكن غير اللائق، الصحة وشبكة الطرق والمواصلات⁽⁴⁵²⁾.

ويعتبر رئيس الحكومة أمراً بقبض مداخل وصرف نفقات الصندوق، ويمكنه أن يعيّن ولاية الجهات آمرين مساعدتين للنيابة عنه في ذلك⁽⁴⁵³⁾ تم تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي لأول مرة في قانون مالية⁽⁴⁵⁴⁾ 2016 في صيغة حساب مرصد لأمور خصوصية، وحددت موارده ونفقاته على الشكل التالي:

صندوق التأهيل الاجتماعي	
النفقات	الموارد
- النفقات المتعلقة بالتزود بالماء الصالح للشرب،	- المبالغ المدفوعة من الميزانية العامة للدولة،
- النفقات المتعلقة بالقضاء على السكن غير اللائق،	- المبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز عمليات التأهيل الاجتماعي للجهات،
- نفقات برامج التربية،	- المساهمات المختلفة،
- نفقات إنجاز شبكة الطرق والمواصلات،	- مداخل مختلفة،
- المبالغ المدفوعة إلى الميزانية العامة للدولة	- الهبات والوصايا

- جدول من تركيب شخصي بناء على المادة 19 من قانون المالية رقم 7015 لسنة 2016، يبين موارد ونفقات صندوق التأهيل الاجتماعي.

452- المادة 229 من ق ت 1114، م س

453- المادة 230 من ق ت 1114، م س

454- المادة 19 من القانون رقم 7015، بمثابة قانون مالية 2016، م س

استفاد صندوق التأهيل الاجتماعي خلال الفترة من 2018 إلى 2020 من تحويل سنوي قدره 10 ملايين درهم برسم مساهمة الميزانية العامة⁽⁴⁵⁵⁾، واستمر تسجيل نفس المبلغ في موارد الصندوق في قوانين المالية السنوية وتقوم عمليات التوزيع على الجهات بناء على معايير محددة هي⁽⁴⁵⁶⁾:

- الناتج الداخلي الخام الفردي،

- عدد الساكنة بالعالم القروي،

- حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة،

- نسبة الهشاشة بالجهة،

- طبيعة المشاريع المراد تمويلها.

وتتولى لجنة تقنية برئاسة الوالي، تحديد آليات التشخيص وتحديد البرامج التنموية والقطاعية للصندوق والبرامج المتعددة السنوات⁽⁴⁵⁷⁾.

لكن، هل جرى تفعيل الصندوق بشكل كامل وتوجيه موارده لتأهيل الجهات وتعزيز تميمتها بناء على المعايير السابقة؟

تظهر قراءة المعطيات الواردة في قوانين التصفية المتعلقة بقوانين مالية السنوات الممتدة من 2016 إلى 2022، أن تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي تراوح بين التفعيل الجزئي خلال بعض السنوات، وغياب التفعيل بشكل مطلق خلال سنوات أخرى، وهو ما نوّضحه في الجدول التالي⁽⁴⁵⁸⁾:

455- وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون مالية 2022، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، م س، ص 20

456- المادة الأولى من المرسوم رقم 217598، صادر في 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من ق ت رقم 11114 فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، ج ر عدد 6627، بتاريخ 4 دجنبر 2017

457- المادتين 2 و3 من المرسوم رقم 217598، م س

458- جدول من تركيب شخصي لموارد ونفقات صندوق التأهيل الاجتماعي خلال الفترة ما بين 2016 و2022 بناء على قوانين مالية هذه السنوات

السنوات	رصيد الصندوق (مليار درهم)	نفقات الصندوق (مليار درهم)
2016	10	00
2017	10	00
2018	10	01
2019	10	00
2020	10	00
2021	10	00
2022	10	00

تظهر قراءة الجدول أعلاه، أن صندوق التأهيل الاجتماعي، بوصفه آلية تمويلية للجهات، يبقى غير مفعّل بالشكل الذي يمكّن من تحقيق المقصد من وراء دسترته، حيث أنّه خلال الفترة ما بين 2016 و2022 لم يفعّل الصندوق سوى مرة واحدة هي سنة 2018 مع تسجيل إنفاق ضعيف لم يتجاوز 10% من مجموع الموارد المخصّصة للصندوق في قانون مالية السنة، وحتى إن كانت الحكومة تعهّدت في برنامجها الحكومي الذي تقدمت به في 2017 بتفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي، إلا أن السنة الموالية بقي فيها الصندوق في حالة جمود، ولم يجري توزيع موارده على الجهات.

إن ما يثير الانتباه كذلك في صندوق التأهيل الاجتماعي هو تقاطعه من حيث الوظيفة مع صندوق آخر هو صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية⁽⁴⁵⁹⁾، هذا الأخير الذي بلغت نفقاته سنة 2023 ما يقرب من سبعة ملايين درهم⁽⁴⁶⁰⁾، ويعود إلى الوزير المكلف بالفلاحة مهمة الأمر بصرفها فيما كان يجدر تحويل موارده إلى صندوق التأهيل

459- «أحدث صندوق التنمية القروية بموجب المادة 44 من قانون المالية لسنة 1994، وتوسّع مجال تدخله ليشمل المناطق الجبلية، فأصبح اسمه صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية وفقا للمادة 20 من قانون مالية 2012، وبموجب قانون مالية 2016 أسندت مهمة الأمر بالصّرف إلى وزير الفلاحة»..

مجلس النواب، تقييم تدبير صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية، أكتوبر 2017، ص 340.

460- وزارة الاقتصاد والمالية، قانون مالية 2025، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، م س، ص 72.

الاجتماعي أو الإدماج الكامل للصندوقين، وهو ما من شأنه أن يساهم في تجنب تشتت الجهد العمومي، ويعزز من الإمكانيات المالية للجهات، كما أنه سيصّب في مصلحة تكريس مكانة الجهة باعتبارها إطاراً يجسّد مبدأ القرب وترايية الفعل العمومي.

كما أنه لا بد من استحضار صندوق آخر هو صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية⁽⁴⁶¹⁾، الذي يتقاطع من حيث طبيعة التدخّلات التي يباشرها مع طبيعة عدد من وظائف صندوق التأهيل الاجتماعي وعند قراءة خريطة الإنجازات المالية لصندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، يتبين مرة أخرى حجم التفاوت الحاد في توزيع المشاريع المتعلقة بتدارك الخصائص على مستوى البنيات التحتية والخدمات الأساسية بين الجهات، فخلال الفترة 2023/2021 على سبيل المثال، مَوَّل الصندوق مشاريع بجهة الدار البيضاء-سطات بما قيمته 10077 مليون درهم، وهو مبلغ يفوق 50 مرة ما ساهم به الصندوق خلال نفس الفترة لإنجاز مشاريع بجهة الداخلة وادي الذهب وخلال نفس الفترة أيضاً لم تتجاوز تمويلات الصندوق لمشاريع التنمية الترابية بجهة كلميم-وادي نون 1771 مليون درهم⁽⁴⁶²⁾.

ولذلك فإن المطلوب هو التّسيق بين تدخّلات الصناديق التابعة للدولة والخاصة بالتنمية الترابية مع المجالس الترابية الجهوية، لتحقيق النجاعة والالتقائية وتنفيذ مبدأ الإنصاف الترابي في توزيع المشاريع، في أفق ابتكار آليات معيّنة تسمح بتفادي إشكالية تعدّد الفاعلين فوق تراب الجهة، وإعادة توجيه التمويلات المخصّصة لهذه الصناديق إلى الجهات.

ويتوافق هذا التحليل مع توصية المناظرة الوطنية الثانية للجهوية، بضرورة التقائية السياسات الحكومية مع المشاريع المندرجة في برامج التنمية الجهوية، وتعزيز

461- أحدث الحساب المرصد لأموال خصوصية المسمّى بـ «صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية» بموجب المرسوم رقم 2051016، صادر في ج ر عدد 5338 في 28 يوليوز 2005.

462- هذه الأرقام مأخوذة من الصفحة 23 من تقرير حول الحسابات الخصوصية المتعلقة بمشروع قانون المالية لسنة 2025، م س، ص 23.

التخطيط الموحد مع الحرص على الالتقاء في البرمجة المالية بين البرامج الوطنية والجهوية، أخذاً بعين الاعتبار خصوصية كل جهة⁽⁴⁶³⁾.

في هذا السياق، أشارت لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد في تقريرها العام إلى وجود أربعة معيقات تعدّ مصدراً لتراخي دينامية التنمية، من بينها ضعف آليات تنسيق التدخلات العمومية الذي يغذي ضعف الانسجام والالتقاء وضمنه أشارت اللجنة إلى أن ما يزيد من صعوبة التنسيق هو تكاثر الهيئات والوكالات ذات الاختصاصات المتقاربة، الأمر الذي يجعل توزيع المهام غير واضح، ويؤدي إلى تذبذب المسؤولية⁽⁴⁶⁴⁾.

الفقرة الثانية: صندوق التضامن بين الجهات

لطالما شكّل التضامن دعامة أساسية للبناء الجهوي في تصوّر الفاعلين في السياسة الترابية لبلادنا، وعلى رأسهم الملك، الذي شدّد في مناسبات مختلفة على اعتماد التضامن كركيزة أساسية للجهوية المتقدمة، لا سيما في خطابي تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية وإعلان المراجعة الدستورية في 9 مارس 2011.

ثم برز التضامن كواحد من المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة⁽⁴⁶⁵⁾ وهو في مضمونه ذو بعد مالي، يتجلى في توظيف آليات إعادة توزيع الموارد بهدف تصحيح التفاوتات المجالية⁽⁴⁶⁶⁾ عن طريق صندوق خاص يسمى صندوق التضامن بين الجهات⁽⁴⁶⁷⁾ جرى التنصيص على الصندوق في الفصل 142 من دستور 2011، وفي

463- توصيات المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة 2024، م س.

464- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، م س، ص 30.

465- « يقوم التنظيم الجهوي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن » الفصل 136 من دستور 2011

466- بالنسبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فإن قدر معين من التفاوتات المجالية يبقى طبيعياً ولا مفر منه في أي دولة. OCDE, Perspectives régionales de l'OCDE 2023, une géographie persistantes des inégalités, p 128. ومن باب التوسع أكثر في التأصيل لهذه الآلية التمويلية للجماعات الترابية بصفة عامة، نشير إلى أن الميثاق الأوروبي للحكم المحلي نص في الفقرة الخامسة من مادته التاسعة على أن حماية الجماعات المحلية ذات الموارد المالية الضعيفة يتطلب وضع تدابير لتصحيح آثار عدم تكافؤ الإمكانيات المالية للجماعات المحلية.

467- في ظل القانون 4796 كان يحمل الصندوق إسم «صندوق الموازنة والتنمية الجهوية»، حيث جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 66 من القانون المذكور: «سيحدث، طبقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل، صندوق للموازنة والتنمية الجهوية يمول عن طريق إعانات الدولة والجهات التي تتوفر على موارد هامة ويخصص للمساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصوصاً في موارد». في موارد.

المادة 234 من القانون التنظيمي للجهات ثم فُعل ابتداء من فاتح يناير 2016، وحددت موارده ونفقاته على الشكل التالي:

صندوق التضامن بين الجهات	
النفقات	الموارد
- الموارد المدفوعة إلى الجهات التي تواجه خصاصاً في مواردها والموجهة لتمويل مشاريع التنمية الجهوية،	- مساهمات الجهات التي تتوفر على موارد هامة،
- المبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمقاولات والمؤسسات العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات،	- المبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات،
- المنشآت العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات،	- المبالغ المدفوعة من الميزانية العامة،
- المبالغ المدفوعة إلى الميزانية العامة	- الموارد المختلفة،
	- الهبات والوصايا

- جدول تركيبي لموارد ونفقات صندوق التضامن بين الجهات.

تظهر بنية موارد الصندوق، تنوعاً من حيث مصادرها، وتجسيدا للتضامن الترابي في بعده الأفقي والعمودي، فالجهات التي تتوفر على موارد هامة تساهم في الصندوق للتضامن مع مثيلاتها ذات الموارد المحدودة، وباقي الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية يمكنها أن تدفع مساهمات لتمويل عمليات تأهيل الجهات الهشة وإلى جانبها تضامن آخر مصدره الدولة التي يمكنها أن تساهم بدورها في تغذية الصندوق عبر مبالغ مدفوعة من الميزانية العامة.

إذن فـصندوق التضامن بين الجهات من حيث المبدأ، يعدّ فكرة صائبة وآلية للتضامن الترابي، وأداة لتعزيز القدرات التنموية للجهات ذات الموارد المحدودة لذلك نرى أن تسمية الصندوق «بصندوق التضامن الترابي» على سبيل المثال كانت ستختزل مختلف هذه الأبعاد، عكس التسمية الحالية التي قد توحي أن التضامن المقصود بين جهوي محض، ينطلق من الجهات فقط ويستهدف الجهات.

يحصل الصندوق ضمن موارده على نسبة 10% من الحصّة المرصدة للجهات من الضريبة على الشركات، ونسبة مماثلة من حصّتها المرصدة من الضريبة على الدخل، ونسبة 2% من حصيلّة الرسم المفروض على عقود التأمين، و10% من المساهمات من الميزانية العامة للدولة⁽⁴⁶⁸⁾ ونتيجة لذلك، بلغت المداخيل المسجلة على مستوى هذا الحساب خلال سنوات 2019، 2020 و2021 ما مجموعه، 78,796 مليون درهم و 892,21 مليون درهم و 631,09 مليون درهم على التوالي، دون احتساب الرصيد المرّحل.

مع تسجيل ملاحظة مهمة، وهي أن سنة 2020 شهدت تحويل 100 مليون درهم من الحساب إلى الميزانية العامة للدولة كمساهمة من الجهات في «الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا»⁽⁴⁶⁹⁾، فيما يشبه تغذية عكسية فرضتها الظروف الاستثنائية المرتبطة بتداعيات الجائحة.

ويعتبر وزير الداخلية آمراً بقبض مداخل وصرف نفقات هذا الصندوق⁽⁴⁷⁰⁾، وإليه يعود تحديد النّسب المئوية لاستفادة الجهات بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات، ويقوم بعملية التوزيع بناء على معايير محدّدة هي⁽⁴⁷¹⁾:

- مؤشر التنمية البشرية،
- الناتج الداخلي الخام الفردي،
- عدد العاطلين،
- عدد الساكنة القروية،
- عدد الساكنة في الهوامش الحضريّة،
- طبيعة المشاريع المموّلة حسب أولويات السياسة العمومية.

468- مشروع قانون مالية 2019، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، م س، ص 23.

469- أحدث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت مسمى «الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا - كوفيد 19» بموجب المرسوم رقم 220269، ج ر عدد 6865، بتاريخ 17 مارس 2020.

470- المادة 235 من ق ت 1114، م س.

471- المادة الثانية من المرسوم 217667، م س.

إن المعايير التي حدّدها المرسوم رقم 217667 لا تلائم بشكل كبير طبيعة التنمية المندمجة المنوطة بالوحدات الترابية الجهوية، ولا تلامس كل جوانب الهشاشة التي يمكن أن يعاني منها التراب الجهوي، وبالتالي فإنها لا يمكن أن تساعد في بلوغ المقصد التضامني للصندوق في التخفيف من الاختلالات المجالية على مستوى الجهات.

ولم يوفّر المرسوم المذكور مقومات التوظيف العقلاني والدقيق للمعايير التي جاء بها، لأنه أوكل تحديد نسب استفادة الجهات من المساهمات إلى وزير الداخلية بالتشاور مع رؤساء الجهات، ولم يتضمّن أي مقتضيات أخرى لتعقلن سلطة وزارة الداخلية في تحديد هذه النسب، ولضمان شفافية عمليات الاستفادة من الصندوق بناء على الاستحقاق، وبعبداً عن اعتبارات المحاباة وكسب الولاءات أو لمعاقة جهات أخرى.

وفي هذا الاتجاه، نرى أنه من مداخل حوكمة أداء صندوق التضامن بين الجهات، إشراك مؤسسات أخرى في عمليات تحديد نسب الاستفادة، كالمندوبية السامية للتخطيط، نظراً لتوفّرها على المعطيات الدقيقة المتعلقة بالأوضاع السوسيواقتصادية للمجالات الجهوية وفي حدّ أدنى إلزام وزير الداخلية بطلب رأي هذه المؤسسة قبل تحديد النسب، في أفق تطوير صيغ قانونية أخرى للتوزيع تستجيب لمعايير الشفافية والديمقراطية والعدالة المجالية.

وفي هذا السياق نستحضر النموذج الإسباني، الذي جعل اختصاص توزيع التعويضات الموجهة لتقويم اختلالات التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين مجتمعات الحكم الذاتي والمحافظات من سلطة البرلمان⁽⁴⁷²⁾.

ما يلاحظ أيضاً بخصوص نفقات صندوق التضامن، هو أن المشرّع اعتمد فيه ما يشبه التدبير التقليدي، الذي يقوم على ميزانية الوسائل، أي صرف الموارد الموجودة ولم يفكر في توظيف الفوائض أو جزء من الموارد لأغراض استثمارية لتنمية إمكانات الصندوق، كما هو معمول به في صندوق الإيداع والتدبير⁽⁴⁷³⁾ فمقاربة من هذا القبيل،

472- الفقرة الثانية من المادة 158 من الدستور الإسباني، م س.

473- تتجلى مهام الصندوق في تجميع جزء من الادخار الوطني، وتوجيه استخدامه في توظيفات مثمرة ومفيدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، وبالتالي فهو يعمل على إنتاج قيمة مضافة لفائدة الهيئات المودعة من جهة، وللمغرب من جهة أخرى.
<http://www.cdgma/ar/fag-categories/cdg> Le 06 Mars 2023 à 17h12.

من شأنها أن تعود بالنفع على مالية الجهات، من خلال استفادتها من الأرباح التي يمكن أن يحققها هذا النوع من الاستثمارات.

نسجل على مستوى المعايير غياب معايير أخرى يمكن أن تزيد من فعالية الاستهداف الذي يتوخاه الصندوق، ومنها:

- معيار التحصيل الجبائي، أي حجم التمويل الفعلي الذي تجنيه الجهة من المصادر الجبائية، لأنه سيعطي صورة واضحة عن واقع مالية الجهة، ثم سيساهم في التشخيص الدقيق لحاجاتها إلى مساهمات صندوق التضامن.

- ومعيار آخر هو طبيعة المجال الجغرافي الطبيعي للجهة، نظراً لكون طبيعة هذا المجال يمكن أن تشكل عاملاً حاسماً في حجم الجهود التنموي المطلوب من جانب المجالس الجهوية، كأن تزيد شساعة تراب الجهة، أو صعوبة تضاريسه من تعقيد مشاريع فك العزلة، أو إنشاء مناطق صناعية جديدة والبنية التحتية وتزيد من تكلفة التنمية.

- كما أن لائحة هذه المعايير يغيب عنها معدّل وطني للتنمية، يكون بمثابة عتبة مرجعية لتوجيه الدعم بالأسبقية نحو الجهات التي لا تحقق هذا المعدل.

- أما من حيث التأطير القانوني، فإن الأنسب هو التنصيص على هذه المعايير مجتمعة ضمن القانون التنظيمي للجهات، وليس إصدارها في شكل مرسوم، لأن النص التنظيمي من شأنه أن يوفر حماية قانونية أكثر لآلية التضامن.

ولتتبع واقع مساهمة هذه الآلية التمويلية التضامنية في مالية الجهات، اعتمدنا على مراجعة قوانين تصفية الميزانيات السنوية للدولة، لكونها تعطي أرقاما دقيقة حول حقيقة الموارد والنفقات الفعلية التي عرفها الصندوق وعليه لم نرصد خلال سنتي 2016 و2017 تسجيل أي مبالغ في حساب الصندوق، فيما رصدنا ضعفا في سياسة الإنفاق لدى الصندوق خلال سنة 2021، بحيث أن النفقات خلال هذه السنة بقيت في حدود مبالغ بسيطة من أصل 10 ملايين درهم التي خصّصت له وهي نفس الملاحظة التي سجلناها على سنة 2022 كما يوضح ذلك الجدول التالي:

السنوات	رصيد الصندوق (درهم)	نفقات الصندوق (درهم)
2018	203000 697	63655 238 8
2019	000 820 845	33819 296 7
2020	800 959	68420 439 003 1
2021	000 000 000 1	87041 281 3
2022	000 000 000 1	38535 323 4

- جدول لموارد ونفقات صندوق التضامن بين الجهات خلال الفترة ما بين 2016 و2022⁽⁴⁷⁴⁾.

الفرع الثاني: آلية الاقتراض في التمويل الترابي الجهوي.

يشكّل الاقتراض أو الاستدانة مصدرا تمويليا استثنائيا يتيح للشخص الذاتي أو المعنوي إمكانية اللجوء إلى طرف آخر لسدّ أي خصاص مالي كائن أو متوقع وذلك على وجه الاستدانة ووفق صيغة تعاقدية يتفق عليها بينهما.

والجهات واحدة من الأشخاص المعنوية المعنية بهذه الآلية التمويلية، من منطلق أنه يصعب تجاهل حقيقة أن حرية الجهة في الاقتراض هي جزء من تدبيرها الحر الذي هو حجر الزاوية بالنسبة للامركزية ككل⁽⁴⁷⁵⁾ ثم نظرا لتوسّع مجالات الفعل العمومي

474- بناء على المعطيات الواردة في القوانين التالية:.

- قانون التصفية رقم 2618 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2016، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 11984، ج ر عدد 6791، في فاتح يوليوز 2019.

- قانون التصفية رقم 2219 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2017، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12005، ج ر عدد 6866، في 19 ماي 2020.

- قانون التصفية رقم 2120 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2018، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 120101، ج ر عدد 6953، في 18 يناير 2021، ص 636.

- قانون التصفية رقم 2321 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2019، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12206، ج ر عدد 7071، في 7 مارس 2022، ص 1063.

- قانون التصفية رقم 1123 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2021، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12370، ج ر عدد 7228 في 7 سبتمبر 2023، ص 7188.

- قانون التصفية رقم 0924 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2022، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12436، ج ر عدد 7328، في 22 غشت 2024

475- »L'emprunt nécessite de la part de la collectivité une reconnaissance juridique, la personnalité

الترابي كمّا ونوعا، وما يرتبط بذلك من حاجيات مالية لا تتوفّق الجهات دائما في توفيرها، فتلجأ إلى الاقتراض من جهات ووفق مساطر حدّتها التشريعات ذات الصلة.

غالباً ما يقف الجانب التّمولي عائقاً أمام فعالية تدبير المجالس الجهوية لمجالاتها الترابية، نتيجة عدم تكافؤ الموارد المالية التقليدية مع حجم المتطلبات التنموية فقد يحدث أن يبلور مجلس الجهة سياساته الترابية وتتوفر الإرادة لتنزيلها فيصطدم بقصور ما هو متاح له من موارد عن تمويل مجموع المشاريع التنموية المخطّط لها.

ولتجاوز -أو في حد أدنى للتغلب- على هذا الإشكال، أتاح القانون التنظيمي 1114 للجهات إمكانية تدعيم ماليتها عبر اللجوء إلى آلية الاقتراض كمصدر تمويلي استثنائي، لإعانتها على التغلب على عجزها المالي عن طريق الاستدانة من جهات معيّنة ووفق شروط يحددها القانون.

تنسجم هذه الآلية مع منطق الجهة «المقاولة»، وما تعنيه من استعارة لميكانزمات التدبير الحديث المعتمدة في القطاع الخاص، ومحاولة تطبيقها في التدبير العمومي الترابي، بطبيعة الحال مع مراعاة الفروق الجوهرية بين المقاولة كبنية اقتصادية، حيث الأهداف ربحيّة محضة، والجهة كجماعة ترابية محكومة في تدخّلاتها بفلسفة المرفق العام وخدمة المصلحة العامة.

وتقدّم التجارب المقارنة أكثر من دليل على أهمية التمويل بواسطة الاقتراض في دعم القدرات التمويلية للجماعات الترابية، ومنها التجربة الفرنسية حيث أدّى تحرير لجوء الجماعات إلى الاقتراض إلى ميلاد سوق حقيقي للتمويل الترابي من حيث تنويع الممولّين، وكذا من حيث تنويع المنتوجات المقترحة⁽⁴⁷⁶⁾.

morale qui lui permet d'agir par elle-même, aussi qu'une certaine indépendance vis-à-vis de l'état Sans cette autonomie minimale, la collectivité qui s'endette ne serait qu'une personne écran pour l'état, ainsi elle s'endetterait à la place de ce dernier sans pour autant bénéficier du produit de l'emprunt ».

- Antoine SIMON, les emprunts des collectivités territoriales et la libre administration, mémoire master administration et droit de l'action publique, parcours administration publique et territoire, faculté de droit GRENOBLE, juin 2015, P 05.

476- القانون الدستوري للجماعات الترابية، مؤلف جماعي، مطبعة المعارف الجديدة، 2015، ص 70.

أقرّ المشرع بحق الجهات في اللجوء إلى الاقتراض بموجب القانون 4796⁽⁴⁷⁷⁾ ثم تكرر الأمر أكثر مع القانون التنظيمي 1114 الذي حدّد حصيلة الاقتراضات كمصدر تمويلي ثالث للجهات بعد مواردها الذاتية وتلك المرصودة لها من قبل الدولة، وصنّفها كنفقة إجبارية يعدّ تسجيلها شرطاً للتأشيرة⁽⁴⁷⁸⁾ كما أن المرسوم رقم 2231 وسّع من قائمة الجهات الدائنة لتشمل مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدّولية والهيئات العمومية الأجنبية للتعاون⁽⁴⁷⁹⁾ بعدما ظلّ صندوق التّجهيز الجماعي يحتكر هذه المهمّة لسنوات طويلة⁽⁴⁸⁰⁾.

ومهما كانت الجهات الدّائنة وأنواع الاقتراضات المحصّل عليها منها (الفقرة الأولى)، فإن الوحدات الترابية الجهوية ليس لها حرية مطلقة في إبرام عقود الاقتراض، بل إنها تخضع في ذلك لشروط ومساطر معينة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أنواع الاقتراضات.

ظلت الاقتراضات التي يمكن للجهات أن تباشرها ذات صبغة واحدة هي تحصيل أموال من مؤسسات ائتمان والالتزام بإرجاعها وفق شروط تعاقدية⁽⁴⁸¹⁾ إلى أن صدر المرسوم رقم 22231 سنة 2022 ليوّسع في مدلول عملية الاقتراض.

477- المادة 66 من القانون 4796، م س.

478- المادة 196 من ق ت 1114، م س.

479- المادة الخامسة من المرسوم رقم 22231، م س.

480- اعتمد المغرب على هذه الآلية بشكل مبكّر بإنشاء صندوق التجهيز الجماعي سنة 1959 كمؤسسة مالية متخصصة في تمويل الجماعات الترابية، وانطلاقاً من سنة 1992 اتخذ تسمية صندوق تجهيز الجماعات المحلية بموجب القانون 3190، يتمتع الصندوق بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، ويخضع لوصاية الدولة ومراقبتها، يمنح الصندوق للجماعات وهيئاتها والمؤسسات العامة المحلية كل مساعدة تقنية أو مالية، ولا سيما في شكل قروض أو سلفات لتمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها، ويقدم مساعدته إلى الدولة أو أي هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز البرامج المتعلقة بتتمية الجماعات المحلية وفي سنة 1996 اكتسب الصندوق صفة بنك، ليخضع على إثر ذلك لمقتضيات القانون 10312 المتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها.

ويحسب للمشرع أنه عمل من خلال القانون التنظيمي 1114 على توسيع لائحة الأطراف المقرضة للجهات لتشمل مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدولية، وهو ما لا يمكن إلا أن يكون في صالح الجهات بوصفها كزبون، لجهة أن تعدد الفاعلين في سوق الاقتراض سيلغي احتكارية فاعل وحيد سابقاً وهو صندوق التجهيز الجماعي، ممّا سيخلق أوتوماتيكياً نوعاً من المنافسة تصب في مصلحة الوحدات الترابية، التي بإمكانها المفاضلة بين المقرضين على أساس الامتيازات وتسهيلات الاقتراض والأداء، وتفاوت نسب الفائدة.

481- المادة 66 من القانون 4796، م س

وهكذا أصبحت اقتراضات الجهات بموجب هذا المرسوم تتجاوز المعنى التقليدي للاقتراض لتشمل عمليات مالية أخرى حديثة وهي⁽⁴⁸²⁾:

- إصدار سندات الديون: بمعنى أن الجهات يمكنها أن تدعو الجمهور إلى الاستثمار في حقوق الدين العام، تصدرها الجهة وتكون قابلة للتمويل بقيدتها في حساب أو عن طريق التداول⁽⁴⁸³⁾.

- عمليات التّسديد: وهي عمليات مالية متمثلة في قيام صندوق توظيف جماعي للتسديد بتملك ديون مؤسسة أو مجموعة مؤسسات مبادرة بواسطة إصدار حصص، وعند الاقتضاء سندات دين⁽⁴⁸⁴⁾.

هذين النوعين من الاقتراضات حديثا العهد، ولم يسبق للجهات أن باشرت هكذا نوع من العمليات المالية، على اعتبار أن المرسوم السابق المنظم لاقتراضات الجهات لم يشر إليها، وجرى إضافتهما بموجب المرسوم رقم 22231 الصادر في 24 يناير 2022 ولا شك أن إحداث هاتين الآليتين التمويليتين سيوسّع من الاختيارات التمويلية للجهات، وسيساهم في تنويع مصادر تمويلها، على غرار ما هو معمول به على مستوى مالية الدولة. أما النوع الثالث من الاقتراضات، فهو تعاقد الجهة مع مؤسسة ائتمان على وضع أموال أو الالتزام بوضعها رهن تصرف الجهة، مع التزام هذه الأخيرة بإرجاعها وفق ما يتفق عليه من شروط، وهي الصيغة الأكثر شيوعاً بين الجهات كما باقي المستويات الترابية.

وقد أدخل عليها المرسوم رقم 22231 تعديلاً مهماً، يتجلى في إضافة الهيئات العمومية الأجنبية للتعاون إلى لائحة مؤسسات الائتمان التي يمكن للجهات الاقتراض منها، بعدما كان الأمر محدّداً في مؤسسات الائتمان الوطنية والمؤسسات المالية الدولية والأجنبية ومع ذلك فإن الدولة مدعوة إلى مواكبة الجهات في الاستعمال الناجع لآلية الاقتراض، وتشجيع المؤسسات المالية الوطنية والدولية على تأمين الحاجيات التّمويلية للجهات⁽⁴⁸⁵⁾.

482- المادة الأولى من المرسوم رقم 22231، م. س.

483- المادة الثانية من القانون 4412، م. س.

484- الفصل 2 من القانون 3306، م. س.

485- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، توصيات المناظرة الوطنية الثانية للجهة المتقدمة، م. س.

الفقرة الثانية: شروط الاقتراض.

يتداول مجلس الجهة في الاقتراضات والضمانات الواجب منحها⁽⁴⁸⁶⁾، لكن المقررات المتعلقة بها لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁽⁴⁸⁷⁾ ثم يتم الترخيص بالاقتراضات بقرار مشترك بين السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية، بعد توصلهما من قبل رئيس الجهة المعنية بنسخة من رسالة تحمل موافقة مؤسسة الائتمان المعنية، وبعد مراقبة ما يلي⁽⁴⁸⁸⁾:

- احترام مداورات مجلس الجهة،
- القدرة المالية للجهة على تسديد أقساط القرض،
- بنود مشروع عقد القرض،
- الضمانات الممنوحة من قبل الجهة عند الاقتضاء.

كما أنّ المرسوم المنظم لعمليات الاقتراضات، حصر توظيف حصيلتها في تمويل نفقات التجهيز، أو لتمويل مساهمات الجهة في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة⁽⁴⁸⁹⁾.

وإذا كان القصد من وراء إحداث هذه الآلية التمويلية هو تمكين الجهات من مواجهة الإكراهات المالية التي تحدّ من فعالية تدخلاتها التدييرية، فإن السؤال هو: هل طريقة تنظيم المشرّع لعمليات الاقتراضات من خلال الشروط المشار إليها أعلاه، يمكن أن تساعد فعلاً على تذليل الصعوبات المالية المعيقة للتنمية الجهوية؟

خلال مسطرة الاقتراض، تتدخل سلطات المراقبة في مناسبتين: الأولى للتأشير على مقرر مجلس الجهة بالاقتراض، والثانية بإصدار قرار مشترك مع السلطة الحكومية المكلفة بالمالية يرخص بمباشرة الاقتراض.

486- المادة 98 من ق ت 1114، م س.

487- المادة 115 من ق ت 1114، م س.

488- المادة الخامسة من المرسوم رقم 217294 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، م س.

489- المادة الثانية من المرسوم 217294، م س.

بتفصيل أكثر نقول، إن رئيس الجهة يمكنه أن يتفق مع مؤسسات الائتمان على بنود عقد القرض بعد حيازته لمقرر مجلس الجهة بهذا الخصوص مؤشّر عليه، لكنه لا يملك سلطة إبرام العقد إلا بعد حصوله على ترخيص مشترك بين السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالمالية والداخلية، أي أن الاقتراض تنطبق عليه آليتين رقابيتين؛ تأشيرة على مقرر الاقتراض، ثم ترخيص بالاقتراض.

قد يبرّر هذا التدخّل المزدوج لسلطات المراقبة في مسطرة اقتراضات الجهات بالحرص على سلامة مستقبل مالية الجهة والوقاية من احتمال انزلاق بعض رؤساء الجهات نحو الإدمان على الاقتراض كحلّول تمويلية «سهلة» لا سيما وأن أغلب عقود الاقتراض تمتدّ لأمد طويل يفوق الولاية الانتدابية للمجالس الجهوية، والتخوّف من رهن ممتلكات الجهة للأطراف الدائنة في حالات عدم قدرتها على التسديد، لا سيما عندما تكون هذه الأطراف الدائنة مؤسسات أجنبية، وما قد يثيره ذلك من حساسيات ترتبط بالسيادة.

لا نجادل في مشروعية هذه التبريرات وصوابيتها، لكن التدخّل المزدوج لسلطات المراقبة والكيفيات التي يتم بها هي التي محل انتقاد.

ذلك أن الشروط التي تراقبها سلطات المراقبة قبل إصدار ترخيصها بالاقتراض وقتها الطبيعي هو لحظة التأشير على مقرر مجلس الجهة بالاقتراض، وذلك حتى نختصر على الجهات تكاليف التنقلات والدراسات والاستشارات التي يمكن أن تتطلبها عمليات التفاوض على الاقتراض.

ففي هذه الحالة سيكون رئيس مجلس الجهة مفاوضاً لمؤسسات الائتمان من منطلق اطمئنانه بوجود تأشيرة سابقة في الموضوع، أما أن يكون الترخيص لاحقاً للتأشيرة وبعد حصول توافق بين الجهة ومؤسسة الائتمان، فذاك فيه تضيق مجحف للسلطة التعاقدية للجهات، ومن شأنه أن يضعف ثقة المؤسسات المالية فيها في حالات عدم ترخيص سلطات المراقبة بإبرام العقد هذا إلى جانب طبعاً هدر الزمن التنموي للجهات، لأنها قد تبرمج مشاريع تنموية بناء على مخططات بالاقتراض، فتصطدم بعدم توفر ترخيص في الموضوع من قبل السلطتين الحكوميتين المعنيتين.

لذلك، يجب إلغاء تدخّل الدولة المزدوج في عمليات الاقتراض التي تباشرها

الوحدات الترايية، والإبقاء فقط على آلية التأشيرة، مع تمكين الوحدات الترايية من الدفاع عن سياساتها في مجال الاقتراض بالاحتكام إلى القضاء في حالة رفض التأشيرة بداعي اعتراض سلطات المراقبة على الضمانات الممنوحة مقابل القرض، أو القدرة على تسديد الأقساط.

أما الشرط الآخر، والذي هو حصر تخصيص حصيلة الاقتراضات في تمويل نفقات التجهيز، أو لتمويل مساهمات الجهات في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة، فإنه يبدو منطقياً، لأنه يتماشى مع مبدأ متعارف عليه في أوساط المال والأعمال، وهو أن الاقتراض يجب أن يوجه إلى الاستثمار أو التجهيز وليس الاستهلاك، حتى تضمن مردوديته وينتج قيمة مضافة للجهة، فالاقتراض عملية مكلفة بحد ذاتها، وتضع ضغوطاً مستقبلية على ميزانيات الجهات في شكل أقساط دورية لتغطية رأسمال القرض والفوائد والتكاليف المصاحبة له، لذلك لا يعقل أن تقترض الجهة لسداد نفقاتها التسييرية.

إنّ لجوء الجماعات الترايية في المغرب بصفة عامة إلى المديونية تبقى ضعيفة، وتؤكد هذه الملاحظة إذا ما علمنا أن مديونية الجماعات عبر العالم تمثل جزءاً هاماً من مواردها، فعلى سبيل المثال شكّلت هذه المديونية سنة 2005 ما يعادل 31% من مجموع المداخل في إسبانيا، و34% في إيطاليا في حين لم تتجاوز 38% من إجمالي مداخل الجماعات الترايية بالمغرب سنة 2007، و33% سنة 2009⁽⁴⁹⁰⁾ على سبيل المثال.

وفي تصوّرنا فإن هذه المسألة يمكن أن تكون صحيّة للتدبير الاستراتيجي للجهات، كما يمكن أن تكون عكس ذلك؛ تتحقق الحالة الأولى إذا ما نظرنا إلى الأمر من زاوية أن المدبّر التراي يفكر بمنطق رياضي حسابي يجعله ينظر إلى القروض كخطر مستقبلي على مالية الجهة، لكونه يرتّب تكاليف إضافية في شكل أقساط وفوائد، وبالتالي يسعى جاهدا لتفاديها ويكتفي بتعبئة ما هو متاح من الموارد.

وفي الحالة المقابلة، يمكن أن يعبر ضعف لجوء الجهات إلى خدمات الاقتراض عن ضعف الرؤية التتموية الاستراتيجية لديها، بدليل أن الاقتراض يمكن أن يحقق عوائد

490- اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الثالث، م س، صفحة 43.

أو آثارا تنموية مهمّة للمجال الترابي للجماعة ولساكنتها، إذا ما تم توظيفه بشكل ناجع وعقلاني في مشاريع ذات مردودية.

وتتباين نسبة استفادة الجهات بالمغرب من خدمة الاقتراض من جهة إلى أخرى، تبعا لتباين قدراتها على التمويل الذاتي لمشاريعها التنموية، أو مدى استجابتها للشروط التي تضعها المؤسسات المقرضة.

خاتمة القسم الثاني

ثمّة جوانب تديرية تلعب دورا حاسما في تأهيل تدبير المنظّمات ليكون استراتيجيا وذو مردودية، أو أن تعيقه ليكون عكس ذلك، ومنها الجانبين الوظيفي والمالي.

ومن هذا المنطلق كانت الفكرة البحثية الموجهة لهذا القسم، هي البحث في المقوّمات الوظيفية والمالية المتاحة للجهات بالمغرب، وتحليل وتقييم فعّاليتها في تأهيل الجهات لبلورة تدبير ترابي استراتيجي منتج للتنمية.

وتفكيك المقوّمات الوظيفية قادنا إلى التّمييز بين هوامش الفعل المتاحة للجهة بوصفها جماعة ترابية، ثم دور مؤسسة الرئيس ومجلس الجهة في سيرورة التدبير الترابي الجهوي، وذلك من منطلق أن القانون التنظيمي نفسه يميّز بين الصلاحيات والاختصاصات.

وفي المستوى الثاني قادنا تفكيك المقوّمات المالية إلى التمييز بين عدّة مصادر تمويلية للجهات.

إنّ توسّع الحقول الوظيفيّة للجهات، كمّا ونوعا، حقيقة لا يمكن إنكارها إذ أصبح بإمكانها التّدخل في ميادين حيويّة ترتبط بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لتراب الجهة مع تسجيل معيقات أبانت عنها عمليات التحليل والتقييم، وتطال التفعيل السّليم لبعض اختصاصات الجهات وصلاحيات الرئيس ومجلس الجهة، وبعضها الآخر رصدته تقارير مؤسّسات الحكامة المختلفة.

وإذا كانت الحاجة إلى إصلاح الإصلاح هي الاستنتاج الرئيس الذي أبان عنه تحليل وتقييم المقوّمات الوظيفية فإن إصلاح مالية الجهات يحتاج هو الآخر إلى تجويد إضافي من حيث مصادر التمويل ونسبه، وطرق الرّقابة عليه.

خاتمة عامة

إن البحث في مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب، لابد أن ينطلق من البحث في مسؤولية الدولة عن توفير المقومات الكفيلة بإنجاح التدبير الترابي في بعده الجهوي وضمان فعاليته، على اعتبار أن الدولة هي التي تحتكر السلطة بأبعادها المختلفة، ومنها بشكل أساسي السلطة المعيارية ثم باعتبار طبيعة الدولة بالمغرب وطبيعة التنظيم الترابي، واللذان يجعلان من الجهات مجرد وحدات ترابية وأشخاصاً معنوية فرعية تخضع في بنيتها ووظيفتها لما يرسمه الشخص المعنوي الأصلي، حيث أن مسار تشكّل الهوية المتقدمة ببلادنا كان مساراً إرادياً من جانب الدولة، ولم تفرضه ظروف استثنائية أو أحداث عنيفة.

من هذا المنطلق، سعيانا خلال هذا البحث إلى تحليل وتقييم مقومات التدبير الاستراتيجي للجهات التي تعود من حيث مصدرها إلى الدولة، أي المقومات التي من شأنها ترتيب بيئة ملائمة تحسّن من شروط اشتغال الجهات، وترفع من مردودية مخرجاتها التنموية حيث صنّفنا هذه المقومات إلى مجموعتين رئيسيتين، لتشكّل كل واحدة منها قسماً من البحث، وذلك على الشكل التالي:

- المقومات السياسية والدستورية والقانونية: وفي إطارها ناقشنا دور المؤسسة الملكية في سيرورة تشكّل الهوية المتقدمة، على ضوء مركزية الملك في الحياة السياسية وحجم المشروعات والصّلاحيات التي يحوزها، لتقييم مدى انعكاس كل ذلك على الدفع بالسياسة الجهوية ببلادنا، ومن وراء ذلك المساهمة في إنجاح الشروط المؤسّسة للتدبير الاستراتيجي للجهات.

وإلى جانب الملك، رأينا ضرورة مسألة حضور الهوية المتقدمة ضمن الأجنداث الحكومية، وبشكل خاص حكومات ما بعد 2011، وذلك لتحليل وتقييم أداء السلطة التنفيذية في مجال ترسيخ التدبير الترابي الجهوي وتجويده، سيما وأن مخرجات النشاط الحكومي في هذا المجال يسهل تعقبها، سواء من خلال تشخيص حضور

القضايا المرتبطة بالشأن الجهوي في عينة من البرامج الحكومية، أو من خلال تقييم الإجراءات المتخذة من جانبها في ميادين ترتبط بالتدبير الترابي الجهوي.

مكون آخر رأينا أنه مهم للتدبير الجهوي، ويتعلق بالتأطير الدستوري والقانوني للجهات وللتدبير الترابي، وهي نصوص تعود لوقت قريب (2011 و2015)، وعبرها تم تنزيل رؤية الدولة في مجال إصلاح التنظيم الترابي ومن هنا تصلح هذه النصوص للارتكاز عليها في تحليل كيف بنت الدولة علاقاتها بوحدها الترابية الجهوية وتقييم هامش حرية المجالس المنتخبة الجهوية في تدبير شؤونها وتنمية مجالاتها الترابية، وحجم الموارد المخصصة لها.

في محطة ثانية، قمنا بتحليل المقومات الوظيفية والمالية ودورهما في ضمان فعالية التدبير الاستراتيجي للجهات، لأنه يعبر عن المجالات التي يمكن لمجالس الجهات ورؤسائها التدخل فيها، أي هوامش الفعل المتروكة لهم.

فإذا كانت فلسفة الجهوية المتقدمة بشكل عام تقوم على إشراك الجهات في تدبير التنمية إلى جانب الدولة، فإن فعالية مساهمة الجهات في هذا الجانب، مرهونة بحجم وطبيعة المجالات التي يمكنها التدخل فيها أو بتعبير آخر حجم وطبيعة الاختصاصات والصلاحيات المتاحة لها.

وحتى تكتمل عملية تقييم المقومات المطلوبة من جانب الدولة، كان من الضروري التطرق إلى المكون المالي، أي تحليل طبيعة التمويل الجهوي وتقييم سياسة توزيع الموارد المالية بين الدولة ووحداتها الجهوية، من منطلق أن المنظمات كيفما كانت طبيعتها، تبقى مرهونة في تنزيل برامجها بتوفر موارد مالية قابلة للتعبئة وبقدر كاف.

إن التحليل الموضوعي للمقومات/ الضمانات المشار إليها أعلاه، جعلنا نقف على خلاصات مفادها أن هذه المقومات ليست بالإيجابية تماماً، ولا هي بالسلبية تماماً.

بتعبير آخر نقول، إن الدولة طوّرت من المقومات أو الوسائل اللازمة للدفع بالتدبير الترابي وتمكين الجهات من الاضطلاع بأدوارها التنموية الجديدة، لكن هذه الوسائل تطالها نقائص عديدة، وهو ما نوضحه في النقاط التالية:

ملكياً: خلال الفترة الممتدة من استقلال البلاد وإلى غاية العام 2010، لم تنتج

المؤسسة الملكية مبادرات عملية في مستوى خطابها الرسمي وفي مستوى حجم المشروعات التي تحوزها، ويكون لها أثر ملموس في ترسيخ ثقافة سياسية وتديرية جديدة قوامها جهات قوية وفاعلة وشريكة في التنمية وإمكانيات معتبرة.

ورغم أن المؤسسة الملكية كانت محرّكاً أساسياً لقرارات وتحولات مفصلية عرفتها البلاد في مجالات مختلفة، إلا أن الأداء الملكي خلال هذه الفترة في مجال السياسة الجهوية طبعه التواضع الذي يقترب من أن يكون جموداً.

أما مرحلة ما بعد 2010، فقد شكّلت بحق انخراطاً عملياً من جانب المؤسسة الملكية، أنتج تحوّلاً عميقاً في التّصور العام للجهوية وللتدبير الترابي الجهوي، ومن تجلياته تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية، وتشكيل مرجعية ملكية موجّهة ومحفّزة لنشاط مختلف الفاعلين، لا سيما في خطابي 3 يناير 2010 و9 مارس 2011.

مع تسجيل أن المواكبة والمتابعة الملكية للجهوية المتقدمة ظلّت قائمة حتى بعد إتمام تنزيل أطرها القانونية اللازمة، وهم ما ظهر من رعاية الملك لنسختين من المناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة، الأولى في دجنبر 2019 والثانية في دجنبر 2024، والمضامين القويّة في رسالتيه إلى المشاركين فيهما.

حكومياً: الحكومات المتعاقبة منذ 2011 وإلى اليوم، كانت مضطّرة إلى مواكبة ورش الجهوية المتقدّمة والمساهمة في تنزيله، وذلك لوجود مرجعيتين محفّزتين:

الأولى نشاط كثيف من جانب المؤسسة الملكية جعل قضايا الجهوية في صدارة النقّاش الوطني العمومي خلال مرحلة معيّنة، وجعل لها جداول زمنية وجب احترامها.

والثانية مرجعية دستورية لن تكتمل إلا بإخراج القوانين التنظيمية المنصوص عليها وفي هذا السياق يندرج إخراج القانون التنظيمي 111/14 ومراسيمه التطبيقية، وإصلاح الجهاز الإداري اللامتمرّك، وإعادة هندسة التقسيم الجهوي، وتدبير العمليات الانتخابية الجهوية.

إلا أن الملاحظ هو أن السلطة التنفيذية لم تستغل فرصة تنزيل هذه الأطر القانونية لتعزيز المكاسب الدستورية، والتوسّع في التأويل الإيجابي لها، ولتكريس ديمقراطية التدبير

الترابي الجهوي، وتعزيز حرية المجالس المنتخبة، وحماية استقلاليتها إزاء سلطات المراقبة، وتقوية آلياتها التدييرية ومواردها.

دستوريا: شكّل دستور 2011 نقلة نوعية في تاريخ الدستورية المغربية، وحمل مستجدّات مهمّة في صالح التأسيس لجهوية متقدّمة وفاعلة، منها صدارة الجهة، وتوسيع الحضور الكمي والنوعي للتنظيم الجهوي ضمن بنية النصّ الدستوري الجديد، وإقرار مبادئ التدبير الحر، التضامن والتفريع وهي مستجدّات يصعب إنكار فوائدها في تجويد التدبير الترابي، وتعزيز الإمكانات التدييرية للمجالس المنتخبة الجهوية وتقوية فعالية تدخّلاتها التنموية.

وبالمقابل، أخذنا على المشرع الدستوري عدم تبنيّه لجهوية سياسية موسعة تمنح الجهات حرية أكبر في تدبير تنميتها الترابية، وتمكّنها من آليات تدييرية غير متاحة في نمط الجهوية الحالية حتى وهي تنعت بالمتقدمة.

ورأينا أن الجهوية السياسية تلائم النموذج المغربي، خصوصاً وأن الدولة سبق وأن اقترحت تطبيق هذا النمط في جزء من التراب الوطني كحل لقضية الصحراء المغربية.

قانونياً: بعد تحليل وتقييم مقتضياته، خلصنا إلى أن القانون التنظيمي 11114 حتى وإن كان إيجابياً من حيث الصيغة التي خرج فيها (قانون تنظيمي)، فإن قيمته المضافة في الجوانب المتعلقة بالمعيار الديمقراطي في تكوين المجالس المنتخبة، والاستقلال المالي للجهات، المراقبة والتدبير الحر تبقى محدودة، ولم يستغل المشرع اللحظة الإصلاحية السائدة وقتئذ لإنتاج إطار قانوني أكثر تقدّماً.

كما أن هذا القانون التنظيمي أفرط في الإحالة إلى النصوص التنظيمية لاستكمال تنظيم بعض جوانب التدبير الترابي الجهوي، ومنها برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، حيث رأينا أن قيمتهما الاستراتيجية في عملية التنمية كان يجب أن يقابلها تمييز خاص من جانب المشرع وحماية قانونية أكبر.

وظيفياً: سلّمنا مسبقاً أن المحدّد الوظيفي مفيد جداً في تتبّع هوامش تدخل الجهات فوق مجالاتها الترابية، ولتسليط الضوء على مسؤولياتها في إنتاج جوانب معيّنة من الفعل

العمومي الذي يستهدف تنمية تراب الجهة، إلى جانب منظومة أخرى من الفاعلين بناء على مبدأ التفريع.

وإذا كانت مجالات التدخل المكفولة للمجالس المنتخبة ورؤسائها توسّعت بشكل ملحوظ، إلا أن ما يعيبها هو غموض بعض الاختصاصات، وعمومية صياغتها اللغوية، كما أن تداخلها مع اختصاصات فاعلين آخرين يخلق نوعاً من التراكم الوظيفي فوق تراب الجهة.

كما أن المشرّع تعامل مع جهات المملكة الإثنتا عشر بتنميط حاد، دون أي تمييز إيجابي يفضي إلى تمكين جهات معيّنة من وضع خاص، نظراً لخصوصياتها السياسية أو الاقتصادية أو الديموغرافية، كما هو معمول به في إسبانيا وإيطاليا.

ماليا: استفاد التمويل الجهوي من موجة الإصلاحات الدستورية والقانونية، نتيجة وعي الدولة بأهمية سياسة توزيع الموارد المالية في ضمان فعالية التدبير الجهوي وبناء عليه، تتلقّى الجهات مساهمات مالية من جانب الدولة، وموارد جبائية مختلفة (الضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل، الرسم على عقود التأمين)، ورسوم أخرى محلية (الرسم على رخص الصيد والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ والرسم على استغلال المناجم)، وتستفيد من آليتين تمويليتين تضامنتين هما صندوق التّأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات كما أن لها أن تلجأ إلى الاقتراض لإشباع حاجياتها التمويلية.

لكن البحث في هذه المكونات كلّها، أفضى بنا إلى حقيقة أن موارد الجهات تبقى غير كافية في عمومها، والنسب المخصّصة لها في عدد من الضرائب والرسوم متواضعة جداً مقارنة مع تجارب مقارنة، ومعايير توزيع بعض الموارد تحتاج إلى مزيد من التطوير.

كما أن مسألة الاستقلال المالي للجهات ليست بالمستوى المأمول، حيث أن الجهات غير مستقلة في قراراتها الجبائي، وغير قادرة على تحديد أسعار جديدة لهذه الرسوم، وليس بإمكانها توسيع الوعاء الجبائي ليشمل مجالات أخرى ترى الجهة أنه من المناسب تضريبها.

ومن غير المقبول أن يبقى صندوق التأهيل الاجتماعي شبه معطل، وأن تستدام حالة التداخل الوظيفي وتشتيت الموارد والجهد التنموي بين صندوق التضامن الاجتماعي وصناديق أخرى معنيّة بالتنمية الترابية.

وإذ نشدّ مرة أخرى على أن التدبير الاستراتيجي للجهات بالمغرب ليس غاية في حدّ ذاته، وإنما هو مدخل لتحقيق التنمية ولتأهيل الجهات حتى تكون فاعلا شريكا إلى جانب الدولة في رفع التحديات التنموية، فإننا نرى من كل ما سبق من تحليل وتقييم للمقومات التي هي من مسؤولية الدولة، أن الإصلاح يحتاج إلى إصلاح، وأن التدبير الاستراتيجي للجهات في حاجة إلى بذل مزيد في الجهود وعلى مستويات مختلفة هي كالتالي:

- الحاجة قائمة إلى مزيد من الحضور الملكي في سيرورة بناء تدبير ترابي فعال من خلال استمرار المواكبة الملكية لمسارات تنزيل الجهوية المتقدمة، وتوجيه وتقييم وتقويم مخرجاتها ومردوديتها في إنتاج فعل عمومي ترابي تنموي.

والمؤسسة الملكية مدعوة إلى المبادرة إلى المراجعات الدستورية التي يظهر أنها ضرورية في هذا الاتجاه، ومدعوة أيضا إلى استمرار إثارة قضايا الجهوية في الخطب والرسائل الملكية وفي مختلف مظاهر النشاط الملكي، نظرا لما لها من أثر في توجيه باقي الفاعلين في منظومة التدبير الترابي لا سيما وأن الفعل الملكي أثبت فعاليته وريادته في هذا المجال كما في مجالات أخرى.

- السلطة التنفيذية عليها واجب الإدراج المستمر للتدابير الكفيلة بتجويد الفعل العمومي الترابي ضمن أجنداتها الحكومية والالتزام بها، وبناء قنوات التنسيق والتشاور المنتظمين مع الجهات، والعمل على مأسستهما مع بنيات أخرى للترافع الترابي، وأخذ متطلّبات المجالس الجهوية بعين الاعتبار أثناء صياغة السياسات العمومية الوطنية، وأثناء إعداد قوانين المالية السنوية، نظرا للارتباط الوثيق بين مالية الدولة ومالية الجهات وكذلك الالتزام بالتنزيل الكامل لميثاق اللاتمرکز الإداري.

والانفتاح على توصيات المناظرات الوطنية حول الجهوية المتقدمة، واللقاءات والبحوث العلمية لتطوير المنظومة القانونية المؤطرة للتدبير الترابي الجهوي، والاستثمار الجيد للملاحظات والتوصيات الواردة في تقارير مؤسسات الحكامة حول

اختصاصات وصلاحيات ومالية الجهات، وعلاقاتها مع مختلف الفاعلين في التدبير الترابي، واتخاذ المبادرة التشريعية لتعديل وتطوير القانون التنظيمي للجهات، وإصلاح منظومة الجبايات المحلية وباقي النصوص ذات الصلة بالتدبير الترابي الجهوي.

والأحزاب السياسية كذلك مطالبة هي الأخرى بالتّرافع المستمر عن حق الجهات في تمكينها من مختلف المقومات السياسية والدستورية والقانونية والوظيفية والمالية الكفيلة بتحسين شروط اشتغالها خصوصا وأن فعالية التدبير الترابي لا بد وأن تنتج تغذية راجعة إيجابية تضيف مزيدا من المشروعية على العملية السياسية ببلادنا، وعلى النّسق السياسي بشكل عام.

وإلى جانب كل ذلك، تبقى الجهات هي الأخرى مدعوة إلى مساهمة اللحظة التاريخية التي مضمونها توجّها عامّا من جانب الدولة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة وتمكين الفاعل الترابي، وعليها -أي الجهات- التدبير العقلاني لمطلب تنمية تراباتها بتطوير كفاءات اشتغالها، والوعي بالمسؤوليات التنموية المعوّل عليها تحمّلها، وتجويد مخرجات رؤيتها التنموية، والتحلّي بحسّ تدبيري يتجاوز منطق التسيير الذي عمّر طويلا وتبنّي آليات التدبير الاستراتيجي الحديثة، واستعارة الميكانيزمات التدبيرية الفعّالة من القطاع الخاص ومن التجارب الدولية الرائدة.

لائحة المراجع

باللغة العربية.

الكتب.

- إبراهيم أبراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، طبعة 1999.
- إبراهيم أولتيت، المنهج في العلوم الاجتماعية حالة الدراسات القانونية، مكتبة قرطبة، الطبعة الأولى، 2018.
- أحمد المطيلي، ابن خلدون ونظرية المركز والأطراف، مؤمنون بلا حدود للدراسات والأحداث، نوفمبر 2021.
- إدريس الفاخوري، أسس البحث العلمي، ومناهجه، الطبعة الرابعة، مكتبة المعرفة، طبعة 2018.
- إدريس الفاخوري، التنظيم الإداري المغربي في ضوء الميثاق الوطني للامركز الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2019.
- الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للربع من شتبر 2015، مؤلف جماعي، تحت إشراف: رشيد مقتدر 2015.
- التدبير العمومي الترابي والحكامة الجديدة، مؤلف جماعي، تنسيق نبيل بوحميدي وميمون الخراط، مطبعة الأمانة، بدون سنة النشر.
- التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المغرب، مؤلف جماعي، تنسيق إدريس ايتلحو، مطبعة النجاح الجديدة، 2017.
- الديمقراطية المحلية وآفاق التنمية الترابية بالمغرب»، - مؤلف جماعي - تنسيق إدريس جردان وعبد المنعم لزعر، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، 2020.
- الذكاء الترابي والجماعات الترابية أي رهانات؟ أشغال ندوة منظمة بكلية الحقوق

- بأكادير بتاريخ 23 و24 مارس 2018، تنسيق أحمد حضرائي وخالد البهالي، الطبعة الأولى 2018.
- القانون الدستوري للجماعات الترابية، مؤلف جماعي، مطبعة المعارف الجديدة، 2015.
 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، منشور مشترك: اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2014.
 - بلال الركراكي، النموذج التنموي الجديد وإشكالية تحقيق التنمية الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، الطبعة الأولى، 2021.
 - بهيجة هسكر، الجماعة المقابلة بالمغرب الأسس المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010.
 - بوجمعة بوعزاوي، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة wiwane، 2018.
 - تقييم السياسة الجهوية بالمغرب: الأدوات والأهداف، مؤلف جماعي، تنسيق أحمد بوجداد، الطبعة الأولى، 2023.
 - جون واتربروري، أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية بالمغرب، ترجمة عبد الغني أبو العزم وعبد الأحد السبتي وعبد اللطيف الفلق، مؤسسة الغني، الطبعة الثالثة، 2013.
 - حكمة التدبير العمومي الترابي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية، مؤلف جماعي، تنسيق ميمون الخياط، دار سيليا للطباعة والنشر والتوزيع، العدد الحادي عشر، بدون سنة النشر.
 - سعيد جفري، الحكامة وأخواتها، مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، 2010.
 - عبد الإله بلقزيز، الدولة والسلطة والشرعية، الطبعة الثانية، منتدى المعارف، 2020.
 - عبد الرحمان الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، مكتبة الإسكندرية، 2010.
 - عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمانة، الطبعة الأولى، 2020.
 - عبد الله العروي، ديوان السياسة، الطبعة الأولى، المركز الثقافي العربي، 2018.

- عبد الله حمودي، الشيخ والمريد، النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات الحديثة، ترجمة عبد المجيد جحفة، دار توبقال للنشر، الطبعة الرابعة، 2010.
 - غابرييل آلموند وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، مكتبة المعادي العامة، الطبعة الأولى، 1998.
 - فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي ودينامية المجال، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2018.
 - فرانسيس فوكوياما، نهاية التاريخ والإنسان الأخير، ترجمة فؤاد شاهين وجميل قاسم ورضا الشايب، مركز الإنماء القومي، بيروت، 1993.
 - كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي، مطبعة طوب بريس الطبعة الأولى 2010.
 - محسن الصباحي، الإدارة الجماعية وسؤال تنزيل النموذج التنموي الجديد، دار السلام للطبع والنشر، الطبعة الأولى، 2024.
 - محمد أتركين، معجم الدستور المغربي، مطبعة دار النشر المعاصرة، الطبعة الأولى، يناير 2021.
 - محمد عابد الجابري، العقل السياسي العربي محدداته وتجلياته، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الرابعة، 2000.
 - محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون؛ العصية والدولة معالم نظرية خلدونية في التاريخ الإسلامي، الطبعة السادسة، مركز دراسات الوحدة العربية، أبريل 1994.
 - نيكلاس لومان، مدخل إلى نظرية الأنساق، ترجمة يوسف فهمي حجازي، منشورات الجمل، 2010.
 - يونس قبشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى، 2020.
- الأنطروحات الجامعية:**

- العباس الوردي، التدبير الاستراتيجي لاقتصاديات الجماعات المحلية بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، 2013-2014.

- المصطفى بلقزبور، مبدأ التفريع واختصاصات الجهات بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتدبير بسطات، السنة الجامعية 2014-2015.
- حفصة الرمحاني، التدبير الاستراتيجي للتراب والمخططات الجماعية للتنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2014-2015.
- حليلة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2011-2012.
- ربيعة أزرياح، شراكة القطاع العام - القطاع الخاص ورهانات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2014-2015.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي بالمغرب، قراءة في سياق التحول واستشراف أفق الجهوية المتقدمة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، 2014-2015.
- رشيدة عدنان، التعاون والشراكة لدى الجماعات الترابية -دراسة تحليلية على ضوء تجارب مقارنة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، 2014.
- صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، بتاريخ 08/07/2013.
- صلاح الدين كرزابي، الدولة والحقل الترابي بالمغرب: الفاعل المركزي والمحيط الترابي الجهوي مقارنة سوسيوقانونية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، 2020-2021.
- عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2015-2016.
- عبد الرفيع زعنون، التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، الموسم الجامعي 2017-2018.
- فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي ودينامية المجال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية، في 25 يوليوز 2015.

مقالات ومجلات:

- آسية المسلك وحمزة غنيم، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، مؤلف جماعي، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى، 2022.
- أفصاحي أسماء، انتخابات 8 شتبر 2021 مساراتها وتداعياتها، مجلة القانون الدستوري والعلوم السياسية، العدد السابع عشر، نونبر 2022.
- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قراءة في تشكيلة الحكومة المغربية الجديدة ومستقبلها، أبريل 2017.
- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مجلة سياسات عربية، العدد 2، ماي 2013.
- جمال قاسمي، التدبير الاستراتيجي: توجه جديد يحكم منطق اشتغال الدولة بالمغرب، مجلة مسارات، عدد مزدوج 19 و20، 2022.
- حسن الحارس، البرامج الحكومية في التجربة المغربية في ظل الدستور الجديد، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 31، مارس 2022.
- حمزة عيلال، التدبير المالي الحديث على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة، عدد خاص، 2019.
- راشد الخلادي، الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية، دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 127، 2019.
- رشيد أغزيل، المعايير والأسس المعتمدة في تجارب التقطيع الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، أكتوبر 2020.
- رشيدة بدق، الفاعل الترابي وتحقيق السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي رقم 113-14، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017.
- طه لحמידاني وقطيفة القرقرى، خلاصات من وحي عدم الاستقرار الحكومي بالمغرب (1963-2013)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 10، 2013.

- عادل تميم، المبادئ الدستورية والقانونية المؤطرة للجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 118، 2023.
- عادل عبد الحميد محمد علي، مبدأ سمو الدستور وحمايته في الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية للحكم بالسودان لسنة 2019 تعديل 2020، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 22، فبراير 2024.
- عادل عيدون، العرائض كآلية للتأثير في القرار الترابي بالمغرب، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 21، دجنبر 2022.
- عائشة بلحاج، مراجعة كتاب: مسألة الدولة أطروحة في الفلسفة والنظرية والسياقات، مجلة سياسات عربية، ماي 2024.
- عبد الرحمان حداد، الوصاية في مشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، بدون سنة النشر.
- عبد الله غازي، الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية بالمغرب، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 23، تموز 2020.
- عفيفة بلعيد، الاختصاص الحكومي في مجال السياسات العمومية في ظل التجربة الدستورية والسياسية المغربية من 1962 إلى 2016، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 22، مارس 2022.
- كريم نبيه، إمارة المؤمنين بعد دستور 2011، مجلة القانون والدستور والعلوم الإدارية، العدد 25، نونبر 2024.
- محمد أقريقز، البعد الأمني للتراب، من إدارة ترايبية تقليدية إلى التدبير الاستراتيجي للتراب، مجلة الأطلس للدراسات الفقهية والقانونية والاقتصادية والقضائية، العدد 6، ماي 2021.
- محمد الحنافي، تطور الدستورية المغربية دراسة تحليلية في دواعي التعديل ورهانات التحديث، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 23، ماي 2024.
- محمد الزاهي، الوظيفة التنسيقية للولاة والعمال، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.

- محمد الشرفي، مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الترابية، مساهمة ضمن مؤلف جماعي بعنوان: «التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية»، تنسيق البشير المتقي، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2020.
- محمد اليوسفي، مدى مساهمة الجهوية السياسية في الحفاظ على وحدة الدولة، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثالث، يوليوز 2017.
- محمد صدوقي، الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- محمد مهداوي، السياسات العمومية والانتقال الديمقراطي في الخطاب السياسي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية، منشورات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية الاقتصادية والسياسية، الطبعة الأولى، 2024.
- مصعب التّجاني، العرائض كألية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية، بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019.
- معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 142، سنة 2022.
- منية بلمليح، التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 113، 2016.
- ميمونة هموش، منهجية تتبع وتقييم برنامج التنمية الجهوية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 162، يناير-فبراير 2022.
- نبيل متوكل ومولود بنطال، مفهوم التنمية أبعادها واستراتيجياتها، المغرب أنموذجا، مجلة حمورابي للدراسات، العدد 50، بدون سنة نشر.
- ياسين امساعف، قراءة في القانون المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 163، مارس-أبريل 2022.

تقارير ودلائل.

- مشروع قانون للمالية لسنة 2023، مذكرة تقديم.
- الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، التقرير العام، 2005.
- الصندوق الإفريقي لدعم التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية، دليل عملي، شتنبر 2021.
- اللجنة الاستشارية حول الجهوية، التقرير العام، الكتاب الثالث.
- اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، التصور العام.
- اللجنة الاستشارية للجهوية، التقرير العام، الكتاب الثاني.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 1.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، الملحق رقم 2.
- المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2021.
- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير برسم 2023-2024.
- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير برسم سنتي 2019-2020.
- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول الجبايات المحلية، ماي 2015.
- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي حول تفعيل الجهوية المتقدمة، الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد والاختصاصات، أكتوبر 2023.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2022-2023.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 42/2019.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 22/2016.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، إحالة ذاتية رقم 39/2019.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الحكامة الترابية وحقوق الإنسان، الآليات التشاركية الجهوية، دليل مرجعي، بدون سنة نشر.
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يوم واحد، ثلاثة استحقاقات، الملاحظة المستقلة والمحايمة للانتخابات التشريعية والجماعية والجهوية 8 شتنبر 2021.
- المديرية العامة للجماعات المحلية، دليل منتخبي الجهات.
- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقاتها مع البرلمان الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016، بدون سنة نشر.
- لجنة إعداد النموذج التنموي الجديد، التقرير العام.
- مجلس المنافسة، رأي رقم ر/20/1، الصادر في 16 يناير 2020.
- مركز الدراسات والأبحاث في العلوم القانونية، التقرير الاستراتيجي المغربي 2019-2021.
- مشروع قانون المالية لسنة 2017، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.
- مشروع قانون مالية 2019، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.
- مشروع قانون مالية 2022، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.
- مشروع قانون مالية 2025، تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، الدوريات الصادرة عن المديرية العامة للجماعات الترابية، 2020-2022.

وثائق برلمانية.

- البرلمان، الجلسة المشتركة لعرض حصيلة عمل الحكومة في 06 يوليوز 2021.
- مجلس المستشارين، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة في 14 نونبر 2017.
- مجلس المستشارين، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة في 23 يناير 2018.
- مجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة في 25 نونبر 2019.
- مجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة في 30 أكتوبر 2017.

- مجلس النواب، تقييم تدبير صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية، أكتوبر 2017.
- مجلس النواب، دورة أكتوبر 2014، محضر الجلسة رقم 127.
- مجلس النواب، دورة أكتوبر 2023، محضر الجلسة رقم 161.
- مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 190، تاريخ 2023/01/06.
- مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 251، بتاريخ 2023/07/11.
- مجلس النواب، مقترح قانون تنظيمي، رقم التسجيل 260 بتاريخ 2023/12/15.
- مناقشة مشروع القانون التنظيمي رقم 1114 المتعلق بالجهات، السنة التشريعية 2015-2016، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2016.

وثائق حزبية.

- حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، المكتب السياسي، مذكرة إلى اللجنة الاستشارية للجهوية، 28 يوليوز 2010.
- حزب الاستقلال، الخطوط العريضة للجهوية المتقدمة من منظور حزب الاستقلال، مذكرة مرفوعة إلى اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، في فاتح فبراير 2010.
- حزب العدالة والتنمية، الأمانة العامة، مذكرة حزب العدالة والتنمية حول الإصلاحات الدستورية، الثلاثاء 29 مارس 2011.
- حزب العدالة والتنمية، البرنامج الانتخابي، الانتخابات التشريعية 7 أكتوبر 2016.

بيانات مالية ومحاسبية للجهات.

- جهة الدار البيضاء-سطات، البيانات المحاسبية والمالية لسنتي 2023 و2024.
- جهة الرباط-سلا-القنيطرة، البيانات المحاسبية والمالية لسنة 2023.
- جهة سوس-ماسة، البيانات المالية والمحاسبية برسم سنة 2023.
- جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، البيانات المحاسبية والمالية لسنة 2023.
- جهة كلميم-وادي نون، البيانات المحاسبية والمالية لسنة 2023.

وثائق حكومية.

- وزارة الداخلية، توصيات المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة، دجنبر 2024.
- المملكة المغربية، الحكومة، 30 شهرا من الإنجاز، رؤية الحكومة للمنتصف الثاني من الولاية الحكومية 2021-2026، أبريل 2024.
- رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي 2011-2016.
- رئيس الحكومة، البرنامج الحكومي 2021-2026، أكتوبر 2021.
- رئيس الحكومة، الجلسة المشتركة لعرض حصيلة عمل الحكومة، 06 يوليوز 2021.
- رئيس الحكومة، الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، يوليوز 2014.
- رئيس الحكومة، قرار تحت رقم 31323، الجريدة الرسمية عدد 7177، 13 مارس 2023.
- رئيس الحكومة، قرار رقم 32521، بتحديد المبلغ الكلي لمساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية، المقرر إجراؤها يوم 8 سبتمبر 2021، وطريقة صرف التسبيق عن المساهمة المذكورة، الجريدة الرسمية عدد 6991 بتاريخ 31 ماي 2021.
- رئيس الحكومة، قرار رقم 33515، بتحديد المبلغ الكلي لمساهمة الدولة في تمويل للحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والانتخابات العامة الجهوية المقرر إجراؤها يوم 4 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- رئيس الحكومة، منشور رقم 17/2020 المتعلق بتنزيل ورش اللاتمرکز الإداري، بتاريخ 2020/10/27.
- وزارة الداخلية، الدورية رقم F/3788 المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2020.
- وزارة الداخلية، المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات، 4 ماي 2019.
- وزارة الداخلية، دورية عدد F/2707، بتاريخ 12 سبتمبر 2018 إلى وعمال عمالات وأقاليم المملكة ورؤساء مجالس الجماعات الترابية حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019.

نصوص قانونية مختلفة:

- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39 في 15 ماي 2018.
- القانون 0720 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12091، الجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 31 دجنبر 2020.
- القانون 4706 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 107195، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.
- القانون الإطار رقم 0322 بمثابة ميثاق الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 7151، في 12 دجنبر 2022.
- القانون الإطار رقم 383 المتعلق بالإصلاح الضريبي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 18338، الجريدة الرسمية عدد 3731، بتاريخ 2 ماي 1984.
- القانون الإطار رقم 6919 المتعلق بالإصلاح الجبائي، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12186، الجريدة الرسمية عدد 7007، في 26 يوليو 2021.
- القانون التنظيمي رقم 0621 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الجريدة الرسمية عدد 6987، بتاريخ 17 ماي 2021.
- القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11583، الجريدة الرسمية عدد 6380، في 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 13013 لقانون المالية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11562، الجريدة الرسمية عدد 6370، في 18 يونيو 2015.
- القانون التنظيمي رقم 4414 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 116107، الجريدة الرسمية عدد 6492، بتاريخ 28 يوليوز 2016.
- القانون التنظيمي رقم 5911 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما تم تغييره وتتميمه، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر، بتاريخ 22 نونبر 2011.

- القانون رقم 2699 بمثابة قانون مالية 1999-2000، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 199184، الجريدة الرسمية عدد 1685، في 01 يوليوز 1999.
- القانون رقم 4618 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 12004، الجريدة الرسمية عدد 6866، في 19 مارس 2020.
- القانون رقم 4796 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 19784، الجريدة الرسمية عدد 4470، في 03 أبريل 1997.
- القانون رقم 5022 بمثابة قانون مالية سنة 2023، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12275، الجريدة الرسمية عدد 7154 مكرر، بتاريخ 23 دجنبر 2022.
- القانون رقم 5523 بمثابة قانون مالية سنة 2024، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12391، الجريدة الرسمية عدد 7259، بتاريخ 25 دجنبر 2023.
- القانون رقم 6024 بمثابة قانون مالية سنة 2025، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12465، الجريدة الرسمية عدد 736219، بتاريخ 19 دجنبر 2024.
- القانون رقم 6520 بمثابة قانون مالية سنة 2021، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12090، الجريدة الرسمية عدد 6944 مكرر، بتاريخ 18 دجنبر 2020.
- القانون رقم 6817 بمثابة قانون مالية سنة 2018، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 117110، الجريدة الرسمية عدد 6633، بتاريخ 25 دجنبر 2017.
- القانون رقم 7015 بمثابة قانون مالية سنة 2016، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 115150، الجريدة الرسمية عدد 6423، بتاريخ 12 دجنبر 2015.
- القانون رقم 7019 بمثابة قانون مالية سنة 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 119125، الجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر، بتاريخ 14 دجنبر 2019.
- القانون رقم 7316 بمثابة قانون مالية سنة 2017، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11713، الجريدة الرسمية عدد 6577، بتاريخ 12 يونيو 2017.
- القانون رقم 7621 بمثابة قانون مالية سنة 2022، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 121115، الجريدة الرسمية عدد 7049 مكرر، بتاريخ 20 دجنبر 2021.

- القانون رقم 8018 بمثابة قانون مالية سنة 2019، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 118104، الجريدة الرسمية عدد 6736 مكرر، بتاريخ 21 دجنبر 2018.
- المرسوم رقم 2051016 بإحداث الحساب المرصد لأموال خصوصية المسمى ب صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الجريدة الرسمية عدد 5338، في 28 يوليوز 2005.
- المرسوم رقم 2051369 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري، الجريدة الرسمية عدد 5386، بتاريخ 12 يناير 2006.
- المرسوم رقم 215146 يحدد بموجبه تاريخ الاقتراع لانتخاب أعضاء مجالس الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6341، بتاريخ 9 مارس 2015.
- المرسوم رقم 21540 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340، بتاريخ 5 مارس 2015.
- المرسوم رقم 215576 بتحديد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم، وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة، الجريدة الرسمية عدد 6381، بتاريخ 27 يوليوز 2015.
- المرسوم رقم 215997 بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431، بتاريخ 18 يناير 2016.
- المرسوم رقم 216308 بتحديد شروط وكيفية تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانيات الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 14 يوليو 2016.
- المرسوم رقم 217598 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 11114 المتعلق بالجهات، فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 4 دجنبر 2017.
- المرسوم رقم 217618 بمثابة ميثاق وطني للامركزية الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6708، بتاريخ 26 دجنبر 2018.
- المرسوم رقم 21940 بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركزية الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر، بتاريخ 24 يناير 2019.

- المرسوم رقم 220269 بإحداث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت مسمى الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا - كوفيد 19، الجريدة الرسمية عدد 6865، بتاريخ 17 مارس 2020.
- المرسوم رقم 221355 بتحديد تاريخ انتخاب أعضاء مجالس الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6987، بتاريخ 12 ماي 2021.
- المرسوم رقم 221578 للتعين في المناصب العليا بإدارات الجهات والأجور والتعويضات المرتبطة بها، الجريدة الرسمية عدد 7021، بتاريخ 13 شتنبر 2021.
- المرسوم رقم 22231 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 217294 بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، الجريدة الرسمية عدد 7059، بتاريخ 24 يناير 2022.
- المرسوم رقم 222475 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 216299 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 7248 بتاريخ 16 نونبر 2023.
- المرسوم رقم 297246 بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها، الجريدة الرسمية عدد 4509، بتاريخ 18 غشت 1997.
- المرسوم رقم 2231 المتعلق بتنفيذ نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، الجريدة الرسمية عدد 7172، بتاريخ 23 فبراير 2023.
- دستور المملكة المغربية، صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 11191، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- قانون التصفية رقم 0924 المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2022، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12436، الجريدة الرسمية عدد 7328، بتاريخ 22 غشت 2024.
- قانون التصفية رقم 1123 المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2021، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12370، الجريدة الرسمية عدد 7228، بتاريخ 7 سبتمبر 2023.

- قانون التصفية رقم 2120 المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2018، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 120101، الجريدة الرسمية عدد 6953، بتاريخ 18 يناير 2021.
 - قانون التصفية رقم 2219 المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2017، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 12005، الجريدة الرسمية عدد 6866، بتاريخ 19 ماري 2020.
 - قانون التصفية رقم 2618 المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2016، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11984، الجريدة الرسمية عدد 6791، بتاريخ فاتح يوليوز 2019.
- خطابات ورسائل ملكية.**

- خطاب الملك الحسن الثاني خلال ترأسه اجتماع المجلس الاستشاري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية، فاس في 1984.
- خطاب الملك الحسن الثاني في افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، المنعقدة تحت شعار «التطابق»، الرباط في 21 أبريل 1992.
- خطاب الملك الحسن الثاني في الجلسة الختامية للمناظرة الوطنية الرابعة حول الجماعات المحلية، المنعقدة تحت شعار: «الأمانة»، الدار البيضاء في 29 يونيو 1984.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة إعلانه تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور، الرباط في 09 مارس 2011.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، مراكش في 03 يناير 2010.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2012.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة عيد العرش، طنجة في 30 يوليوز 2011.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة حول مشروع الدستور الجديد، 17 يونيو 2011.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة في 30 يوليوز 2006 بمناسبة عيد العرش.
- خطاب الملك محمد السادس إلى الأمة في 6 نونبر 2008 بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء.

- خطاب الملك محمد السادس إلى المسؤولين عن الجهات والولايات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة وممثلي المواطنين، الدار البيضاء في 12 أكتوبر 1999.
- خطاب الملك محمد السادس إلى المشاركين في أشغال المؤتمر الثالث للسياسة العالمية، مراكش في 26 أكتوبر 2010.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة، الجمعة 14 أكتوبر 2011.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018، 13 أكتوبر 2017.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة الأولى من الولاية التشريعية الثامنة، 12 أكتوبر 2007.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2000-2001، 13 أكتوبر 2000.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، 03 يناير 2010.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش، 30 يوليوز 2000.
- خطاب الملك محمد السادس في 6 نونبر 2008.
- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، طنجة في 04/05/2000.
- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، الرباط في 11 أكتوبر 2013.
- رسالة الملك محمد السادس الموجهة إلى الوزير الأول حول المخطط الخماسي في 16/12/1999.
- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، أكادير يومي 20 و21 دجنبر 2019.
- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بطنجة يومي 20 و21 دجنبر 2024.

- رسالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الثاني للجهات، الرباط في 16 نونبر 2017.

- رسالة الملك محمد السادس إلى الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية، أكادير في 12 دجنبر 2006.

باللغات الأجنبية.

- Abbadi Driss et autres, le management territorial stratégique, levier de renouvellement de la politique d'attractivité des IDE au Maroc, Revue International des sciences de gestion, Numéro 2, 2023.
- Ali FEJJAL, régionalisation et développement territorial, revue marocaine des politiques publiques, N° 6 2019.
- Amal Machefrfi, Développement et territoires, Edition Axis Design, 2023.
- Anne-Cecile DOUILLET, les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, Revue française de science publique, aout 2003.
- Antoine SIMON, les emprunts des collectivités territoriales et la libre administration, mémoire master administration et droit de l'action publique, parcours administration publique et territoire, faculté de droit GRENOBLE, juin 2015.
- Assembly General of United Nations, Déclaration of the Right to développement, résolution numéro 41 / 128.
- Aurélien Ragainne, Management des collectivités territoriales, L'extenso édition, 2016.
- Azedine HANNOUN, Le principe de subsidiarité: levier constitutionnel de la régionalisation, REMALD, numéro 123, 2024.
- Benoit Régent, Véronique Fauve-Bonté et Maria da Fonseca, le management stratégique comme clé de lecture du développement des projets de territoire, Revue Gestion et management public, numéro 2, 2021.
- Brahim AAOUID, La fiscalité de l'entreprise marocaine , Dar Al wifak, Edition 2018.

- Charte européenne de l'autonomie locale, 1985.
- Christine CARL, Aménagement du territoire , la documentation française, Paris,2001.
- Code générale des collectivités territoriales françaises.
- Conseil de l'Europe, La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, 1998.
- Discours du président François Mitterrand devant le conseil des ministres, le 15 Juillet 1981.
- Etine Samuel Angone, l'administration publique marocaine face aux nouvelles techniques de management public, REMALD, numéro 142, 2018.
- Haut-commissariat au plan, les objectifs de développement durable, Contexture et méthodologie d'approche élément introductifs, Aout 2021.
- Hynd SAIDI AZBEG, thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'université de Bordeaux, le 11 /12/ 2014.
- Jean Pierre Helfer, Michel Kalika, Jacques Orsoni, Management stratégique, Magnard Vuibert, 2016.
- Jean-François Picard, Finances locales, Lexis Nexis, 2009.
- Jean-Marie Pontier, Compétences locales et politiques publiques, Revue Française d'administration publique , numéro 141, 2012.
- Karim CHGGARI ,Coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, étude de cas de la région de Salé-Kénitra et des expériences étrangères, Thèse en sciences juridiques et politiques, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales - Souissi , 2018- 2019.
- khalid RGUIBI et maha DRIDAT , la contractualisation entre l'état et les établissements et entreprises publics: avantages et perspectives , Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, numéro 2, 2021.
- Laurent Guyon, Fiches de finances publiques locales, Ellipses Edition, 2018.
- Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Etudes comparées, Sous- direction de Amal Machefrfi, Imprimerie El Maarif Al Jadida, 2015.

- Les documents de travail du Sénat, série d'études juridiques, le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité social, Octobre 2006.
- Loi organique numéro 2001-692 du 01 Août 2001, relative aux lois de finances en France.
- Loi organique numéro 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- Loubna OUMARI, la théorie des parties prenantes et ses limites ,revue internationale des sciences de gestion, numéro 2, 2022.
- Marcel GUENOUN, le management de la performance publique locale, Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales, Thèse en Sciences de gestion, Aix-Marseille III, 2009.
- Maria BOUJJADAINÉ, Régionalisation et développement territorial à la recherche de la justice spatiale, Remald ,numéro 164, mai-juin 2022.
- Michel Crozier et Erhard Friedberg, L'acteur- et le système, Editions du seuil,1977.
- OCDE, Perspectives régionales de l'Ocde, une géographie persistantes des inégalités,2023.
- Oumari Loubna, la théorie des parties prenantes et ses limites, revue internationale des sciences de gestion, numéro 2, 2022.
- Pierre Muller, les politiques publiques, Que sais -je ?, 2010.
- Pierre Scheeiber, la Gestion locale et régionale en Europe et dans le monde, L'harmattan ,2016.
- Samih HAMDAOUI, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 11114, Revue Marocaine De Droit Administratif Et Des Sciences Administratives, numéro double 2-3, 2017.
- Sénat ,note sur les contrôles des finances des collectivités territoriales, Septembre 2011.

- Sénat, libre administration, simplification, libertés locales ; 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir, juillet 2023.
- Solange HERNANDEZ, Paradoxes et management stratégique des territoires, études comparée de métropoles européennes, Université Paul Cézanne Aix- Marseille 3, institut de management public et de gouvernance territoriale, 25 Novembre 2006.
- Tarik Zair, Région et Régionalisation avancée au Maroc, Editions Bouregreg, 2018.
- Traité sur l'Union Européen ,Maastricht, 7 février 1992.
- Unicef, note méthodologique, Présentation de l'évaluation d'impact, Septembre 2014.

مواقع إلكترونية .

<http://thesesuniv-lyon2fr>.

<http://wwwcdgma>.

<http://wwwmapexpressma>.

<https://wwwaljazeera.net>.

<https://wwwcggovma/ar/>.

<https://wwwconstituteprojectorg>.

<https://wwwmarocma>.

wwwcggovma.

wwwcollectivites-territorialesgovma.

wwwregionalisationavanceema.

wwwregions-marocma.

wwwsaharama.

WwwSénatfr.

wwwelectionsma.

فهرس الرسومات

الصفحة	الرسومات
120	- جدول يوضح نتائج الانتخابات الجهوية لسنة 2015 من حيث رئاسة الأحزاب السياسية للجهات
125	- جدول بأهم المعطيات المتعلقة بالانتخابات الجهوية لسنة 2021
-243 242	- جدول يبين ميادين الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات
258	- خطاطة تبسيطية لمختلف أجهزة الجهة
277	- جدول يجمع مختلف مجالات نشاط رئيس الجهة
289	- خطاطة توضيحية لمجمل مكونات التمويل الجبائي الجهوي
301	- رسم مبياني لمجموع حصص الجهات من الرسم على عقود التأمين
321	- رسم مبياني للمخصصات المالية للجهات من الميزانية العامة للدولة
329	- جدول من تركيب شخصي بناء على المادة 19 من قانون المالية رقم 7015 يبين موارد ونفقات صندوق التأهيل الاجتماعي
331	- جدول لموارد ونفقات صندوق التأهيل الاجتماعي خلال الفترة ما بين 2016 و2022
336	- جدول تركيب لموارد ونفقات صندوق التضامن بين الجهات
342	- جدول لموارد ونفقات صندوق التضامن بين الجهات خلال الفترة ما بين 2016 و2022

الفهرس

5	مقدّمة
9	الجهاز المفاهيمي:
17	الدراسات السابقة:
20	أهمية البحث:
21	أهداف البحث:
22	دوافع البحث:
23	حدود البحث:
24	الإشكالية:
25	الأسئلة الفرعية:
25	فرضيات البحث:
26	المنهج والمقاربات البحثية:
	القسم الأول: المقوّمات السياسية والدستورية والقانونية المؤسّسة
31	للتدبير الترابي الجهوي
35	الفصل الأول: المقوّمات السياسية
36	المبحث الأول: وعي المؤسسة الملكية بمحورية الجهات في تدبير التنمية
38	المطلب الأول: مرحلة ما قبل 2010، الجيل الأول من الجهات
39	الفرع الأول: الجهة في الخطاب الملكي خلال مرحلة ما قبل 2010

- الفرع الثاني: تقييم مخرجات المرجعية الملكية خلال مرحلة ما قبل 2010..... 42
- المطلب الثاني: مرحلة ما بعد 2010، الجيل الثاني من الجهات..... 47
- الفرع الأول: الجهة في الخطاب الملكي خلال فترة ما بعد 2010..... 47
- الفرع الثاني: تقييم مخرجات المرجعية الملكية خلال مرحلة ما بعد 2010..... 52
- المبحث الثاني: التعاطي الحكومي مع قضايا التدبير الترابي الجهوي..... 55
- المطلب الأول: حضور التدبير الترابي الجهوي ضمن الأجندات الحكومية..... 56
- الفرع الأول: البرنامج الحكومي 2012-2016..... 58
- الفرع الثاني: الأجندات الحكومية لما بين 2017 و2026..... 60
- الفقرة الأولى: البرنامج الحكومي 2017-2021..... 60
- الفقرة الثانية: البرنامج الحكومي 2021-2026..... 62
- المطلب الثاني: تقييم مخرجات النشاط الحكومي المرتبط بالتدبير الترابي الجهوي..... 63
- الفرع الأول: إخراج القانون التنظيمي وإصلاح الجهاز الإداري اللامتمركز..... 64
- الفقرة الأولى: إخراج الإطار القانوني للجهات..... 64
- الفقرة الثانية: إصلاح الجهاز الإداري اللامتمركز..... 67
- الفرع الثاني: إعادة هندسة التقطيع الترابي وتدبير التجديد الديمقراطي للهياكل الجهوية..... 70
- الفقرة الأولى: إعادة هندسة التقطيع الترابي..... 71
- الفقرة الثانية: تدبير التجديد الديمقراطي للهياكل الجهوية المنتخبة..... 75
- أولاً: الانتخابات الجهوية لسنة 2015..... 76
- ثانياً: الانتخابات الجهوية لسنة 2021..... 80

- 85.....**الفصل الثاني:** المقومات الدستورية والقانونية المؤطرة للتدبير الترابي الجهوي
- 86.....المبحث الأول: التدبير الجهوي ضمن البناء الدستوري الجديد
- 87.....المطلب الأول: مستجدات دستورية ذات قيمة مضافة للتدبير الاستراتيجي للجهات
- 87.....الفرع الأول: حضور كمّي نوعي وانتقال من المحلي إلى الترابي
- الفرع الثاني: تمثيل الجهات داخل السلطة التشريعية،
- 89.....مرجعيتها الديمقراطية ومواردها
- 89.....الفقرة الأولى: تمثيل الجهات داخل السلطة التشريعية
- 90.....الفقرة الثانية: تعزيز دستوري للمرجعية التمثيلية
- 92.....الفقرة الثالثة: دسترة موارد الجهات
- 94.....المطلب الثاني: حدود التأطير الدستوري للتدبير الترابي الجهوي
- 94.....الفرع الأول: جهوية متقدمة وليست موسّعة
- الفرع الثاني: إشكالية تدقيق المفاهيم في بعض الفصول
- 96.....وإغفال مسألتَي التشاور والترافع
- 97.....الفقرة الأولى: إشكالية تدقيق المفاهيم في بعض الفصول
- 100.....الفقرة الثانية: التشاور والترافع الترابيين
- 102.....المبحث الثاني: القانون التنظيمي 1114 ومطلب الضمانة القانونية
- 103.....المطلب الأول: القانون التنظيمي 1114 خطوة في مسار تعزيز الجهوية المتقدمة
- 103.....الفرع الأول: تطوير المجالس الجهوية من حيث التكوين وحمايتها
- الفرع الثاني: هياكل إدارية وتنفيذية جديدة لصالح الجهات وتطوير أكثر
- 105.....لآلية التعاون الترابي
- 105.....الفقرة الأولى: هياكل إدارية وتنفيذية جديدة لصالح الجهات

- 108.....الفقرة الثانية: تنظيم أكثر لآلية التعاون الترابي
- 109.....أولاً: التعاون الترابي الدولي
- 110.....ثانياً: التعاون الترابي المحلي
- 112.....المطلب الثاني: قراءة نقدية في القانون التنظيمي 1114
- 112.....الفرع الأول: المشروعية الديمقراطية والتدبير الحر والاستقلال المالي
- 112.....الفقرة الأولى: الحاجة إلى تقوية المشروعية الديمقراطية
- 113.....الفقرة الثانية: تدبير حر غير مكتمل
- 115.....الفقرة الثالثة: تأطير ضعيف للاستقلال المالي للجهات
- 118.....أولاً: سلطة جبائية محدودة
- 118.....ثانياً: مبدأ صدقية التقديرات المالية
- 123.....ثالثاً: حضور قوي للدولة في مساطر تعديل ميزانية الجهة
- الفرع الثاني: تقزيم لآليات تدبيرية مهمة وتوسيع مفرط
- 125.....لآلية النصوص التنظيمية
- 125.....الفقرة الأولى: إغفال المؤسسة القانونية لأجهزة التقييم والتكوين
- 126.....أولاً: التقييم وتحليل المخاطر
- 128.....ثانياً: التكوين
- 129.....الفقرة الثانية: مطلب الديمقراطية التشاركية
- 130.....أولاً: العرائض المقدمة من طرف المواطنين
- 132.....ثانياً: العرائض المقدمة من طرف الجمعيات
- 135.....الفقرة الثالثة: توسيع مفرط لآلية النصوص التنظيمية
- 137.....خاتمة القسم الأول

القسم الثاني: المقومات الوظيفية والمالية. رافعة أساسية للتدبير الاستراتيجي

- 139.....للجهات.
- 143.....الفصل الأول: المقومات الوظيفية.
- 144.....المبحث الأول: رهان التدبير الاستراتيجي على ضوء اختصاصات الجهات.
- 144.....المطلب الأول: مبدأ التفريع ونمط توزيع الاختصاصات.
- 144.....الفرع الأول: مبدأ التفريع.
- 148.....الفرع الثاني: نمط هندسة توزيع الاختصاصات.
- 149.....المطلب الثاني: اختصاصات الجهات؛ حقول وظيفية حاضنة للتدبير الترابي.
- 151.....الفرع الأول: الاختصاصات الذاتية وإشكالية التداخل الوظيفي.
- 155.....الفرع الثاني: تحليل وتقييم الاختصاصات المشتركة والمنقولة.
- 156.....الفقرة الأولى: الاختصاصات المشتركة وآلية التعاقد.
- 161.....الفقرة الثانية: الاختصاصات المنقولة.
- 163.....المبحث الثاني: مجلس الجهة والرئيس، أي دور في التدبير الترابي؟
- 164.....المطلب الأول: مجلس الجهة كجهاز تداولي على مستوى الجهة.
- 165.....الفرع الأول: بنية ووظيفة مجلس الجهة.
- 166.....الفرع الثاني: المعينات البنوية والوظيفية لاشتغال مجلس الجهة.
- 167.....الفقرة الأولى: المعينات البنوية.
- 168.....الفقرة الثانية: المعينات الوظيفية.
- 174.....المطلب الثاني: رئيس الجهة، الجهاز التنفيذي على مستوى الجهة.
- 175.....الفرع الأول: مجالات الفعل المتاحة لرئيس الجهة.
- 176.....الفرع الثاني: قراءة في صلاحيات رئيس الجهة.

179	الفصل الثاني: سياسة توزيع الموارد ومركزية التمويل في التدبير الاستراتيجي للجهات
181	المبحث الأول: التمويل الجبائي لميزانيات الجهات
182	المطلب الأول: الجبايات الوطنية
183	الفرع الأول: الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل
184	الفقرة الأولى: الضريبة على الشركات
186	الفقرة الثانية: الضريبة على الدخل
188	الفرع الثاني: الرسم على عقود التأمين
190	المطلب الثاني: جبايات ذات تدبير جهوي
191	الفرع الأول: الرسم على رخص الصيد والرسم على استغلال المناجم
191	الفقرة الأولى: الرسم على رخص الصيد
192	الفقرة الثانية: الرسم على استغلال المناجم
193	الفرع الثاني: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ
198	المبحث الثاني: تمويلات من الدولة والتمويلات التضامنية والاستثنائية
198	المطلب الأول: التمويلات التي مصدرها الدولة
198	الفرع الأول: اعتمادات الميزانية العامة للدولة
203	الفرع الثاني: تمويل نقل الاختصاص والتسيقات
204	الفقرة الأولى: تمويل نقل الاختصاص
204	الفقرة الثانية: التسيقات ومشكل الفائدة
205	المطلب الثاني: مصادر تمويلية تضامنية وأخرى استثنائية
205	الفرع الأول: صندوق التاهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات

206	الفقرة الأولى: صندوق التأهيل الاجتماعي.....
210	الفقرة الثانية: صندوق التضامن بين الجهات.....
215	الفرع الثاني: آلية الاقتراض في التمويل الترابي الجهوي.....
217	الفقرة الأولى: أنواع الاقتراضات.....
219	الفقرة الثانية: شروط الاقتراض.....
223	خاتمة القسم الثاني.....
225	خاتمة عامة.....
233	لائحة المراجع.....
255	فهرس الرسومات.....
257	الفهرس.....

