



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat



كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES - SÂÏ

مركز دراسات الدكتوراه:
القانون المقارن والاقتصاد التطبيقي
والتنمية المستدامة

تكوين الدكتوراه: القانون العام والعلوم السياسية

رقم الأطروحة 2019/196

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

تحت عنوان

الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب

إنجاز الطالب الباحث:

تحت إشراف الأستاذ:

مولاي هشام جاز

الدكتور الشريف الغيوبي

لجنة المناقشة:

الدكتور إدريس عبادي: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بعين السبع.... مقررا/ رئيسا

الدكتور الشريف الغيوبي: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا.... مشرفا/عضوا

الدكتور محمد حيمود: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا.... مقررا/ عضوا

الدكتورة نسرین سعد الدیس: أستاذة مؤهلة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا.... مقررة/ عضوا

السنة الجامعية 2019/2018

الإهداء

- إلى معلم الأمة وإمام المرسلين، محمد صلى الله عليه وسلم؛

- إلى روعي أمي الطاهرة؛

- إلى أبي وكل اخوتي واخواتي وكل العائلة صغيرا وكبيراً؛

- إلى أصحاب الفضل من أهل العلم علي، إلى جميع معلمي وأساتذتي في

مراحل تعليمي، عرفانا بما بذلوه من جهد،

وأخص بالذكر كل من:

د. ادريس العبادي - د. الشريف الغويبي - د. رشيد لوكر -

د. محمد حيمود

- إلى كل طاقم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

بجامعة محمد الخامس الرباط.

- إلى كل طموح خدم ويندم وطنه وأمتة بلا كلال ولا ملل.

- إلى أصدقائي وزملائي وزميلاتي جميعاً أهدي هذا العمل.

شكر وعرفان

أشكر الله عز وجل على توفيقه لي في إتمام انجاز هذا العمل،

وتيسير سبيل البحث فيه،

وبعد من باب إهداء الفضل لأهله،

لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذين،

الدكتور المهدي الغويبي والدكتور مهدي لبحر اللذين تفضل بالإشراف

على هذه الدراسة، وذلك لسمو خلقهما وعظيم فكرهما، فقد أمداني من

منابع علمه بالكثير، وكان لتوجيهاتهما وإرشادهما الأثر العظيم في إخراج

هذا الجهد، فلمما مني كل الشكر والتقدير.

لا أملك إلا أن أتقدم بشكري وامتناني أيضا إلى كل من قدم لنا يد

المساعدة، وعضانا باهتمامه وشجعنا ووقف بجانبنا طيلة إعداد هذه

الطروحة، فإلى كل من خصنا وقتا، أو أسدى نصحا، أو أبدى رأيا، أو قدم

مشورة، فقلوبنا تجود لكم بالعرفان، ولكم منا جزيل الشكر وعظيم الامتنان،

وجزاكم الله عنا كل خير.

"جاز مولاي هشام"

مقدمة:

أصبح مجال تطبيق التنمية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والسياسية في الجهة أو الجهات، لا يمر عبر فضاء السلطة المركزية بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين، من مقاولات وقطاع خاص وجمعيات المجتمع المدني وعموم الساكنة، للإسهام في التخطيط ووضع الاستراتيجيات والبرامج وإعداد السياسات الخاصة بتدبير الشأن العام، في إطار سياسة القرب وديمقراطية التدبير، باعتبار أن المجال الجهوي أضحي هو فضاء مناسباً لممارسة الأنشطة التدييرية على نطاق واسع. على أن يكون مؤسسا على إرادة وإسهام كل الفاعلين المحليين في الدفع بعجلة التنمية إلى الأمام، لذلك أصبح التوجه الجديد هو العمل على نسج علاقات التعاون والشراكة وإشراك المجتمع المدني والمواطن في تدبير شؤونه المحلية.

إن هذا الأسلوب هو ما يمكن تسميته بالحكامة الترابية، والتي أصبحت تفرض نفسها كأحد ركائز التأهيل المؤسسي للشأن الجهوي بالمغرب، إذ تنشأ وضع حد للسمة الانغلاقية التي ظلت تطبع عمل تصريف الشأن الجهوي، والدعوة لمقومات التدبير التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح، والتواصل الفعلي لمجموعة من القوى الحية المحلية تتصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه، لأن الهدف من وراء إقرار الحكامة التشاركية كأسلوب للتدبير الجهوي هو القدرة على تدبير عامل التحول الذي يعيشه المجتمع المغربي، والذي يحتم وضع حد لهذه الانغلاقية، سواء من خلال أسلوب التحكم أو الاستحواذ من قبل السلطات المحلية إلى منطق الانفتاح والتواصل والإشراك الفعلي لمختلف الفاعلين من خواص ومجتمع مدني ومواطنين.

من هذا المنظور يمكن تعريف الحكامة الترابية بأنها أسلوب للتسيير الفعال للشأن الجهوي يعتمد على مجموعة من المدخلات السياسية والإدارية والمالية والبشرية تتفاعل إيجابيا في إطار منهجي بواسطة العديد من العمليات لتحصل على مجموعة، من المخرجات تستطيع استخدام السلطة السياسة، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل إنتاج التنمية الجهوية.

إذا فالحكامة الترابية هي شكل من أشكال التجديد للفعل العمومي الجهوي في الإطار الذي تصبو إليه الجهوية المتقدمة كورش لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمجتمع، وفي السياق الذي ينخرط فيه مغرب اليوم في منحى تعاقدى قائم على البعد العلائقي، والترابطي والتفاعلي ما بين الدولة والجهات كقطب متجانس في انفتاح وتكامل جيد مع مجموع القوى الحية الجهوية، سواء القطاع الخاص أو جمعيات المجتمع المدني في إطار الوعي والالتزام في تحقيق المصالح الجهوية المشتركة.

وعليه، فإننا هنا نتحول من نظام عمودي يكون فيه المجتمع مجرد مستقبل ومنفذ لمختلف السياسات التي تأتي من أعلى إلى نظام أكثر انفتاحا يتعامل مع واقع متغير، ونخب قادرة على تسيير أمورها بنفسها. وبالتالي، فإن التجديد ونظام العلاقات يجدان مكانها ويأخذان المشعل في الإجابة على الأسئلة المطروحة، فمع الحكامة يمر إذن العمل عبر نظام التفاوض والتوافق.

إن طرح الحكامة الترابية يقوم على تهمين التراكمات السياسية والتدبيرية للديمقراطية التمثيلية إلى طموحات ورهانات الديمقراطية التشاركية، التي تتأسس على منطق القرب والإسهام، الذي يعكس هو الآخر ممارسة تدبيرية-سياسية تتشد المواطن كشريك، فالهدف هو الارتقاء من مصاف المواطن الملاحظ وأحيانا غير المبالي أو في أحسن الحالات المواطن-الناخب فقط إلى المواطن كشريك في عملية التدبير الإنمائية من الأسفل، عبر ميكانيزمات الإخبار والتواصل، والتشاور، والتركيز الميداني التي تعد دعائم ومقومات البعد الإجرائي للمقاربة التشاركية في تدبير الشأن الجهوي. وعلى هذا الأساس، يتسع مفهوم الحكامة الترابية ليشمل المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والمالية للجهات، فهي كروية للتنمية تتطلق من نمط للتدبير تغيب وتدوب بداخله الحدود الفاصلة بين الجهوي والوطني وبين المجتمع والمجال.

نجد هذه الفلسفة حاضرة بقوة في مختلف المحطات الإصلاحية بالمغرب، خاصة بعد الاستقلال حيث نظر إليها باعتبارها مدخلا عمليا لتجاوز الاختلالات الموروثة عن فترة الاستعمار، وستشكل سنة 1971 قطيعة نهائية مع أهداف الاستغلال الواضحة في الإعلان عن اعتماد الجهوية كنموذج لخلق دينامية ترابية تتلاءم من الناحية النظرية مع توجهات

التنمية الاقتصادية، لكن هذه المحطة قد أبانت مع مرور الوقت وتراكم المشاكل على فشل سياستها ومبادئها وآلياتها.

ولتعديلها وتقوية مرتكزاتها جاءت الخطوة الثانية في سنة 1997 حيث سيصدر القانون 47-96 المنظم للجهة، والذي بفضلها أصبحت هذه الأخيرة فضاء لا يقتصر على ما هو اقتصادي فقط بل تعداه إلى الميادين الأخرى، وقد ساعد هذا التوجه في دسترة الجهة وذلك منذ سنة 1992 ثم ليتأكد الأمر مع دستور 1996 مما يوحي بأن الدولة اختارت التوجه الدائم نحو تدعيم المسار اللامركزي الذي يتخذ من الجهة الحلقة المحورية.

وفي ذات التوجه يشكل موضوع الجهوية المتقدمة ومطلب الحكامة الترابية في مغرب الألفية الثالثة، أحد الرهانات الكبرى لإصلاح البناء المؤسساتي للدولة التي دعا إليها الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011، لأن الإصلاحات التي بني عليها البناء الجديد للجهوية المتقدمة، يقوم على العديد من الأعمدة والركائز، بحيث يعتبر الانتقال بالجهة من مجرد وحدة في بنية إدارية إلى وحدة تنموية تعبيراً عن تصور جديد لدورها في حل إشكاليات التنمية الترابية، استناداً إلى مبادئ التدبير الحر والتفريع والتضامن والمشاركة والاستقلال . وهذا يحيلنا للحديث عن أهمية دراسة هذا الموضوع والتي تتبع من كونها:

- تعد محاولة لسبر أغوار نظام الحكامة الترابية وتفكيك أسسه وتيسير النظر إليه، كما هي لبنة أخرى في دراسات هذا الموضوع، تساهم في التغيير الواقع بشأنها، سيما أن مسألة تنظيم الجهوية والتشريعات الحاكمة لها، ما زالت في مرحلة تطور وتبلور، ولم يصل هذا النظام بعد درجة الاستقرار المبتغاة كمثيلاتها في الدول الغربية الديمقراطية المتطورة.

- تسعى لتحليل جوانب أساسية لنظرية الحكامة، وملاحظة تطبيقاتها ضمن نظام الجهوية في المغرب، بما يساهم في تطويره ودعم الجهود الرامية للتطوير الإداري الشامل، كما تكتسب هذه الأهمية من الموضوع ذاته، على اعتبار أن تحقيق أي تقدم يواكب التطورات العصرية الحاصلة، مرهون بما يحرز من تقدم في نظام الحكامة الترابية.

- أن الحديث عن الحكامة الترابية يأتي في سياق التحول في العلاقة القائمة بين مركز الدولة ومحيطها وبين الدولة والمواطنين. فلم يعد الاهتمام بالشأن العام والعناية به حكراً على

الدولة وأجهزتها المركزية واللامركزية فقط. بل، إن أطرافا أخرى، أصبحت مدعوة الآن لتساهم بصورة أو بأخرى في صياغته والتأثير فيه. ولاسيما الساكنة، والعمل الجمعي والقطاع الخاص ولجان الأحياء ومؤسسات المجتمع المدني عموما.

إن الأهمية التي يكتسبها موضوع الحكامة الترابية تتجلى في كونه يقدم منظورا جديدا لتدبير الشأن الجهوي، ينطلق من إعادة توزيع الأدوار بين الدولة والجهة وبين هذه الأخيرة ومختلف الفاعلين المحليين والاقتصاديين والمجتمعيين، كما أن مفهوم الحكامة الترابية يحقق أهمية عامة، تتجلى في كونه يعد أحد المحاور ذات الأولوية، بما يوفره من أدوات ومعايير حديثة للتدبير الجهوي السليم والترشيد الجيد للموارد .

- يشكل تحسين الحكامة الترابية وسيلة وهدف في آن واحد، وسيلة نحو تحقيق دولة القرب، دولة الثقة ودولة الحكامة، وهدف تتوخاه كل دولة تسعى لتجاوز الاختلالات المرصودة على مستوى أنظمة حكامتها، إن كل ذلك يتم عبر إعطاء دفعة جديدة للحكامة الترابية وإضفاء جملة من المبادئ الايجابية على مساراتها المتعددة.

ومادام المغرب تميز في المنطقة العربية بالإصلاحات التي تسمح للمواطنين بالتعاطي إيجابا مع الفضاء العام ومناقشة الأفكار، وهو الشيء الذي أكد "نظرية الاستثناء" التي جعلت المغرب في منأى عن رياح "الربيع العربي"، فإنه على ضوء كل ذلك يعد تجديد الحكامة الجهوية المدخل العملي للتجديد السياسي، كما أنها الشرط الضروري لإدماج المغرب في مسار تنمية بشرية رفيعة ومستدامة.

على هذا الصعيد، تتبلور معالم دولة الحكامة، وهي الدولة التي تجعل من المؤسسات والأنسجة والمساطر والمعايير والقيم والمبادئ والعلاقات القائمة بين مختلف الشركاء الفاعلين في تحديد اختيارات ومسارات عملية التنمية أساس وجودها. وبذلك تشكل الحكامة أمرا غاية في الأهمية، لما تتضمنه من تكامل في الأدوار بين الدولة الليبرالية الجديدة والجهات والجماعات الترابية الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني وكذا القطاع الخاص وحتى المواطن، ومن أجل تحقيق تنمية فعالة وإعداد صياغة نظام إداري واقتصادي وسياسي وفق مفاهيم الشفافية، المسؤولية، دولة القانون، اللامركزية الجهوية والتنسيق ثم التنافسية... وغيرها، وهذه

مفاهيم وآليات متضمنة في الحكامة الجيدة وقادرة على إعادة الثقة في دور المؤسسات ومكانة الدولة ومسؤوليتها في تحقيق الرهان التنموي الشامل.

أما عن الدواعي التي تقف وراء التفكير في اختيار وإنجاز موضوع البحث، فإنها تنقسم إلى دوافع ذاتية ودوافع موضوعية.

تتمثل الدوافع الذاتية في:

- الدافع الأول هو، رغبة الباحث التعمق في دراسة القضايا المتعلقة بالحكامة الترابية بعدما أحس بميل فكري نحوها، ابتداءً مع التكوين الذي خضع له في سلك الماستر في تخصص الحكامة المحلية بكلية الحقوق بالمحمدية سنة 2012، وكان دافعا للتوجه نحو العناية بالإشكاليات المرتبطة بالشأن المحلي.
- الدافع الثاني، هو الرغبة في تعميق البحث حول هذا الموضوع ومواكبة مختلف تطورات ورش الجهوية المتقدمة على مستوى الممارسة العملية، لاسيما في ظل الدينامية التي تعرفها على أعلى مستوى بالمغرب وبالتالي رغبتنا في رصد مختلف تطوراتها وترصيدها علميا من خلال محاولة المزاجية بين ما هو نظري وما هو تطبيقي.
- الدافع الذاتي الثالث، هو الميل إلى دراسة الموضوع في شموليته، وإن كان خاصا، فبحكم التخصص الذي تلقيناه في الإجازة للعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية، كان سببا في البحث عن موضوع يفتح آفاق البحث نحو حقول معرفية متعددة، في رحاب القانون العام والعلوم السياسية، وهذا ما يحققه موضوع البحث هذا.

أما فيما يخص الدوافع الموضوعية، فإنها تتمثل في الاهتمام المتزايد والملحوظ في الوقت الراهن بالتنظيمات الجهوية، من قبل مختلف دول العالم، يجد مبرر قيمته في كون هذه الجهات غدت الإطار الملائم للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة للتنمية الجهوية، باعتبارها أحد الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي وتكريس للحكامة الديمقراطية، وكذا الاستجابة للتحويلات الدولية والإقليمية السريعة، خاصة في وقت يتميز باشتداد المنافسة والسرعة لمواكبة روح العصر في ميدان التنمية.

إن مقارنة موضوع الدراسة، تتطلب مجموعة من المناهج البحثية وتوظيفها بشكل يساعد على النفاذ إلى صلب الإشكالية ومحاولة تحليل عناصرها وتركيبها.

فلارتباط الموضوع بجانب تاريخي مهم من النظام الإداري المغربي، تمت الاستعانة بالمنهج التاريخي، كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي بالأساس وذلك باستعراض مجمل النصوص المؤطرة للجهوية التي توّطرها حالياً.

ولدور المنهج الإحصائي في تجميع النتائج وتحليلها، فقد تم استخدامه من خلال مجموعة من المؤشرات والإحصائيات التي تمت صياغتها لتدعيم المعطيات والمعلومات الواردة في الموضوع.

كما تم الاعتماد على المنهج البنوي الوظيفي في التحليل كمنهج يساعد على تفسير العلاقة القائمة بين البنية المؤسساتية المتعلقة بالتدبير الجهوي بينها الجزئية المختلفة، وبين وظائفها التي تضطلع بها في إطار التبادلية القائمة بين هذه الأجزاء، من خلال الفاعلين والشركاء المتدخلين فيها، حيث سيتم التركيز على تحليل الفعل التشاركي المتعلق بالتدبير الجهوي كنسق، يتشكل من أدوار مختلف الفاعلين التشاركيين.

وإذا كانت معالجة هذا موضوع الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية من خلال النصوص القانونية المنظمة هامة للغاية، فإن دراسته من زاوية علم الإدارة تزيد من أهمية المقاربة المتبعة، وتمكن من الوقوف على واقع الممارسة العملية ورصد طبيعة العراقيل الحقيقية المختلفة التي تقف عائقاً أمام كسب رهان الحكامة الترابية. والبحث عن أدوات فعّالة تحقق الأهداف التنموية المتوخاة من وراء هذا الورش، باعتبار أن معالجة قضايا التنمية الجهوية تقوم بالأساس على تمكين الفرد من المشاركة الجادة والفعالة في أمور حياته ومشاركة المواطن وتأثيره في القرار العمومي الذي يمس معيشه اليومي، هكذا عملت الدولة على توفير إطار قانوني وتنظيمي مكرس للجهوية المتقدمة، بغية تمكين الجهات من الانخراط في مسلسل التنمية الجهوية، في أفق كسب رهان الحكامة الترابية.

بناء على ما سبق ذكره تتحصر إشكالية الموضوع مجال البحث في التساؤل الآتي:

هل استطاع المغرب من خلال المقتضى الدستوري لسنة 2011 والتنظيمي لسنة 2015، أن يؤسس لتعديل حقيقي في تنظيمه الجهوي بالقدر الكافي الذي يمكنه من كسب رهان الحكامة الترابية؟

يتولد عن هذه الإشكالية عددا من الأسئلة الجزئية، التي فرضت بدورها ضرورة إيجاد عناصر جوابية لها على امتداد مجالات البحث.

نطرح هذه الأسئلة الفرعية ضمن الصيغ التالية:

- ماهية الحكامة الترابية؟ وما هي أبرز تجلياتها في النص الدستوري لسنة 2011 والتنظيمي لسنة 2015؟
- هل المشرع التنظيمي في القانون 111.14 المتعلق بالجهات ظل وفيها لكل المقتضيات الدستورية التي تكرس الحكامة الترابية؟ أم أن ما يعطيه المشرع باليد اليمنى يأخذه باليد اليسرى؟
- هل تطور المنظومة الدستورية والقانونية المتعلقة بالتنظيم الجهوي بالمغرب، كافي لوحده للقول بأننا دخلنا عهد الحكامة الترابية المعمول بها في الدول ذات التجارب الرائدة في هذا المجال؟ أم أن ما ينص عليه الإطار القانوني شيء والواقع العملي شيء آخر؟
- هل هناك عوائق تحول دون تفعيل الحكامة الترابية على أرض الواقع؟
- ثم ماهي آفاقها ؟

في محاولة لاستجماع عناصر ومقومات الإجابة عن هذه الأسئلة العالقة، نقترح خطة

للدراسة تتطرق من تقسيم ثنائي للموضوع:

الباب الأول، يسعى إلى مقارنة الحكامة الترابية من خلال تحديد ماهيتها ورصد مختلف إرهاباتها في النص والممارسة.

أما الباب الثاني، فيرصد المعوقات الأساسية التي تحول دون تحقيقها على أرض الواقع في المغرب كما يطرح مجموعة من المخرجات الممكنة لتجاوزها.

الباب الأول:

ماهية الحكامة الترابية وإرهاصاتهما بين النص والممارسة

لأشك أن التدبير السيء لمسلسل التنمية على امتداد نصف قرن من الزمن، دفع الدولة إلى التفكير في حلول منطقية وناجحة من أجل النهوض بعملية التنمية الجهوية، لذلك جاءت آلية الجهوية المتقدمة كنمط جديد للحكامة الترابية ينتظر منها الشيء الكثير على مستوى التدبير المحلي، وتشكل إطارا مؤسساتيا ومجاليا يضمن نجاعة وفعالية التدخلات العمومية خاصة على المستوى الجهوي، وتساهم في الحد من الفوارق الاجتماعية والجغرافية والتنمية، هكذا عملت الدولة على توفير إطار قانوني مكرس للجهوية المتقدمة يتمثل في دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وكذا اخراج المراسيم التطبيقية المتعلقة بها، بالإضافة إلى مرسوم 2015 المتعلق بالنقسم الجهوي الجديد للمملكة، بغية تمكين الجهات من الانخراط في مسلسل التنمية الجهوية، كمسلسل نوعي على المدى البعيد، يتحقق اعتمادا على البنيات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية، التي تتمتع بها هذه الوحدات الترابية في إطار من التعاون والشراكة مع باقي الفاعلين المتدخلين في هذا المجال. ونتيجة لما سبق، حدث الانتقال من جهات إدارية تسيطر فيها الهيئات التسييرية المعنية والمنتخبة على سلطة القرار والتدبير الجهوي، إلى وحدات ترابية يشارك فيها القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني والساكنة المحلية، بانخراطها في نظام الحكامة الترابية كنسق يعتمد على مجموعة من المدخلات السياسية والإدارية والمالية والبشرية¹، تتفاعل إيجابيا في إطار منهجي بواسطة العديد من العمليات، لنحصل على مجموعة من المخرجات تستطيع استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، في أفق تحقيق التنمية الجهوية.

وبهذا يعتبر نظام الحكامة الترابية محورا أساسيا لا يمكن إغفاله في نهج أي أسلوب تدييري للشأن الجهوي، أسلوبا يجمع بين الديمقراطية المحلية كمنهجية والتنمية الجهوية كهدف وغاية خاصة، لتأتي الحكامة الترابية كوسيلة للجمع بين هاتين الآليتين في قالب واحد يستند على المقاربة التشاركية، حكم القانون والمشروعية والفعالية واللامركزية الجهوية...

¹ Riad ZGHAL, « Du gouvernement à la gouvernance : nouveaux défis lancés à l'Etat », in Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n° 19, décembre 2004, p.25.

ويأتي هذا النظام الأخير كأحد العناصر الأساسية للحكامة الجيدة كتصور عام والحكامة الترابية بشكل خاص، يعبر عن قبول النظام السياسي الديمقراطي بلامركزية الإدارة، ومنح الجزء الأكبر من صلاحياته وسلطاته التنفيذية التي يمارسها مركزيا إلى الجهات، اقتناعا منه بأهمية الحكامة الترابية كنمط متميز يسهل على السلطة المركزية وأجهزتها التركيز على البرامج العامة للتخطيط، الدفاع، الأمن للدولة من واقع الرؤية الحديثة لمهام الدولة وأساليب إدارتها، وأهمية مشاركة المجتمع المحلي في صنع قراراته كحق إنساني يعمق روح الانتماء ويعمم التضامن والإسهام الإيجابي الفاعل.

وعلى هذا الأساس، يتسع مفهوم الحكامة الترابية ليشمل المستويات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الإدارية، والمالية للجهات، كما يتقاطع مع العديد من المفاهيم الأخرى كالديمقراطية المحلية، والتدبير العمومي، والحكامة الترابية الجيدة...، لهذا الغرض فإن ربط موضوع الحكامة الترابية بالجهوية المتقدمة لم يأت من فراغ، بل يحمل في طياته حمولة دلالية تجعل من الحكامة الترابية مدخلا أساسيا لتدبير الشأن الجهوي بشكل فعال وأيضا مجال حيوي للتنمية الجهوية.

وفق هذا المنظور، سيتولى هذا الباب الحديث عن ماهية الحكامة الترابية وإرهاصاتهما بين النص والممارسة، من خلال الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: الحكامة الترابية الماهية والسياق

الفصل الثاني: إرهاصات الحكامة الترابية بين النص والممارسة

الفصل الأول : الحكامة الترابية الماهية والسياق

ترتبط الحكامة الترابية بمجموعة من المحددات الأولية، منها المحدد المجالي ويفيد أن مجال هذا الصنف من الحكامة هو الجهات والجماعات الترابية الأخرى. ومنها المحدد المرتبط بالآليات ووسائل ومعايير الحكامة، وهذه يمكن أن نستحضر فيها المؤشرات المرجعية للحكامة والحكمة الجيدة كالمشاركة، والمشروعية والشفافية والمسؤولية...الخ، ومنها المحدد الغائي أي الهدف من الحكامة الترابية، ويمكن أن نستحضر فيه الهدف من الحكامة بصورة عامة، أي الوصول إلى التنمية على المستوى الترابي بمختلف مكوناتها وأبعادها، أكانت أبعادا سياسية، اقتصادية أو اجتماعية، وكذا تنمية قدرات الجماعات الترابية كشريك وطرف من أطراف الحكامة في هذا المستوى من الفعل الجهوي. وهكذا فالحكامة الترابية كروية للتنمية تنطلق من نمط للتدبير تغيب وتنوب بداخله الحدود الفاصلة بين الجهوي والوطني وبين المجتمع والمجال.

تبعاً لما سبق سيحاول هذا الفصل التطرق لماهية وسياق الحكامة الترابية، من خلال مبحثين أساسيين، الأول يهم ماهية الحكامة الترابية، أما الثاني فسيهم سياقها.

المبحث الأول : ماهية الحكامة الترابية

إذا كانت الحكامة إطاراً عاماً لإعادة تحديد الأنماط الجديدة لأسلوب الحكم والتدبير، من خلال تحديد العلاقة بين السياسي والاقتصادي، السياسي والاجتماعي، الخاص والعام، الدولة وشركائها المحليين والدوليين². فإن الحكامة الترابية تعد مجالاً للإبداع والتجديد من أجل ترشيد الشأن العام الجهوي، وتحسين شروط رفاهية المواطن، لذلك فإن التحليل البنوي لمنظور الحكامة الترابية، يفرض من ناحية أولى تحديد مفهومها (المطلب الأول)، ثم من ناحية أخرى إبراز علاقتها بالتنمية الجهوية ودورها في تحقيقها (المطلب الثاني).

² Driss Abbadi, « Gouvernance participative locale au Maroc », Sciences Humaines, imprimerie el Maarif Al Jadida, Edition 2004,p.7.

المطلب الأول : مفهوم الحكامة الترابية

لتحديد ماهية الحكامة الترابية كان لابد من تحديد تقاطعات المفهوم بغرض تمييزه بما يختص به دون غيره، وتشكيله باستجماع العناصر المتقاطعة معه لتدعيمه بها. وقد تم اختيار مصطلح الحكامة الجيدة كمفهوم متقدم للحكامة لتحديد التقاطع الجوهرية مع الحكامة الترابية، باعتباره مصدرا ومرجعا لجميع المصطلحات الاشتقاقية الأخرى للحكامة، وكلها تأخذ عنه وترجع إليه، لأنه يشكل لحظة استكمال وتبلور شامل وناضج لمفهوم الحكامة بالمقارنة مع صيغته المبدئية³.

فالحكامة الترابية تلتقي مع الحكامة الجيدة في الجوهر الذي يكونهما معا، كما تشكل المفهوم المؤسس والمسند الرئيسي لها، فالحكامة الجيدة تضع الإطار التصوري العام لمنظور الحكامة الترابية، الذي يعتبر محصورا في الموضوع لتركيزه على الجهوية المتقدمة كمقاربة استراتيجية لبلوغ التدبير الترابي الناجع، واعتبارها المدخل الموضوعاتي لباقي المبادئ والمجالات الأخرى. وحينما نتحدث عن شمول الحكامة الجيدة، فإننا نعني بذلك تمحوره بين أمرين اثنين: شمول السمات أو المبادئ أو الخصائص، حيث تتعدد المسميات هنا، ثم شمول المجالات التي يسري عليها المفهوم. هذا، كما أن الحكامة الترابية تلتقي ومفهوم الحكامة الجيدة في شرعنة مشاركة الفاعلين غير الرسميين في مسلسل القرار، المتمثلين أساسا في فعاليات المجتمع المدني وعموم المواطنين والساكنة وفي القطاع الخاص. وعليه فإن معالجتنا لماهية الحكامة الترابية في هذا المبحث، ستكون من خلال تحديد مفهومها وإبراز مرتكزاتها (الفرع الأول)، ثم تحديد أبعادها وأطرافها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحكامة الترابية: جدلية المفهوم ومرتكزات البنية

تعتبر الحكامة الترابية من المفاهيم الموضوعاتية التي لازال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونها مازالت محاطة بكثير من الإبهام والغموض. كما يصعب إيجاد تعريف شامل وجامع لها. وإذا كانت الحكامة الجيدة كمفهوم لم يلق بعد الإجماع على تحديد معناه، فإن الأكيد هو أنها تتبنى أساسا على اللامركزية الجهوية- وذلك بما تنطوي عليه من المبادئ الجوهرية والأساسية للديمقراطية والحرية والتمكين الترابي، كما

³ Harakat Mohammed : « Le Concept de Gouvernance Au Maroc », La Revue Marocaine D'audit et Développement, n°5 ; 2004, p.9.

أنها تتميز إلى جانب هذا بخاصية موازية وهي خاصية التعدد والتنوع في المكونات والأطراف المشكلة لها. وعليه فإن مقاربتنا للحكامة الترابية في هذا المطلب ستكون من خلال تحديد مفهومها أولا (الفقرة الأولى)، ثم إبراز أسسها ومبادئها ثانيا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الحكامة الترابية

من أجل فهم الغنى الدلالي والوظيفي الذي يزخر به مصطلح الحكامة الترابية، يتعين أولا القيام بتحديد دقيق لمفهوم الحكامة، ثم ثانيا طرح مختلف المقاربات المفاهيمية التي تساعد على تحديد معنى الحكامة الترابية.

أولا: المسار التداولي لمفهوم الحكامة

يرجع لفظ الحكم والحكومة والحكامة في أصله الاشتقاقي إلى نفس الأساس الايتومولوجي الحامل لمعاني القيادة والتسيير والإدارة⁴. فالى حدود العصر الوسيط كانت هذه المفاهيم تستعمل للدلالة على نفس الشيء تقريبا. بعد ذلك اقترن الحكم والحكومة بالسلطة التراتبية وبعلاقات القيادة العمومية، وبارادة القوة التي تفرض ذاتها على نحو موحد. فيما سيرتبط مفهوم الحكومة بالإدارة العامة مع روسو وهوبز، وبتدبير الضرائب وبنهج عقلاني للعدالة مع مراقبة المجتمع والقيام بإحصاء أولي للأفراد والخيرات. بالتدرج سيصير الاهتمام بالجوانب السياسية والسيوسيو-اقتصادية في صلب اشتغالات الدولة حيث تدبرها بطريقة مركزية⁵.

وقد بدأ استعمال مفهوم الحكامة يتسع بشكل متدرج ابتداء من سنة 1930 ، وأضحى منذ ذلك التاريخ موضوعا يستقطب اهتمام سوسيوولوجيا التنظيمات في الولايات المتحدة الأمريكية⁶، خصوصا منها تلك التي تهتم بتحليل العلاقات داخل المقولة والتدبير المؤسساتاتي، والتنظيمات الاجتماعية المركبة. أما الاستعمال الممنهج الذي سيجعل المفهوم في الصدارة فسيقترن بالتسعينات، حيث سيتحول إلى مدخل لا غنى عنه لتحليل السياسات

⁴ CALAME (Pierre) et TALMANT (André) : " L'Etat au cœur, la Mécano de la gouvernance" Edition Descellée de Brouwer. Paris 1997, page11.

⁵ محمد حسن يوسف، "محددات الحوكمة ومعاييرها، بنك الاستثمار القومي"، القاهرة، 2007، ص ص 15-16.

⁶ Franck, Thomas M. "The Emerging Right to Democratic Governance. The American Journal of International Law, "Vol. 86, No. 1 (Jan., 1992), pp. 46-91.

العمومية. بذلك ستفرض الحكامة ذاتها بوصفها منتوجا جماعيا، ومقاربة لا غنى للفاعلين الاقتصاديين والسياسيين وللباحثين فيها.

حينما يتم تحليل تنوع المواضيع المتناولة في إطار الحكامة، يلاحظ أن عددا من الممرات قد فتحت بين تحليل المقاولات وبين تحليل الإدارة العمومية⁷، كما مدت جسور بين تحليل العلاقات الدولية ودراسة الأنساق السياسية الوطنية، وكذا مختلف مستويات ممارسة السلطة السياسية، سواء تعلق الأمر بالدولة أو بالمجموعات الاقتصادية الجهوية أو البنيات الترابية والمحلية ذات الاستقلال الذاتي. في سياق ذلك، برزت مفاهيم مصاحبة تتجه نحو ما هو أساسي من قبيل "الحكامة الجيدة"، "الحكامة الجديدة"، و"الحكامة الإنسانية"، و"Good Governance and Global Governance"⁸، على أن استعمال الحكامة في حقول متعددة تشمل المقولة والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العمومية إذا كانت تغني المفهوم، فإنها تلتقي حول ضوابط ومحددات مشتركة تسمح التعريفات الآتية بإبرازها:

- **تعريف البنك الدولي:** لقد طرح البنك الدولي مصطلح الحكامة لأول مرة سنة

1989 في دراسة الأزمة الاقتصادية في إفريقيا جنوب الصحراء في تقرير بعنوان "من الأزمة نحو مستقبل مستديم" وقد عرفه بأنه أسلوب ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة⁹.

- **تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** هي ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات

⁷ GAUDIN (Jean-Pierre), "Pourquoi la gouvernance ?", Presses de sciences Po, La bibliothèque du citoyen", Paris, 2002, p; 50.

⁸ للمزيد من التفصيل حول مفهوم الحكامة الجيدة وسياقها التاريخي يراجع:

- Guhan, S. "World Bank on Governance: A Critique". Economic and Political Weekly Jan. 1998; 33-4; 185-187+189-190
- Leftwich, Adrian. "Governance, Democracy and Development in the Third World". Third World Quarterly, 1993, Vol. 14, No. 3, 605-624.
- Nanda, Ved P. "The "Good Governance" Concept Revisited". The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 2006; 603; 269-283.
- Weiss, Thomas G. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". Third World Quarterly, Vol. 21, No. 5 (Oct., 2000), pp. 795-814

⁹ توفيق راوية، "الحكم الراشد والتنمية في إفريقيا: دراسة تحليلية بمبادرة النيباد"، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية، ط1 2005 - 27، ص26

تتيح للأفراد والجماعات تحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين¹⁰؛

- **تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:** هي منهجية تديرية لإدارة الدولة والمجتمع¹¹،

- **تعريف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية:** هي الصيغ التفاعلية الجديدة للحكم، التي تجعل مختلف التنظيمات العمومية والمجموعات المنظمة للمواطنين، وأنواع أخرى من الفاعلين (اقتصاديين وسياسيين واجتماعيين) تتقاسم مهمة تشكيل العمل السياسي.¹²

- **تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية:** " هي الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراته وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب¹³."

هذا التعدد المفاهيمي للحكامة الجيدة، لا يتعارض مع المعنى المرجعي الذي يمكن إعطاؤه للحكامة في مستواها الجهوي، ذلك أن هذه الأخيرة تبقى في كل الأحوال مقاربة للحكم والتدبير يقوم على تفاعل دور أكثر من طرف وفاعل في صنع القرار الجهوي، اعتدادا بمؤشرات ومعايير الحكامة والحكامة الجيدة، وبما يسمح ويساعد على تحقيق الشروط المتطلبة للتنمية الترابية.

ثانيا: معنى الحكامة الترابية

إذا كان تحديد مفهوم الحكامة الجيدة يرتكز في جانب كبير منه على البعد السياسي¹⁴، فإن الحكامة الترابية ترتكز على بعد أشمل يجعل منها عبارة عن أداة للحكم الجهوي، بقصد ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون الجهات، وهي تشمل إلى

¹⁰ Human Development Report 2002. UNDP, p103 .

¹¹ عبد الرزاق، مقوي، "الحكم الصالح وآليات مكافحة الفساد، الجزائر": دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2005 ص38 .

¹² زهير الكايد، "الحكمانية قضايا وتطبيقات"، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 73 .

¹³ تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، "خلق الفرص للأجيال القادمة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، طباعة أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002. ص8.

¹⁴ -Boyer, William w: "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance". 93 Political Science and Politics, Vol. 23, No. 1 (Mar., 1990), pp. 50-54.

جانب هذه الأخيرة، على الدولة والجماعات الترابية الأخرى-العمالات والأقاليم والجماعات الأخرى- والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وتعمل على تفعيل مفهوم المشاركة فيما بينها.

وهي بهذا المعنى ترتبط بمجموعة من المحددات الأولية، منها المحدد المجالي ويفيد أن مجال هذا الصنف من الحكامة هو الجهات والجماعات الترابية الأخرى، ومنها المحدد المرتبط بآليات ووسائل ومعايير الحكامة، وهذه يمكن أن نستحضر فيها المؤشرات المرجعية للحكامة والحكامة الجيدة كالمشاركة، والمشروعية والشفافية والمسؤولية... إلخ،¹⁵ ومنها المحدد الغائي أي الهدف من الحكامة الترابية، ويمكن أن نستحضر فيه الهدف من الحكامة بصورة عامة، أي الوصول إلى التنمية على المستوى الجهوي والمحلي، وبمختلف مكوناتها وأبعادها أكانت أبعادا سياسية، اقتصادية أو اجتماعية، وكذا تنمية قدرات الجماعات الترابية الأخرى كشريك وطرف من أطراف الحكامة في هذا المستوى من الفعل الجهوي.

وعليه، فإن أي مقارنة للحكامة الترابية بالمحددات السابقة لا تخرج عن قاعدة التعدد المفاهيمي الذي يطبع منظومتها، فالحكامة الترابية بتوظيف المقاربة السياسية عبارة عن حكم يقصد به ممارسة السلطة السياسية "الجهوية" لتسيير شؤون الجهات، وهي تشتمل إلى جانب هذه الأخيرة الدولة والجماعات الترابية الأخرى، والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومجموع المواطنين، وتعمل على تفعيل المشاركة فيما بينها لأجل تحقيق التنمية الترابية.

الحكامة الترابية هي أيضا، عبارة عن منظومة أو شكل أو إطار للحكم الجهوي المحلي، يعمل على تعزيز وتوسيع قدرات المجتمعات المحلية والتنوع في خيارات وحرّياتها الاقتصادية والاجتماعية¹⁶.

كما أنها تفيد من جانب ثالث، الوضع الذي يعطي فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للجهات، دون أن يلغي ذلك حق الإدارة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في الحكم يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية والجهات كهيآت إدارية مستقلة. وفي معنى آخر فإن الحكامة الترابية تفيد كذلك، مختلف الإمكانيات

¹⁵ Salsabil KIIBI ; "L'utilité du concept de bonne gouvernance et conduit de l'action publique ou 21^{ème} siècle", S/D Ali SEDJARI, L'Harmattan , 2003, p51.

¹⁶ أحمد الحراق: "حكمة الحكامة الجهوية التشاركية بالمغرب، ثروة الملك والشعب"، الطبعة الأولى 2014، دار النشر سومكرام، ص10.

والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين الجهويين ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام الجهوي، وكذا مأسسة الفعل والقرار الإداريين وتدبير الموارد البشرية والمالية بشكل خاص.

كما أنها تعبر عن أحسن ما يمكن بلوغه، وأفضل ما يمكن القيام به في مجال التدبير والحكم، وتعتبر هي الهدف والمبتغى الأفضل الذي يمكن الوصول إليه على المستوى الترابي. أو بعبارة أخرى هي الوصول ترابيا إلى أحسن تدبير جهوي ممكن في أقل وقت ممكن ومجهود وتكلفة ممكنة¹⁷.

كما أن الحكامة الترابية تتعلق أيضا بمجموع التقنيات والأدوات التدييرية التي تسعى إلى ترشيد النظام الإداري والمالي والبشري للجهات، بهدف تحقيق أقصى النتائج من خلال التركيز على مبادئ المرونة والشمولية والمصداقية¹⁸.

وهكذا فإنها تمكن المنتخبين الجهويين من إعادة بناء مفهوم السلطة والحكم على أسس ومبادئ النجاعة والمأسسة والمسؤولية، وتمكنهم من استثمار مختلف الإمكانيات التواصلية والتدييرية من أجل بلورة فعل إداري لصالح السكان المحليين.

الفقرة الثانية: أسس الحكامة الترابية ومبادئها

يتوقف تحقيق الحكامة الترابية كما هو شأن الحكامة الجيدة على وجود عدة أسس (أولا)، ومبادئ تحقق أهدافها. على الرغم من عدم وجود مبادئ موحدة وتصور واحد (ثانيا).

أولا: أسس الحكامة الترابية

يمكن تقسيم أسس الحكامة الترابية إلى قسمين، أسس تمهيدية أو إعدادية، وأسس إجرائية.

¹⁷ عماد أبركان: "نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية"، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان "الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة" عدد مزدوج 29-30/2015، ص 27.
¹⁸ أحمد الحراق: "حكمة الحكامة التشاركية بالمغرب، ثروة الملك والشعب"، مرجع سابق ص 10.

1- الأسس الإعدادية: تتضمن المراحل التمهيديّة والعمليات الإعدادية للحكامة الترابية، مجموعة من الخطوات الأساسية التي تشكل الركن الركين في تحقيق عملية التنمية الترابية، بدءا بالتخطيط الاستراتيجي للجهة¹⁹ الذي يتم فيه إعداد برامج التنمية الجهوية وتشخيص الوضعية الراهنة والتعرف على حاجات الجهة للوصول إلى صياغة نظرة مستقبلية للمجال، ثم تعزيز المقاربة التشاركية في تدبير الشؤون الجهوية والاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها.

2- الأسس الإجرائية: تتخذ العمليات الإجرائية للحكامة الترابية عدة خطوات جزئية، تحدد ابتداء من ضرورة ترسيخ سيادة القانون وتكريس قيم الديمقراطية والمساواة والشفافية والمسؤولية مع المحاسبة في تدبير الشؤون الجهوية حتى يكون تقييم أداء دور المجالس الجهوية وفقا للمعايير والميكانيزمات المعترف بها دوليا ووطنيا ومحليا.

إن كل الآليات التي حددها البنك الدولي أو منظمة الأمم المتحدة للتنمية تعد آليات جوهرية ومركزية لتمكين الحكامة الجيدة وتحقيق كفاءتها وفعاليتها،²⁰ فالأمر هنا يحتاج أولا إلى درجة عالية من التكامل بين الآليات والخصائص-ولعل غياب إحدى الآليات أو غيابها بصورة كاملة يؤدي إلى تغيير صورة الحكامة الجيدة إلى الحكامة السيئة، كما أنه يحتاج ثانيا إلى اعتماد المقاربة الحكاماتية في بعدها الشمولي، التي تركز على مختلف المبادئ والمقومات الأساسية التي تقوم عليها الحكامة الجيدة.

ثانيا: مبادئ الحكامة الترابية

يجمع أغلب الباحثين في مجال الحكامة على أن الوحدات الترابية وعلى رأسها الجهات لا يمكنها أن تقوم بأدوارها التنموية إلا باعتماد المقاربة الحكاماتية في بعدها الشمولي، والتي

¹⁹ يمكن تعريف التخطيط الاستراتيجي للجهة بأنه "مجموعة من القرارات والتدابير التي تتخذها المجالس الجهوية لتحقيق أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية، في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تتخذها السلطة المركزية".
- أنظر بمير المهدي : اللامركزية والشأن العام المحلي: أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، العدد 2000/7، ص 74.

²⁰ Brinkerhoff, Derick W. and Jennifer M. Brinkerhoff. "Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications". International Review of Administrative Sciences 2002; 68; 511-531.

ترتكز على مختلف المبادئ والمقومات الأساسية التي تقوم عليها الحكامة الجيدة. وقد حددت الدراسات التي قام بها العديد من الباحثين²¹ خمسة مبادئ كبرى وهي:

(أ) - **مبدأ المقاربة الترابية:** وهو مبدأ أصبح يفرض نفسه من خلال كون التراب أصبح يشكل الفضاء الأكثر اندماجية للمستويات الموضوعية والانسانية والاجتماعية، والاطار الأكثر إجرائية لتنفيذ السياسات العمومية والمحلية ومتابعتها²².

(ب) - **تنظيم التعاون بين الفاعلين الترابيين:** يتأتى هذا التنظيم التعاوني في إطار نهج المقاربة التشاركية كآلية لتدبير الشأن العام الجهوي. ويرتبط أكثر بطبيعة القدرات التي يتمتع بها الفاعل المحلي والجهوي وخاصة في مستواه الرسمي.

(ت) - **مبدأ الثانوية الفاعلة أو التفريع:** وهو مبدأ يقوم على توزيع الاختصاصات والموارد عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام، بناء على حسم قانوني واضح أو تفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى²³.

(ث) - **مبدأ الشرعية:** إن الشرعية هي محصلة للتفاعل بين السلطة وبين المواطنين، إذ أنها تقوم على القبول الطوعي للسلطة من قبل المواطن، على أساس الوثوق بها فيما تخطط وتنفذ من سياسات، ليس من حيث نجاعتها فقط، ولكن من حيث أنها أصلاً مستلهمة من تطلعات العموم.

(ج) - **المبدأ العام للمسؤولية:** وهو مبدأ يهم جميع ميادين الحكامة الترابية وينطوي على بعد أخلاقي وبعد قانوني، حيث أن السلطة التي يمارسها الحكام والفاعلون الجهويين والمحليون والإدارات العمومية تنطوي على مسؤولية الشخص الذي يمارسها أمام كل شخص يمكن أن يتأثر من ممارسة هذه السلطة في المجتمع.

²¹ من أبرزهم:

- محمد اليعقوبي: "المبادئ الكبرى للحكامة المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، ماي - يونيو 2004، ص10.

- سعيد جفري: "ما الحكامة؟"، مطبعة الأمنية- الرباط 2014، ص 60 إلى 67.

- كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، الطبعة الأولى، غشت 2009، الطبع - طوب بريس- الرباط، ص19 إلى 24.

²² الحسين رشيد. "دور الثقافة المحلية في التنمية". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد مزدوج 66-67، 2006، ص 139.

²³ Voir à ce sujet, Guillame DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », Revue internationale de droit comparé, Année 1994, Volume 46, N° 2 pp :583-592 , <http://WWW.persee.fr>.

وبناء على هذه المبادئ يمكننا اعتبار الحكامة الترابية إطارا عاما لإعادة تحديد الأنماط الجديدة لأسلوب الحكم والتدبير الجهوي، من خلال تحديد العلاقات بين السياسي والاقتصادي، السياسي والاجتماعي، الخاص والعام، الجهة والدولة وشركائها الترابيين والدوليين، وفي جانب آخر منها، تعد مجالا للإبداع والتجديد، من أجل ترشيد تدبير الشأن العام الجهوي وتحسين شروط رفاهية المواطن بأن يبرهن المنتخب المحلي عن قدرته على الإبداع، أي ابتكار مشاريع جديدة، وإيجاد أفكار حديثة لحل مختلف المشاكل المطروحة على الصعيد الجهوي والمحلي. وبالتالي القدرة على تغيير الحياة المحلية والتحكم في التطورات المتسارعة وتدبير الأزمات الطارئة، من خلال إجراءات إدارية تعكس القدرة على التحرك بفعالية، وإبداع مشاريع تنموية²⁴.

الفرع الثاني: أبعاد الحكامة الترابية وأطرافها

يتطلب التنزيل الإجرائي والواقعي للحكامة الترابية ، اعتماد منهج مندمج وتركيبى يجعلها ذات طبيعة شاملة تطل مختلف العناصر والجوانب المالية، الإدارية والبشرية المحلية التي تؤدي إلى الرفع من مستوى عيش السكان، وتخدم مختلف التوجهات التنموية للجهات التي تحاول الحكامة ترسيخها في هذا المجال، عن طريق الأبعاد التي ترمي إلى تحقيقها (الفقرة الأولى)، وهو ما يستوجب اعتبار الفضاء الجهوي ليس كفضاء من المجال الطبيعي، ولكن كنظام علاقات مفتوح ينحصر دور الدولة داخله في تنظيم التعاون بين جميع الأطراف التي تتفاعل في الحكامة الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أبعاد الحكامة الترابية

إن تحويل الجهة مجموعة من المهام والاختصاصات في إطار الجهوية المتقدمة، إنما يهدف إلى تأهيل هذه الوحدات لتصبح قادرة على تدبير شؤونها ذاتيا وموضوعيا. لذلك تركز الحكامة الترابية في أبعادها التنموية (أولا) والحتمية (ثانيا) على تمكين الهيئات اللامركزية وخاصة الجهات من الآليات الضرورية حتى تصبح قادرة على التخطيط والتدبير

²⁴ Brinkerhoff, Derick W. and Jennifer M. Brinkerhoff. "Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications". International Review of Administrative Sciences 2002; 68; 511-531.

الذاتي لشؤونها، وعلى تركيز الجهود المحلية على القطاعات التنموية، وعلى توجيه النشاط المالي والإداري نحو إشباع حاجات السكان وتحقيق التنمية الجهوية.

أولاً: الأبعاد التنموية

تتمثل الأبعاد التنموية للحكامة الترابية في كل من البعد المجالي، البعد المالي، والبعد الاقتصادي²⁵، وسنتطرق لكل واحد منهما على حدة على الوجه الآتي:

- **البعد المجالي:** يعد البعد المجالي أو الجغرافي من أهم المعايير التي يعتبر فهمها وتحليلها محددًا إجرائيًا لإيجابية مسار الحكامة الترابية بالمغرب، فالجهة الملائمة ترسم حدودها بعد دراسة هذا البعد الطبيعي، الذي يؤثر على السلوك الاقتصادي للمجتمع²⁶.

- **البعد المالي:** يستهدف هذا الجانب أو البعد عرض أفكار وحلول بهدف تنمية موارد مالية كافية للجهة مع اقتراح التخفيف من الرقابة الإدارية على الجانب المالي حتى تكون البرامج والاستراتيجيات الجهوية متوازية مع الإمكانيات والموارد المالية اللازمة.

- **البعد الاقتصادي:** إن التحليل الموضوعاتي للحكامة الترابية في بعدها الاقتصادي يستهدف تجاوز مختلف الاختلالات والعوائق التي يمكن أن تقف حاجزا في وجه التدبير الجيد للفعل العمومي الجهوي²⁷، كما أن ذات التحليل يروم إلى تفكيك الغموض والتعارض الذي يمكن أن يحصل على مستوى النصوص القانونية المنظمة للتدخلات الاقتصادية للجهات من ناحية تطوير الجانب العلائقي لمختلف الفاعلين في المجال الجهوي.

إن التحليل الموضوعاتي للحكامة الترابية في بعدها المالي والاقتصادي يجعل الجهة الفعالة اقتصاديا رهينة بالتفاعل بين المجال والفكر، وبذلك فإنها ترسم انطلاقا من الظواهر الاجتماعية والثقافية، مما سيجعل «المنظومة خاضعة لإيديولوجية الاقتصاد في خدمة الإنسان لا العكس».

ثانياً: الأبعاد الحتمية

إذا كانت الأبعاد التنموية تتمثل في المحدد المجالي، الاقتصادي، والاجتماعي كما أشرنا إلى ذلك في الفقرة السابقة، فإن الأبعاد الحتمية للحكامة الترابية يمكن تحديدها في كل

²⁵ أحمد الحراق: "حكمة الحكامة الجهوية التشاركية بالمغرب ثروة الملك والشعب"، الطبعة الأولى 2014، دار النشر سوماكرام، ص 13-16.

²⁶ Armand Frémont : "géographie social ?" paris 1984,p130.

²⁷ أحمد الحراق: "حكمة الحكامة الجهوية التشاركية بالمغرب ثروة الملك والشعب"، مرجع سابق ص 18-19.

من البعد الاجتماعي، السياسي، الإداري، القانوني، والثقافي. وسنبين كل واحد منها على حدة كالآتي:

(أ) **البعد الاجتماعي:** إن التحليل الموضوعاتي للحكامة الترابية في بعدها الاجتماعي يستوجب استحضار مجموعة من المفاهيم الاجتماعية التي تتم عن جودة الإنتاج والإعداد والتدبير ثم الاستهلاك، من هنا يبدأ الحديث عن الأساس الاجتماعي، بمعنى مناقشة «سوسولوجيا التراب»²⁸ التي تفيد مجموع العناصر التي تمنح مجالاً جغرافياً معيناً من أهم خصائصه ومميزاته، «مجموعة من القيم التي تعطي معنى لطرق الحياة وتنتج وبعاد إنتاجها من خلال أشكال رمزية ومادية»²⁹.

(ب) **البعد السياسي:** ويعني تقوية وتدعيم طبيعة النظام السياسي الجهوي بتوفير الظروف القانونية والمؤسسية المناسبة لترسيخ روح المسؤولية والمواطنة الجهوية من أجل الوحدة الوطنية، كما أنه يعني توضيح التمثيل القانوني والشرعي لعملية ممارسة السلطة السياسية للمجتمع المحلي من خلال خلق آليات التعاون بين الجهة والدولة وبينها وبين مختلف الفاعلين الترابيين والمؤسسيين والمدنيين، مما يؤدي إلى التفاعل الإيجابي والتعاون بين الأطراف الفاعلة ومشاركتهم في خدمة الصالح العام الذي يحقق مصالح الأفراد وكذلك تحقيق الديمقراطية بتوفير انتخابات نزيهة، شفافة، وتعددية ومشاركة سياسية واسعة النطاق.

(ت) **البعد الإداري:** ويعني وجود جهاز إداري جهوي قوي وفعال يقوم بأداء الوظائف الإدارية المسندة إلى الجهة بصورة فعالة وبطريقة شفافة.

(ث) **البعد الثقافي:** وهو بعد مرتبط بمبادئ الحكامة الجيدة لكون أهم المشاكل، التي تعوق عمليات إنتاج وإعداد وتدبير المجال الجهوي، هي تلك المتعلقة بكيفية وأساليب وتقنيات الإنتاج³⁰، فغياب التدوير الميداني لثقافة الحكامة الترابية يجعل معظم

²⁸ "تجدد الإشارة هنا إلى أن هذا المفهوم أعتبر في تاريخ سياسة الجهوية بالمغرب متغيراً تابعاً، أي نتيجة تخضع في نموها وتطورها للنمو الاقتصادي وللتدبير السياسي والإداري والضبط الأمني، بحيث أن مسار الجهوية بالمغرب همش المجتمع كأساس لإنتاج التنمية الجهوية، ونتائج هذا التهميش واضحة في مختلف مظاهر التنافر بين الإنسان والمجال، والمتجلية في سلبية التوافقات بين الفاعلين والسكانة".

-للاستزادة أنظر: مصطفى اليحياوي: "تحليل الدينامية الترابية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 4 ربيع 2009، الدار البيضاء- 2009، ص 67.

²⁹ محمد غنايم: "تجربة الجهة بالمغرب ولرهان اللامركزية المحلية، الجهة بالمغرب تشييد جماعة محلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16 الطبعة الأولى، 1998، ص 17.

³⁰ أحمد الحراق: "حكمة الحكامة الجهوية التشاركية بالمغرب، ثروة الملك والشعب"، مرجع سابق، ص 51-.

المتدخلين يواجهون حالات من الأزمة تجاوزها رهين بالمبادرة والإرادة السياسية التي يلزمها أن تجعل المجتمع في قلب قضايا الحكامة، وأن توضح الرؤية بالنسبة للفاعلين الجهويين الذين يجب إثبات ذاتهم من خلال المجتمع ومن أجل المجتمع. هذه الأبعاد المختلفة تشكل ترابطا وتبادلا فيما بينها، وبالتالي فإن أي تحليل لها يجب أن يتأسس على معطيات قانونية وواقعية يتيح للجهة ممارسة اختصاصاتها التنموية وبرمجة ماليتها في ضوءها، فالتنمية الترابية ترتبط بمبادئ الحكامة الترابية ، وبقدرة الجهات على برمجة مشاريعها التنموية وفق مقاربة تنموية استراتيجية تضع أهدافا واضحة، تأخذ بعين الاعتبار ايجاد أرضية ملائمة وإقرار إجراءات وأسس جديدة تعمل على اعادة تأطير العلاقات بين مختلف الأطراف المتدخلة في الشأن الجهوي.

الفقرة الثانية: أطراف الحكامة الترابية

هناك متلازمة أساسية للحكامة الجيدة تستند عليها الحكامة الترابية، وهي شمول الأطراف أو الفاعلين. ويتجسد جوهر هذا الشمول في مزوجة التمثيل بين الأطراف الرسمية (أولا) والأطراف غير الرسمية (ثانيا).

أولا: الأطراف الرسمية

تتمثل الأطراف الرسمية للحكامة الترابية في كل من الدولة وسلطتها المحلية ومصالحها الخارجية أولا، وفي الجهة أو الجهات كطرف محوري وأساسي للحكامة الترابية ثانيا، وفي الجماعات الترابية الأخرى - الأقاليم والعمالات والجماعات ومرافقها أو في مؤسساتها العامة- ثالثا.

(أ) **الدولة:** تشكل الدولة³¹ إلى جانب الجهات الطرف المركزي والأساسي في الحكامة الترابية ، فعلى الرغم من التحولات التي عرفت هذه الأخيرة على مستوى

³¹ تتحدد الدولة عموما بمجموع المؤسسات والأجهزة السياسية والإيديولوجية والعسكرية، التي تعد المعبر الفعلي عن وجودها وتحقيق هيمنتها، من خلال المحافظة على الوحدة والتوازن داخل المجتمع عبر أشكال متنوعة لمركزة السلطة السياسية، التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالثقافات والظروف التي تحيط بها، وحسب نماذج تختلف من مجتمع لآخر. في هذا السياق يبرز النظام المخزني من حيث هو مفهوم سياسي وأسلوب خاص لممارسة الحكم ميز جهاز الدولة في المجتمع المغربي. للمزيد أنظر:

- TERRASSE (Henri), "Histoire du Maroc , des origines à l'établissement du protectorat", éd. Atlantides, Tome 2, Casablanca, 1950,p 349
- BROUKSY (Lahsen), "Mekhzénité et modernité ", imprimerie el Maarif Al Jadida, 2^{ème} édition, Rabat, 2002,p38.

التدبير والفعل العمومي، فإن أهميتها ودورها يتجلى في استحضار الأطراف المشكلة للحكامة.

ب) **الجهة**³²: تشكل الجهة الفاعل الرئيسي والمعني الأول بالحكامة الترابية لقيادة قاطرة التنمية الترابية، لاعتبراها- الجهة- تمثل، أكبر وحدة تتموضع تحت مستوى الدولة المركزية، تتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب، وتضم مجموعة من الأقاليم والعمالات والجماعات، تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف الجهة إطار عمل اقتصادي يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة"، يتبين من هذا التعريف أن الجهة هي تجمع للأقاليم لإحداث نوع من التكامل فيما بينها. تناط لها في سبيل تحقيق ذلك، مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة داخل دائرتها الترابية وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها.

ج) **الجماعات الترابية الأخرى**: وتتمثل في العمالات والأقاليم³³ والجماعات.

ثانيا: الأطراف الغير الرسمية للحكامة الترابية

إذا كانت الدولة والجهة إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى، تشكل الأطراف الرسمية المتعددة الفعل والأدوار لإحدى طرفي الحكامة، فإن القطاع الخاص، والمجتمع المدني. يشكلان الطرف المقابل الغير الرسمي الذي يضطلع بأدوار هامة وعملية خاصة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

- التريكي (فتحي)، " مفهوم الدولة في الحقل الفلسفي المعاصر"، في الفكر العربي المعاصر، مركز الإنماء القومي، عدد 24، بيروت، 1983، ص 49.

³² عرف المشرع المغربي الجهة في المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111/14 المتعلق بالجهات بأنها " جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي".

³³ العمالة هي وحدة ترابية تشتمل على مجموعة من الجماعات الحضرية والقروية، بحيث إذا كان الطابع الريفي أو القروي هو المهيمن فإننا نسمي ذلك المجال بالإقليم وهذا ما نجده مثلا بالنسبة لإقليم قلعة السراغنة وإقليم الحوز وإقليم شيشاوة، أما إذا كان الطابع الحضري هو المهيمن فإننا نسمي ذلك المجال الترابي بالعمالة كما هو الشأن بالنسبة لعمالة مراكش.

أ) القطاع الخاص:

تتمثل أهمية الحكامة في هذا المجال في طرح وسائل وطرق جيدة للتدبير من طرف القطاع الخاص³⁴، خاصة بعد فشل بعض المؤسسات العمومية في تدبير المرافق المحلية باعتمادها توجهات غير صائبة في التسيير. وبالتالي تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تدبير المرافق العامة المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو شركات الاقتصاد المختلط أو التدبير المفوض أو عقود الامتياز...، وهذا بدوره يتيح آليات جديدة للتدبير وتجاوز الطرق التقليدية في تدبير المرافق العامة المحلية. إضافة إلى أن تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص يعتبر أكثر فعالية من الناحية الاقتصادية. مما يدعو إلى البحث المستمر عن ملائمة وفعالية السياسات التنموية المحلية وضرورة توضيح التزامات الفاعلين وعقلنة التدبير.

ب) المجتمع المدني:

يعتبر المجتمع المدني فاعلا مهما في توجيه المؤسسات العمومية وشريكا أساسيا في التصور واتخاذ القرارات المصيرية التي تدفع قدما بمسار التنمية بمختلف بلدان العالم. وتتحقق المشاركة الحقيقية للمجتمع المدني من خلال فعالية المبادرات التنموية التي يطرحها واعتماد ممارسة واقعية لصياغة وتنفيذ ومتابعة المشاريع التنموية.

المطلب الثاني: الحكامة الترابية مجال للتنمية الجهوية

شكل ضبط المجال الترابي والتحكم فيه هاجس مختلف الدول منذ زمن بعيد، وذلك بهدف خلق استقرار سياسي، اجتماعي واقتصادي يمكن من تحقيق التقدم المنشود للمجتمع³⁵. وإذا كان هذا المجال إطارا لعمل السلطة المركزية ومجالا لتنفيذ سياستها ولمدة

³⁴ يشير مفهوم القطاع الخاص، إلى ذلك القطاع من الاقتصاد الوطني الذي يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وتجرى فيه عملية تخصيص المواد الإنتاجية طبقا لما تمليه قوة السوق التلقائية وليس إرادة السلطات الحكومية العامة أي أن القطاع الخاص يشتمل على المؤسسات التي يحدتها الأفراد المستثمرون بغية تحقيق الأرباح. وبشكل عام يعرف بأنه " ذلك الجزء من الاقتصاد الغير الخاضع لسيطرة الحكومة، ويدار وفقا لاعتبارات الربحية المالية.

انظر: أحمد الكواز، "بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص"، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة اجتماعات الخبراء، العدد رقم 28، يونيو 2008، ص.7.

³⁵ عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 90-91 يناير- أبريل 2010، ص 59.

طويلة، فإن التحولات العميقة والمتسارعة التي ما فتئ يعرفها العالم، غيرت من النظرة إلى المجال والتراب بصفة عامة بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه السياسة المركزية، بل أصبح مجالاً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف المجتمعات المحلية، وذلك ليس عبر إقصاء السلطة المركزية، بل عبر إسهام مختلف الفاعلين بالجهة في التخطيط والتوجيه ووضع الاستراتيجيات الترابية وتسيير الشأن العام الجهوي.

وبهذا أضحى التوجه الجديد للسلطات العمومية بالمغرب هو العمل على تكريس أسلوب جديد في التسيير، يتمثل في الحكامة الترابية كمجال للإبداع والتجديد، من أجل ترشيد تدبير الشأن العام الجهوي وتحسين شروط رفاهية المواطن، لذلك يجب أن تبرهن الجهات عن قدرتها على الإبداع، أي ابتكار مشاريع تنموية جديدة، وإيجاد أفكار حديثة لحل مختلف المشاكل المطروحة على الصعيد الترابي، وبالتالي القدرة على تغيير الحياة المحلية والتحكم في التطورات المتسارعة وتدبير الأزمات الطارئة، من خلال إجراءات إدارية تعكس القدرة على التحرك بفعالية وإبداع المشاريع الكفيلة بالدفع بعجلة التنمية الترابية إلى الأمام. ووفقاً لهذا المنظور سنركز في هذا التحليل بداية على تحديد ماهية التنمية الجهوية (الفرع الأول)، لننتقل بعد ذلك لبيان رهانات الحكامة الترابية في علاقتها بالتنمية الجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : التنمية الجهوية المفهوم والمقومات

إذا كان مصطلح التنمية الجهوية من أهم المفاهيم الأكثر تداولاً اليوم في مختلف النقاشات الدائرة بخصوص إصلاح الدولة والمجتمع المحلي، فإنه يصعب تحديد ماهيته بشكل دقيق نظراً لارتباطه بعدة مفاهيم فكرية واقتصادية وسياسية ورؤية فلسفية وأخلاقية، كما ينطوي على سيرورة تاريخية متغيرة ساهمت في تطويره بصفة عامة، حيث لم يعد مفهوم التنمية الجهوية يركز على جانب معين، بل أصبح يشكل عملية مجمعة متعددة الأبعاد والجوانب والمقومات، يسعى إلى إحداث تغييرات هيكلية وجذرية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية... الخ، بشكل متوازن تماماً يساير زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية. كما عرف الخطاب التنموي بروز

عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية³⁶ من قبيل التنمية الوطنية، التنمية المحلية والتنمية الجهوية التي هي محور موضوعنا، وهي كما نلاحظ ما فتئت تسعى إلى حصر مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات ترابية أصغر.

إن معالجتنا لماهية التنمية الجهوية في هذا المطلب ستكون من خلال تحديد مفهومها وإبراز أبعادها (الفقرة الأولى)، ثم تحديد مقوماتها وأهم العوامل المؤثرة فيها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مفهوم التنمية الجهوية وأبعادها

نتناول في هذه الفقرة، مفهوم التنمية الجهوية ومختلف التعاريف التي يمكن إعطاؤها لها (أولاً)، لنخوض بعد ذلك في مرتكزاتها وعناصرها (ثانياً).

أولاً: تعريف التنمية الجهوية

إن المتطلع لماهية التنمية الجهوية بالمغرب والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من التنمية الوطنية، سيجد بأنها ليست حديثة العهد بل إنها قد عرفت عدة مراحل ارتبط حجمها بالتطور التاريخي للتنظيم المحلي المغربي حيث ظل هدفها مقتصرًا آنذاك على تطوير الحياة السائدة³⁷. لكنه في الوقت الحالي الذي تميز بتضخم المشاكل وتعقدتها وازدياد الحاجيات وتنوعها وتشعب وظائف ومسؤوليات الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي قد أدى إلى طرح مدلول واسع يتلخص في تحقيق الأهداف التالية:

- القضاء على الفوارق والاضطرابات الاجتماعية، إذ أن الجهوية هي الأداة الأنسب والأرضية الملائمة لذلك، لكن بوسائل ومقومات لا يمكن الاستغناء عنها. لأن الجهوية المتقدمة المراد تحقيقها هي جهوية شاملة ومندمجة قادرة على خلق تحولات نوعية في جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والإدارية...، بما ينعكس إيجاباً على الاقلاع بالتنمية الجهوية؛

³⁶ "برز مفهوم التنمية بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، حيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ ظهوره في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية، إلا على سبيل الاستثناء، حيث غالباً ما كان يستعمل مصطلحي التقدم المادي أو التقدم الاقتصادي للمزيد من الاطلاع حول تطور مفهوم التنمية يراجع:

- عبد اللطيف أحمد، "التنمية المحلية" دار لدينا للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 9-13.

³⁷ بنمير المهدي: "الجماعة واشكالية التنمية النحلية بالمغرب، دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهور 30 شتنبر 1976"، مرجع سبق، ص 75.

- تحسين مستوى عيش السكان والرفع من مستواهم الاجتماعي والثقافي وذلك بوضع كافة التجهيزات الاجتماعية والثقافية اللازمة لذلك³⁸؛
- عملية الديمقراطية التي تتوقف على إشراك السكان في صنع القرارات التي تعنى بتنمية الوحدة الإدارية الترابية³⁹.

من خلال ما سبق يمكن استنتاج ما يلي:

- أن التنمية الجهوية نظام فرعي في نظام التنمية الشاملة؛
- أنها عملية ديناميكية تتم على مستوى المجتمع المحلي؛
- أنها سلسلة من التغيرات المخططة، التي توجه إلى بنية المجتمع المحلي ووظائفه بهدف المساهمة في تحقيق الأهداف العامة للمجتمع، بالاعتماد على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا؛
- أنها تمس جميع مجالات الحياة الإنسانية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية...، ولكن على المستوى الجهوي والمحلي؛
- أنها تقوم على قيمة محورية تتمثل في المشاركة الفعالة والإيجابية التي يبادر بها أفراد المجتمع المحلي والتي يجب أن تلقى التشجيع والتدعيم من طرف الدولة؛
- أنها عملية تفاعلية تعاونية تعتمد على الجهود المشتركة بين الحكومة والمواطنين بصورة متكاملة ومتناسقة، بهدف تحقيق المصلحة العامة للمجتمع المحلي في إطار المصلحة العامة للدولة وتنميتها الوطنية.

وعليه يمكن القول، إن التعريف الإجرائي لمفهوم التنمية الجهوية ، الذي نتبناه في هذه الدراسة هو الذي يفيد بأنها هي، مجموعة من العمليات والأنشطة المخططة، التي تهدف إلى تدعيم النظام اللامركزي وتطوير بنياته، والعمل على تحسين مستوى الحياة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالاعتماد على الجهة كوحدة ترابية وآلية تديرية للترشيد وأداة من أدوات التسريع بالعمل التنموي عبر ديمقراطية صنع القرار الجهوي".

³⁸ El Merghadi. Mohamed : « Reproduction Social et Différenciation Régionale » V 1. Thèse d'Etat en économie Rabat 1987. Pp5 .7.

³⁹ للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن:

- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، العدد 7، 1995، ص16.
- عبد الله متوكل، "موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، 2001، ص35.

ثانيا: عناصر التنمية الجهوية

تتميز التنمية الجهوية من حيث إطارها النظري بوجود عناصر تحدها من الناحية الزمنية والمكانية - العنصر الزمني والمكاني - (أ)، وطبيعة النشاط والتدبير (ب).

أ) العنصر الزمني والمكاني:

فيما يتعلق بالعنصر الزمني فمفاده أن التنمية الجهوية مثلها مثل التنمية الوطنية، ذات مجال زمني مخطط تعمل فيه، يحدد بفترة زمنية معينة قد تكون قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى. أما العنصر المكاني فنعني به المجال الذي يتم فيه تجسيد برامج هذه التنمية الجهوية، حيث يتحدد في المغرب-على سبيل المثال- في المجال الجهوي باعتباره الإطار الأنجح لطرح قضايا التنمية الجهوية المندمجة، كونه يعد المجال الأوسع والرحب لمناقشة الاشكالات التنموية البارزة، التي استصعب على الدولة إيجاد حلا لها، حيث يمكن الانطلاق من خصوصيات الجهات وعناصرها ومؤهلاتها الطبيعية، البشرية، المالية والقانونية...، لتكوين أرضية وقاعدة أساسية مستقطبة للقضايا التنموية في محاولة لمعالجتها وتجاوز المشاكل التي تعرقها وتعقد تنفيذها⁴⁰.

ب) طبيعة النشاط

يفيد بأن نوع التنمية الجهوية المندمجة وثيق الصلة بطبيعة النشاط أو القطاع الذي نحن بصدد تطويره أو إصلاحه، حيث تظهر في هذا المجال على سبيل المثال: التنمية العمرانية؛ الاجتماعية؛ الاقتصادية؛ الإدارية.

يتبين من خلال العناصر السالفة الذكر بأن التنمية الجهوية هي عبارة عن عمليات اقتصادية واجتماعية، يترتب عنها تغيير في سلوك المواطنين وأنماط حياتهم الاجتماعية، وهو تغيير يدفع إلى أن يأخذ هؤلاء مواقف جديدة اتجاه هذه التنمية، في ظل وجود مقومات وعوامل، لها الجانب الكبير في تحديد وبناء نمط علاقة التأثير المتبادل بين التنمية الترابية والساكنة⁴¹.

⁴⁰Saida Benhachem « El Harrouni ; « La construction régionale au Maroc dynamique et enjeux » ; REMALD ;Thèmes actuels , n° 60, 2008 ; p.24.

⁴¹Zouitini (H) : " Le Développement local au Maroc Mythe ou Réalité ?" Revue de droit et d'Economie Fez. N°9 ; 1993 pp.267.

الفقرة الثانية: مقومات التنمية الجهوية والعوامل المؤثرة فيها

إن التنمية كيفما كان حجمها ومستواها تتوقف على مقومات - بنيات وأدوات ووسائل - (أولاً) من شأنها أن تساهم في بلورة هذا المفهوم إلى حيز الواقع وذلك عن طريق استخدامها في الهدف المرسوم لها بموجب القوانين، وأن التنمية تتوخى في كل أهدافها التطور والتقدم بواسطة التحول الكيفي الذي تساهم فيه مجموعة من العوامل المؤثرة (ثانياً) من وضع عاد إلى وضع أحسن بكثير من السابق.

أولاً: مقومات التنمية الجهوية

إن إعطاء الدستور المغربي لسنة 2011 للمجالس الجهوية مكانة الصدارة في مجال التنمية، جاء نتيجة الإيمان بنموذج مغربي للجهوية المتقدمة يتجاوز القوالب التنظيمية والإجرائية والأنساق المؤسساتية العميقة، إلى البحث عن أدوات التفعيل والأجراء للأهداف والمرامي التنموية المتوخاة من وراء هذا الورش. لأن قرار مواجهة قضايا التنمية الجهوية المندمجة، يتطلب تمكين الفرد من المشاركة الجادة والفعالة في أمور حياته وتقريب المواطن من مراكز اتخاذ القرار، وهو الشيء الذي تحققه بشكل بارز مؤسسة الجهة باعتبارها خلية الوصل بين المركز والمحيط تلتقي فيها القرارات القادمة من القمة وتلك النابعة من القاعدة لتلتحم بشكل أفقي، وهنا يكمن الرهان الأساسي لمؤسسة الجهة والذي يطرح على أساس مدى قدرة هذه المؤسسة على تحقيق عنصر التنمية⁴². ولا يمكن للجهة أن تشتغل بدون أن تتوفر على وسيلتين، سلطة التصرف القانوني والوسائل المالية، والمثير للانتباه أن الوسيطتين مرتبطتين بطريقة وثيقة، فالجهة التي تتوفر على الكفاءة القانونية للتصرف بدون وسائل مالية تصبح شخصاً قاصراً، وإذا توفرت على الوسائل المالية الكافية دون سلطة التدخل القانوني ستصبح شخصاً فاقداً للكفاءة⁴³.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن التنمية الجهوية تتوقف على مدى وجود مقومات أساسية تدعم التوجه التنموي للجهات، هذا التوجه تم تأكيده دستورياً في المادة 136 من خلال جرد لمرتكزات التنظيم الجهوي والترابي. فالانتقال من مجرد وحدة في بنية إدارية إلى

⁴² حجية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، عدد 3، 2011، ص 151.

⁴³ محمد يعكوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، 2010، ص 71.

وحدة تنموية يعد تعبيراً عن تصور جديد لدور الجهة في حل إشكال التنمية المحلية، لكن هذا الدور منوط بتوفر المقومات التالية⁴⁴:

▪ تدعيم السلطة التمثيلية للمستشارين الجهويين في اتخاذ القرار على المستوى الجهوي ومنح رئيس المجلس الجهوي سلطة تنفيذية لقرارات المجلس، وجعله أمراً بالصرف؛

▪ تأهيل البنية الإدارية والمالية للجهة؛

▪ اعتماد آليات التعاون والشراكة مع كل الفاعلين الرسميين؛

▪ تدعيم اللاتمركز الإداري؛

ثانياً: العوامل المؤثرة في التنمية الجهوية

يمكن حصر هذه العوامل في البيئة، الفاعلون والهيكل التنظيمي لإدارة التنمية الجهوية، وهو ما سنعالجه بالتفصيل.

1) البيئة: يمثل التحليل البيئي أو ما يعرف بالتحليل الأيكولوجي منهج مهم في إدارة برامج التنمية الجهوية والمحلية⁴⁵. من باب أن تحليل البيئة التي تقام عليها التنمية الجهوية تفرض الأخذ بعين الحسبان مجمل الظروف الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والسكانية وحتى التكنولوجية...⁴⁶، بحكم ما تشكله من عناصر مترابطة، ذات علاقات تأثير متبادلة على هذا النمط من التنمية، وهي على سبيل المثال: الموقع الجغرافي؛ السكان؛ العادات والتقاليد⁴⁷.

2) الفاعلون: نعني بهم بالدرجة الأولى القيادات الجهوية، والتي تقع عليهم مسؤولية قيادة التنمية الجهوية، وتنظيم تجسيدها على أرض الواقع في حدود الخطة المرسومة لها. في هذا الإطار ينبغي التمييز بين قيادات جهوية منتخبة، وأخرى معينة من السلطة المركزية.

⁴⁴ للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن:

- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية بالمغرب ومسألة التنمية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 65.
- عبد الله متوكل، "موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، 2001، ص 36.
⁴⁵ جمال زيدان، "إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع"، دار الأمة، طبعة 2014، ص 22.
⁴⁶ فواد الشيخ سالم وآخرون، "المفاهيم الإدارية الحديثة"، ط 05، عمان: مركز الكتاب الأردني، 1995، ص 151.
⁴⁷ لقد أشار ابن خلدون في مقدمته، إلى التأثير الذي تحدثه العادات والتقاليد وكذا الدين في إنشاء العمران وكذلك خرابه، أنظر كتاب:
- عبد الغني مغربي، "الفكر الاجتماعي عند ابن خلدون"، (تعريب: محمد الشريف بن دالي حسين). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب، 1988، ص 141.

في هذا الصدد ينبغي مراعاة طرق تشكيل المجالس الجهوية المنتخبة، حجم الوحدة الجهوية نفسها، ودرجة التقدم الحضاري.

3) الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية الجهوية: يمثل الهيكل التمثيلي أحد الجوانب الهامة والرئيسة لكل تنمية ترابية شاملة، إذ أن له فائدة على حسن أداء وإنجاز المشاريع التنموية، إنه يسمح بتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات والاتصالات الفعالة. من جهة ثانية تنشأ التنمية الجهوية، تحقيق أهداف محددة في إطار العمل على إكمال ما تبتغيه التنمية الوطنية على المستوى الجهوي، بحكم أن التنمية الوطنية والجهوية وجهان لعملة واحدة، فلا وجود لأحدهما دون وجود الآخر، هذا كله في إطار تنظيم محكم، يسمح بتقسيم المسؤوليات والأعباء على الهيئات الجهوية والسلطة المركزية.

الفرع الثاني: رهانات الحكامة الترابية في علاقتها بالتنمية الجهوية

بالرجوع إلى مفهوم الحكامة، نجد أن هذا الأخير قد تطور بالموازاة مع تطور مفهوم التنمية، لاسيما لما انتقل محور الاهتمام من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على الرأسمال الاجتماعي ثم إلى التنمية الإنسانية، ليظهر مفهوم الحكامة بجلاء عندما أضحت التنمية عبارة عن نهج متكامل، يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل الأمد، ومرتبطة بالتكامل بين النشاط الاجتماعي، الاقتصادي، السياسي، الثقافي والبيئي، ومستند على العدالة في التوزيع والمشاركة⁴⁸.

من هنا نشأت العلاقة بين مفهوم الحكامة والتنمية الترابية، لأن الحكامة هي الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية حقيقية مستدامة، على اعتبار أن مسألة التنمية وأهداف الحكامة يعتبران المدخل الهام، بل الأرضية الوحيدة المنتظر منها تحقيق الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي جعل من مطلب الحكامة في بعده التنموي دعامة أساسية لتقوية مسلسل اللامركزية، وآلية أساسية في النهوض بالدور التنموي للجماعات الترابية بالمغرب⁴⁹.

⁴⁸ Voir à ce sujet :

- Leftwich, Adrian. "Governance, Democracy and Development in the Third World". Third World Quarterly, 1993, Vol. 14, No. 3, 607-624.
- Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability. Washington DC: World Bank Group, 2003.

⁴⁹ عبد الغني الشاوي، "الجهة كمدخل لتطبيق الحكامة الجيدة"، مرجع سابق الذكر، ص 78.

ولعل من مستلزمات التنمية الترابية في إطار الحكامة الترابية العمل على استنفار تعبئة كل الإمكانيات والموارد والطاقات المتوفرة بمجال محلي معين، بهدف خلق وتطوير أنشطته الإنتاجية وتحسين مستوى عيش جميع سكانه، وإحلال اللامركزية بكل مقوماتها محل المركزية في التخطيط والقرار وغيرهما، والتي من عيوبها أي المركزية اللامبالاة والتدبير السلبي للحاجيات والمطالب المحلية، إضافة إلى الميل نحو عدم التجديد والتغيير بسبب ميزان القوى داخل السلطة المركزية، هذا فضلا عن كون التنمية المملاة من المركز غالبا ما يطغى عليها الطابع الانتقائي اجتماعيا ومجاليا⁵⁰.

أما رهانات الحكامة الترابية في إطار علاقتها بالتنمية الجهوية، فهي الدفع بالديمقراطية المحلية نحو الأرقى، وهذا الرقي لن يتحقق إلا إذا تم استحضار مؤشرات التنمية الجهوية والمتمثلة في الرفع من مستوى التعليم والوعي لدى السكان المحليين وتحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى تعزيز دولة الحق والقانون بمؤسسات مبنية على أسس صلبة، تحفز الفرد على المشاركة في الحياة العامة بكامل الالتزام والمسؤولية، إلى جانب جعل الجهات إطارا جغرافيا لإنتاج تنمية ترابية مستدامة قادرة على جلب الاستثمار وإنعاش التشغيل ومحاربة التهميش والإقصاء الاجتماعي والممارسة الديمقراطية وترسيخ قيم المواطنة البناءة والمشاركة الفعالة لكل مكونات المجتمع المحلي، مع إقرار مبدأ المساءلة والمراقبة⁵¹.

إن عنصر التنمية الذي يجب أن تسعى الحكامة الترابية إلى تحقيقه لا يمكن أن يكون مقتصرًا فقط على جانب واحد دون الآخر، بل يجب أن يكون شموليا في مضمونه ويضم مختلف الرهانات الاقتصادية والاجتماعية (الفقرة الأولى) والسياسية والإدارية (الفقرة الثانية)، التي تعتبر ضرورية للوصول إلى تنمية ترابية بكل المقاييس.

⁵⁰Voir à ce sujet :

- « Décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de CTB ? », Rapport de la Coopération technique Belge, Bruxelles ; Avril 2006, page 70.

⁵¹Ahmed Bouuachik : « la Régionalisation : un nouveau mode de gouvernance territoriale », revue marocaine d'administration locale et de développement, n°67, collection thèmes actuels 2010, p69.

الفقرة الأولى: الرهان الاقتصادي والاجتماعي للحكامة الترابية

تمثل الرهانات الاقتصادية والاجتماعية أبرز الأهداف الاستراتيجية المتوخاة من الجهوية المتقدمة باعتبارها مقاربة استراتيجية لبلوغ الحكامة الترابية، ومن تم فإن معالجتنا لهذه الرهانات سيكون من خلال نقطتين أساسيتين، الأولى نخصها للحديث عن الرهان الاقتصادي، والثانية نفردها للحديث عن الرهان الاجتماعي.

أولاً: الرهان الاقتصادي

إن من بين الأولويات الأساسية لخلق تنمية سريعة مستدامة ومندمجة هو تأهيل الاقتصاد الجهوي والرفع من مستواه، فالرهان الاقتصادي للحكامة الجهوية يكمن في كون الدولة ستعمل على توفير إطار قانوني للجهة، يمكنها من التدخل في المجالات الاقتصادية الجهوية وتنشيط الاقتصاد الجهوي، بالموازاة مع هذا ستمنحها الدولة إمكانيات مادية وأخرى بشرية من أجل الدفع بالتنمية الجهوية وخلق اقتصاد جهوي متقدم، على غرار ما هو موجود بالدول المتقدمة في هذا المجال⁵². وفي هذا الإطار فإن الجهة مطالبة بشخص ترتيب طاقاتها وحاجياتها وتحديد أولوياتها. وبذلك سيتوفر المغرب على أداة التضامن ولا يمكنها إلا أن تعزز التلاحم الوطني الذي يشكل الرباط الوثيق للجهوية الوطنية⁵³. وتجدر الإشارة إلى أن الحكامة الترابية في جانبها الاقتصادي مقيدة بفكرة تحديد الأولويات في سلم الاستراتيجية المستقبلية. فمؤسسة الجهة لا يمكنها أن تقوم بجميع الأعمال التي تهدف إلى بلورة التنمية الاقتصادية على أرض الواقع دفعة واحدة، بل إنها تتبع في مباشرة هذه الأعمال السياسية الانتقائية والتي تمكنها من القيام بالإشراف على المجالات الأكثر أهمية فأقل أهمية تدريجياً⁵⁴.

إن الرهان من الحكامة الترابية هو تنمية الجهات وتقويتها وضمان الوصول إلى الجودة في الخدمات ومحو الفوارق والاختلال فيما بينه، وذلك بإيقاف نزيف هجرة السكان القرويين وخاصة الشباب منهم إلى المراكز الكبرى، ووضع حد لعدم الاندماج والتخلف الدائم

⁵² Saïd Hinti, « Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc », imprimerie El Maarif Al Jadida, 2005, p 16 .

⁵³ عبد الواحد مبعوث : "التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال الرباط 1999- 2000 ص 284 و 293.

⁵⁴ Saïd Hinti, « Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc », op.cit. Pp 6-7.

بالجهات البعيدة والنائية بالإضافة إلى الحفاظ على الخصوصيات الجهوية. لذلك تبقى الأهداف الأولية لخلق تنمية مستدامة وسريعة للاقتصاد المغربي، هي اعتماد حكمة تنمية جهوية واضحة للقضاء على الفوارق والاختلالات وخلق أقطاب للتنمية بتنظيم ترابي أكثر ملائمة⁵⁵. ولأن عملية التنمية لا يمكن أن تكون إلا شمولية في استراتيجيتها، فإننا لا نستطيع أن نتصور تنمية اقتصادية دون تنمية اجتماعية، إذ نلاحظ أن الجانبان مرتبطان ببعضهما البعض وكل واحد منهما يكمل الآخر.

ثانيا : الرهان الاجتماعي

إن بلوغ حكمة ترابية قائمة على البعد الاجتماعي، يفرض أن تقوم الجهة بتداول القضايا الاجتماعية انطلاقا من التطورات التي ظلت لصيقة بها، وانطلاقا من إشراك السكان في البحث عن الحلول لمعالجة هذه القضايا. كما أن الأبعاد الاجتماعية للجهة تفرض أيضا بناء مواطن واعي بمسئوليته ومستلزمات عصره، وقادر على أن يكون فعالا في المجتمع ويساهم في تنفيذ البرامج المحلية، وبالتالي يدرك أهمية الاقتراحات المقدمة، مما يسهل عليه فهم أفكار جديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل الجهود والتضحيات اللازمة للمساهمة في البرنامج الموضوع، واستيعاب التعديلات التي تلحق بطريقة حياته إذا تطلب المشاريع المحدثة ذلك مما يتيح استقرار هذه المشاريع ودوامها⁵⁶.

إن الاهتمام بالمجالات الاجتماعية المتمثلة في الرفع من مستوى التعليم، والصحة، والتمدن، والتشغيل... إلخ، من شأنه أن يعيد الاعتبار للفئات الاجتماعية التي لقاها التهميش خاصة بالعالم القروي، وتحويل هذا الأخير إلى مجال للاندماج الاجتماعي والانعتاق الاقتصادي إلى جانب المجال الحضري⁵⁷، وبالتالي التقليل من ظاهرة الهجرة القروية نحو المدن والقضاء على أحياء الصفيح والسكن العشوائي وانخفاض معدلات العنف الاجتماعي. كل هذا يؤدي لا محالة إلى تحقيق الاندماج الاجتماعي المحلي الذي يظل مرتبطا بمدى إعادة النظر في سياسة التنمية بصفة عامة وفي سياسة التنمية الاجتماعية بصفة خاصة.

⁵⁵ . أحمد الدراري " دواعي وأبعاد النظام الجهوي بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أكادال- الرباط ، السنة الجامعية 2001/2002، ص 229.

⁵⁶ حمادي الطاهري " الجهة ورهانات التنمية الاجتماعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية " سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16 – 1998 ص 84.

⁵⁷ Mohammed El Yaagoubi, " Réflexion sur la démocratie au Maroc", imprimerie El Maarif Al Jadida, 2006, p390.

الفقرة الثانية: الرهان الإداري والسياسي للحكامة الترابية

من غير الممكن الحديث عن تنمية جهوية حقيقية وفاعلة، بعيدا عن الجانبين الإداري (أولا) والسياسي (ثانيا)، على اعتبار أن تسييس المجتمع ومأسسة تطلعاته في تنظيمات كالمؤسسة الجهوية هو في حد ذاته مصدر لتماسكه، وهذا هو المطلوب مستقبلا، من أجل احتواء المشاكل الوطنية ومشاكل المجتمع المحلية والحد من الفوارق الاجتماعية وتجنب أي انتكاسة وطنية وذلك بإدماج السكان المحليين وبمشاركتهم في الحكم وتعميق الوعي والثقافة الديمقراطية لديهم⁵⁸.

أولاً: الرهان الإداري: تعد الحكامة الترابية الدعامة الرئيسية للامركزية، فهي مجال للحوار والتشاور والتشارك، وهي مستوى آخر لتفعيل وتطوير اللامركزية (أ). كما تشكل فضاءا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتكريس التدبير الإداري الجيد على المستوى الجهوي⁵⁹ (ب).

(أ): تطوير مسلسل اللامركزية

يسمح مضمون الحكامة الترابية بإعطاء نفس جديد يفتح آفاقا للممارسة اللامركزية، فالارتقاء باختصاصات الجهة وجعلها محورا لتفاعل مختلف الفاعلين (الترابيين والمدنيين والاقتصاديين...)، في حد ذاته قفزة نوعية في اتجاه قاعدة المشاركة الديمقراطية المحلية وتطوير مسلسل اللامركزية، الذي يسمح إحداثه لمختلف الفئات الاجتماعية بالمشاركة في إدارة الشؤون المحلية، ويعترف فيه المواطن على مكامن الضعف والخلل ويستطيع التعبير عن حاجاته من خلال هيئات منتخبة تمارس نشاطها في إطار إدارة حرة ومستقلة عن المركز لكنها تدخل تحت وصايته.

(ب): تكريس التدبير الإداري الجيد

إن الحكامة الترابية كبعد إداري للتنمية يهدف إلى إعادة النظر في عملية توزيع السلطة على المصالح الجهوية والمجالس الإقليمية والجماعية والاهتمام بالتسيير وبتيح إمكانية إدارة المرافق العامة الجهوية بأسلوب فعال يسمح للجهة - كجماعة ترابية مستقبلا - بالإشراف

⁵⁸ El Ouali A, « Autonomie au Sahara, prélude au Maghreb des régions », stacey international 2008 , p23.

⁵⁹ الحسن الوزاني الشاهدي " الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 35 نونبر- دجنبر 2000، ص 33-39.

على حسن سير الدورة الاقتصادية داخل المجال الجهوي. فبواسطة تسيير هذه المرافق تسعى الجهة إلى تنشيط الاقتصاد وتوفير الظروف الملائمة لعملية بناء التنمية، الشيء الذي من شأنه أن يحول الجهة إلى جسر تعبر من خلاله المطالب والحاجيات المعيشية التنموية للسكان، لتصل إلى الدولة فتحول الجهة بذلك إلى أداة للضبط والتحكم في النسيج الاجتماعي⁶⁰.

لا تقتصر أبعاد التنمية على الجانب الإداري فقط ، بل يمكنها أن تصل إلى أبعد من هذه الحدود لتشمل حتى الجانب السياسي، وهذا ما سنتطرق إليه في النقطة الموالية.

ثانيا: الرهان السياسي

من الأمور المسلم بها هي تلك المتعلقة بوجود علاقة طردية بين الديمقراطية والحكامة الترابية ، إذ لا يمكن تخيل هذه الأخيرة إلا بتوفر العناصر الديمقراطية التي تضمن الركائز الأساسية لتفعيلها. فالحكامة الترابية تعد هي أساس تدعيم التنمية الترابية، ومن المؤكد أن الجهوية المعمول بها حاليا وهي جهوية إدارية متقدمة لا يمكن أن تشكل حلا لقضية الصحراء، بل لابد من تطويرها ودعم حكومتها في أفق تبني المغرب يوما ما لجهوية سياسية⁶¹ قادرة على الحفاظ على الوحدة الترابية للدولة.

بهذا ستصبح الحكامة الترابية وسيلة للحفاظ على وحدة الدولة العصرية من خلال اعترافها بذاتية المجتمعات المحلية، التي قد تكون أقلية سياسية اجتماعية أو عرقية في إطار من التشارك والتضامن والانسجام الوطني⁶².

تأسيسا على ما سبق، فإن استجماع مختلف هذه المقاربات أو المحددات، - التي تطرقنا لها في هذا الفصل والتي تهتم ماهية الحكامة الترابية من حيث المفهوم والمبادئ والأسس والأبعاد والأطراف المكونة لها، وكذا علاقتها بالتنمية الترابية وإبراز مختلف الرهانات المعقودة عليها- يحيل في توجهه العام على مقارنة أكثر شمولية في تحديد ماهية

⁶⁰ Ahmed Bouuachik : « la Régionalisation : un nouveau mode de gouvernance territoriale » op.cit. p.69.

⁶¹ تعتبر الجهوية السياسية أقصى درجة لامركزية في إطار الدولة الموحدة دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية، حيث تتوفر فيها الجهة على سيادتها وبالتالي فهي وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادتها.
المزيد من الاطلاع يراجع:

- محمد الهاموندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، دار المستقبل العربي، القاهرة الطبعة الأولى 1990، ص: 6.
⁶² كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة واي مستقبل للحكامة الترابية بالمغرب"، سلسلة "اللامركزية والإدارة المحلية"، عدد 6 ن 2010، ص. 217.

الحكامة الترابية، ألا وهي المقاربة التدبيرية، التي تجعل منها فلسفة ورؤية تتغيا تجاوز حالة اللاتوازن الناتج عن أحادية صنع القرار التنموي دون مراعاة مبادئ التشارك والتشاور والحوار في مختلف مراحل إعداد المشروع، من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ ثم التقييم والمحاسبة، في إطار سياسة تمتاز بالشفافية والعقلانية. فالحكامة الترابية هدفها إنتاج تنمية ترابية شاملة وعادلة وملائمة، يمكنها المساهمة في تحقيق التنمية الوطنية المستدامة.

من هذا المنطلق ولما كان من المتفق عليه سياسيا وقانونا، حديثا وقديما، وفي جميع الدول التي اختارت المقاربة الجهوية في التدبير العمومي أن الحكامة الترابية لازمة للنهوض بالتنمية الجهوية، فإنه يكون من الواجب النظر لهذه المقاربة بالمغرب من خلال التطور الذي تعرضت له، والمرتبب أساسا بالإصلاحات القانونية والمؤسسية، وضمن التوجهات الاستراتيجية التي كانت الأسس في ظهور " الجهوية المتقدمة" كنمط جديد للحكامة الترابية مع مطلع دستور 2011.

المبحث الثاني : المسار الجهوي والارتقاء بالجهوية نحو الحكامة الترابية

اتجه تفكير السلطات العليا منذ الاستقلال نحو ديمقراطية مؤسسات الدولة على اختلاف مستوياتها وعلى الخصوص المؤسسات المحلية. وإذا كان الاهتمام انصب على تثبيت دعائم اللامركزية الإدارية، قد شكل منذ الاستقلال خيارا استراتيجيا للمغرب، فإن إقامة حكامة جيدة وديمقراطية محلية أصبحتا هدفين يحظى بالأولوية المطلقة في السياسة العامة للدولة التي سعت من خلاله إلى جعل التدبير الجهوي والمحلي قاطرة للتنمية المستدامة، وهكذا عرف نمط التدبير الجهوي تطورا عميقا وتدرجا في الشكل والمضمون، إذ انتقل من مجرد سلطة اقتراحية إلى سلطة تقريرية⁶³. كما أملت التقدم المحقق في هذا المجال التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفها المغرب من جهة، ودواعي وضع نظام الحكامة يعوض التسيير الإداري للشؤون المحلية في إطار الشفافية والديمقراطية والمشاركة الواسعة للمجتمع المدني من جهة أخرى.

⁶³ عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، الطبعة الأولى، 2011، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص5.

وهكذا مر التنظيم القانوني للجهة بمحطات تاريخية مهمة، فقد برزت فكرة الجهة كبعد مجالي لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار مخطط 1968-1972 إلا أن هذا لا يعني أن هذه الفكرة كانت غائبة في المخططات السابقة، بل سبق لكل من مخطط 1960-1964 ومخطط 1965-1967 أن مهدا لهذه الفكرة وذلك من أجل تهيء الظروف الملائمة لوضع مخطط 68-1972 الذي يعتبر خطوة هامة في المسار الجهوي⁶⁴. لكن الإرهاصات الحقيقية للجهوية في المغرب بدأت مع صدور ظهير 16 يونيو 1971 المتعلق بإحداث الجهات الاقتصادية السبعة⁶⁵ بقصد المساهمة في توطين السكان والنشاطات والخدمات بشكل عقلاني. غير أن الجهة في صيغتها الاقتصادية لم تحقق النتائج التنموية المنتظرة منها، على اعتبار أنها لم تكن تتوفر على مؤهلات قانونية ومقومات مالية وبشرية، ولا على هياكل قارة للدخول في علاقات مع الوحدات اللامركزية الأخرى، كما أن التقسيم الجهوي لم يراع الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الجهات وكرس التفاوت الاقتصادي الحاصل بينها، وتبرز مظاهره في احتكار الجهة الوسطى للبلاد أغلب الأنشطة الاقتصادية على حساب باقي جهات المملكة، وفي سنة 1992 تم الارتقاء بالجهة إلى مستوى مؤسسة دستورية بموجب التعديل الدستوري ل 1992، ولقد توج هذا الارتقاء بقفزة نوعية شهدتها الجهة في ظل دستور 13 شتنبر 1996 الذي عمل على إدماج الجهة في المجال السياسي بواسطة نظام التمثيلية في إطار مجلس المستشارين كمؤسسة دستورية تمارس السيادة بصفة غير مباشرة وفقا للفصل الثاني من الدستور، ثم جاء القانون رقم(96-47)⁶⁶ المتعلق بالجهات سنة 1997 والذي أمد الجهة بإمكانات مادية ومالية. كما حظيت الجهة بالتأطير القانوني والتنظيمي مع مرسوم غشت 1997 الخاص بالتقسيم الجهوي، حيث أصبحت الجهات الستة عشر وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وذات صلاحيات وموارد معينة.

⁶⁴ Jamil Salmi : "Planification sans développement : évaluation de l'expérience marocaine de planification (1960-1979)", les édition maghrébine : Mars : 1979 , p :27.

⁶⁵ ظهير شريف رقم 1-71-77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المحدث للجهات السبعة ، جريدة رسمية عدد3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971، ص:1352.

⁶⁶ ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات ، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 لبريل 1997 ، ص: 556.

وامتدادا لهذه التجارب التي راكمها المغرب في إطار اللامركزية الإدارية، جاء ورش الجهوية المتقدمة استكمالاً للبناء الديمقراطي الحديث ولمسلسل التنمية الجهوية، وهكذا واستنادا للخطاب الملكي ل 3 يناير 2010 سيتم إحداث اللجنة الاستشارية للجهوية، والتي أصدرت تقريرا تضمن عددا من التوصيات والمقترحات التي تهدف إلى جعل الجهوية رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ثم سيأتي بعد ذلك دستور 2011 وإصدار القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات سنة 2015، لتصبح الجهة معهما آلية عقلانية لتدبير الشأن الجهوي داخل إطار الوحدة وأيضا دعامة أساسية للتسيير والتخطيط على الصعيد الترابي. لكن إذا كان المغرب قد عرف تبني عدة تجارب جهوية، بدءا بنظام الجهات الاقتصادية لسنة 1971، والرغبة في إحداث جهوية ذات هياكل تشريعية وتنفيذية سنة 1984 فالتعديل الدستوري لسنة 1992، مروراً بتدعيم مكانة الجهة في دستور 1996، وصدور القانون المنظم للجهات سنة 1997، وانتهاء بدستور 2011، وصدور القانون التنظيمي (14-111) المتعلق بالجهات سنة 2015. فإن التساؤل المطروح يبقى هو، هل تضمنت كل واحدة من هذه التجارب على حدى معالم للحكامة الترابية ؟

للإجابة عن هذا التساؤل المركزي، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين: المطلب الأول، نخسه للحديث عن التنظيم الجهوي بين التجريبتين الاقتصادية والإدارية، في حين أن المطلب الثاني، نفرده للحديث عن التنظيم الجهوي وتجربة الجهوية المتقدمة كمقاربة للحكامة الترابية مع مطلع دستور 2011.

المطلب الأول : الإصلاح الجهوي لسنة 1971 و 1997

بعد الاستقلال واجه المغرب تحديات بناء الدولة وترتيب مؤسساتها السياسية والإدارية، وذلك على أنقاض تركة استعمارية ثقيلة نتيجة سياسة ما يعرف بالمغرب النافع والمغرب غير النافع، والتي تم من خلالها استنزاف ثروات المغرب ومقدراته الحيوية، وتم توظيف المجال من خلال تقسيمه إلى جهات مدنية وعسكرية لأغراض أمنية وسياسية يمكن اختزالها في الضبط والمراقبة، دون مراعاة متطلبات التنمية ومستلزماتها، لكن هذا الهاجس لم يختف بذهاب المستعمر بشكل مطلق خاصة مع بداية حداثه عهد الاستقلال وبداية سياسة

التخطيط الاقتصادي مما جعل انبثاق الجهة يتم بشكل خجول⁶⁷، ولم تتجلى معالم المفهوم الاقتصادي للجهة إلا مع مطلع السبعينات وظهير 16 يونيو 1971 المتعلق بالتنظيم الجهوي، الذي يعد كلبنة أولى لتنظيم حقيقي للجهة في المغرب حيث وضعها في إطار قانوني مبينا وظيفتها وحدود مشاركتها وتدخلاتها.

فعلى الرغم من أن المشرع في إطار ظهير 16 يونيو 1971، قد جعل ضمن أهدافه الأساسية تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة بمختلف جهات المملكة، فإن هذه الأهداف المسطرة لم يتم تحقيقها على أرض الواقع، لأنها لم تستطع مواكبة التطور الاقتصادي والسياسي للبلاد وذلك لما حملته من سلبيات حدثت من إيجابياتها (الفرع الأول)، لذا كان لا بد من التفكير في تطوير النظام الجهوي وتطور آفاق جديدة لجهوية تكون ملائمة لتطور البلاد، لذا فقد أعلن العاهل الراحل الحسن الثاني في خطاب ألقاه بفاس عن تصوره لنظام الجهة المستقبلي، فصار التفكير في خيار جهوي حقيقي أمرا واقعا نظرا له الخطاب الملكي لسنة 1984، وكرسه التعديل الدستوري لسنتي 1992 و 1996 من خلال الارتقاء بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية، ثم تلا ذلك صدور ظهير 47.96 معلنا بذلك الانتقال من الجهة الاقتصادية إلى الجهة الإدارية الهادفة إلى تحقيق التنمية في كل مستوياتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجربة الجهة الاقتصادية في ظل ظهير 16 يونيو 1971

لتجاوز الاختلالات المجالية الموروثة عن الاستعمار وخلق التوازن بين مختلف مناطق المملكة، حاول مغرب ما بعد الاستقلال أن يجد لنفسه مكانا في ركب التقدم، فاتخذ من التنمية الاقتصادية هدفا أساسيا وضعه نصب عينيه واستنفذ من أجل تحقيقه جل الطرق والوسائل وقد كان الإطار الإقليمي أول وسيلة استخدمت من أجل الوصول إلى تنمية ترابية وبالتالي تحقيق تنمية اقتصادية، إلا أن الأقاليم لم تستطع أن تشكل نواة التنمية الاقتصادية، نظرا إلى أن الأقاليم تتميز باختلاف حجمها وعدم تساويها، من حيث السكان والموارد الطبيعية⁶⁸.

⁶⁷ أحمد درداري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص.140.
⁶⁸ صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مؤسسة بنشر للطباعة والنشر- الدار البيضاء 1989، ص.51.

لهذا توجهت أنظار مختلف المهتمين بالحقل الإداري نحو الجهة، فاتخذوا منها وسيلة جديدة تلائم اختيارات إعداد التراب والتنمية المجالية، وتساهم بشكل فعال في تحقيق التنمية الاقتصادية⁶⁹ وهذا ما أكده ظهير 16 يونيو 1971، إذ عرفت الفقرة الثانية من الفصل الثاني من هذا الظهير الجهة بكونها "إطارا اقتصاديا تدرس فيه المشاريع وتتجز فيه البرامج من أجل تحقيق تنمية منسجمة بين مختلف أنحاء التراب الوطني" ومعنى هذا أن الجهوية حسب الظهير السالف الذكر هي أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تعد إطارا جغرافيا يتكون من عدد من الأقاليم المجاورة تشكل إطارا للعمل الاقتصادي تدرس فيه مشاريع التنمية.

إذا كان ظهير 16 يونيو 1971، قد جعل من الجهة إطارا للعمل الاقتصادي فإننا نتساءل عن مدى قدرته أو تمكنه من العمل على تقديم مؤسسات جهوية فاعلة وقادرة على تطوير الممارسة الجهوية، وبالتالي إعطاء مفهوم اقتصادي للجهة؟ كما نتساءل عن مدى إمكانية الحديث في ظلّه عن معالم للحكامة الترابية؟ للإجابة عن هذه التساؤلات المحورية سنقسم هذا الفرع إلى فترتين، نتناول من خلالهما، الإطار القانوني والمؤسساتي لجهوية 1971 (الفقرة الأولى)، ثم ثغرات وعيوب تجربة الجهة الاقتصادية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني والمؤسساتي لجهوية 1971

شكل ظهير 16 يونيو 1971 الإطار القانوني أو الشرعية القانونية لميلاد الجهات الاقتصادية الاستشارية وبمقتضاه أحدثت سبع جهات اقتصادية عبر مجموع التراب الوطني، تضم كل جهة عددا من العمالات والأقاليم التي تربط بينها مجموعة من الروابط على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والجغرافي والسكاني، أو يحتمل أن تربط بينها علاقات من هذا النوع تكون كفيلا بضمان نموها وتقوية أواصر التكامل بينها، وجعلها تشكل إطار عمل ينتظم خصوصا المجالين الاقتصادي والاجتماعي ويتكلف بإجراء دراسات وإعداد مخططات وإنجاز برامج من أجل تحقيق تنمية متناسقة ومتوازنة بمختلف أنحاء تلك

⁶⁹المهدي بنمير. "التنظيم الجهوي بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (6)، المطبعة والوراقة الوطنية 1997. ص. 12.

الجهات⁷⁰، غير أنه قبل التطرق لمحتوى هذا الظهير، لابد لنا من وقفة على بواعث الجهوية الاقتصادية (أولا)، وإبراز المؤسسات المتدخلة على صعيدها (ثانيا).

أولا: بواعث إقرار جهوية 1971 وإطارها القانوني

شكل العامل الاقتصادي والاجتماعي وفقا لتوجهات سياسة إعداد التراب الوطني التي انتهجها المغرب مع انطلاق المخطط الخماسي 1968-1972 دافعا نحو سلك خيار الجهوية، من أجل القضاء على الفوارق الجهوية، ومحاولة تنمية مختلف المناطق من أجل إعادة التوازن بإحداث التجهيزات الاقتصادية⁷¹، حيث مثلت وسيلة التقسيم الترابي وتطوير اللامركزية الوسيلة الفعالة لتحقيق هذه السياسية ووضع حد لهذا الاختلال. كما أن السياسات الاقتصادية المعاصرة أصبحت تعتمد على التنظيم الجهوي باعتباره الإطار الأصح لوضع كل استراتيجية تنموية وكذلك كل تخطيط اقتصادي طموح.

ينضاف إلى هذا الباعث الاقتصادي الذي شكل الأولوية في تبني الجهوية الاقتصادية مجموعة من البواعث الأخرى تآرجحت بين الباعث الإداري والأمني⁷². دون إغفال الباعث الاجتماعي من أجل الحيلولة دون الميولات العرقية والتعصب القبلي بين سكان الجهات مع مراعاة ما يعكسه التكامل الاقتصادي على الجانب الاجتماعي من إيجابيات في ميادين الشغل والصحة والتعليم وغيرها وينهض بالمستوى الاجتماعي في إطار تنمية متكاملة ومنسجمة، بالإضافة إلى المعطى الجغرافي ومعطى التطور السريع للسكان وتمركزهم اللذين يفرزان مشكلة التأطير والمراقبة...الخ.

هذه البواعث وغيرها سيتولد عنها ظهير 16 يونيو 1971 الذي أحدثت الجهات الاقتصادية السبعة، بقصد تجميع عدد من الأقاليم المتجاورة مع ضم إمكاناتها المادية

⁷⁰ البورقادي (فاطمة) وكناني (أمال)، "تطور الجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 8، 1996، ص21.

⁷¹ المهدي بنمير. "التنظيم الجهوي بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، مرجع سابق ص 14.

⁷² تجدر الإشارة إلى أن البواعث الأمنية-أو بالأحرى- الهواجس الأمنية كان لها حضور بشكل كبير في إقرار هذه الجهوية، حيث تم إحلال الجهة محل الأقاليم كدائرة أوسع تستطيع من خلالها الدولة التحكم وتأطير البلاد للمزيد من الاطلاع يراجع:

- عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 84، الطبعة الأولى 2010، ص ص 133-136.

والبشرية لتحقيق أكبر قدر من النمو وإقرار توازن وانسجام اقتصادي بين الأقاليم المشكلة لها⁷³ كما يبين الجدول التالي:

| المنطقة الاقتصادية | الأقاليم المكونة لها | الأقاليم المضافة بموجب مرسوم 2 غشت 1979. ⁷⁴ |
|--------------------|--|--|
| الوسطى | البيضاء-سطات، الجديدة، خريبكة، وبني ملال | بن سليمان، أزيلال |
| الوسطى الشمالية | فاس، وتازة والحسيمة، بولمان، تاونات | بولمان، تاونات |
| الوسطى الجنوبية | مكناس وقصر السوق، الرشيدية خنيفرة | الرشيدية، خنيفرة |
| الجنوبية | أكادير، طرفاية وورززات | بوجدور، السمارة، العيون، طانطان، كلميم، طاطا وتزنيت |
| تانسيفت | مراكش وآسفي | قلعة السراغنة، الصويرة |
| الشمالية الغربية | الرباط، سلا، القنيطرة، طنجة وتطوان | الخميسات، شفشاون |
| الشرقية | وجدة والناظور | فكيك |

المصدر : ويكيبيديا الموسوعة الحرة⁷⁵

يتبين من الجدول أن التقسيم الجهوي هدف إلى تجميع عدد من الأقاليم المتجاورة وضم إمكانياتها المادية والبشرية لخلق فرص الاندماج والتكامل الاقتصادي بينها، حيث حاول المشرع من خلاله أن يأخذ بعين الاعتبار العناصر الأساسية التي تحدث دينامية في الجهة⁷⁶. محدثا بذلك مجموعة من الأجهزة التي عهد إليها مهمة الإشراف، التخطيط والتمويل على الصعيد الوطني وبالنسبة لمختلف المناطق، فأين تتمثل إذن هذه الأجهزة ؟

ثانيا: أجهزة الجهات الاقتصادية

تطلب إحداث الجهة كوحدة اقتصادية تزويدها بآليات أو مؤسسات لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لتجاوز الاختلالات الجهوية وبناء توازن مجالي وذلك على أنقاض التركة الاستعمارية. وقد أتى ظهير 16 يونيو 1971 بنوعين من المؤسسات، النوع الأول

⁷³ عبد المولى المسعيد: "تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني- عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الدار البيضاء، 2009/2008، ص 55.

⁷⁴ مرسوم رقم 2-79-408، المتعلق بالأقاليم المضافة على التقسيم الجهوي لسنة 1971، جريدة رسمية عدد 3486 بتاريخ 22 غشت 1979.

⁷⁵ ويكيبيديا الموسوعة الحرة الرابط الإلكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki/1971>

⁷⁶ علي بولريج: "الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب"، والطبعة الأولى، (مارس 2012)، مطبعة الطوبريس للطباعة والنشر- طنجة- ص 76.

يشمل نطاق اختصاصه كامل التراب الوطني (أ)، والنوع الآخر انحصر دورها على الصعيد الجهوي (ب).

1) الأجهزة الجهوية على الصعيد الوطني:

تتكون أجهزة الجهات الاقتصادية على الصعيد الوطني أو المركزي من:

- السلطة الحكومية المكلفة بالتنمية الجهوية⁷⁷؛
- اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية⁷⁸؛
- الصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية⁷⁹.

2) : الأجهزة الجهوية على الصعيد الجهوي: وهي مجموع المؤسسات الإدارية التي تتولى

الإشراف على العملية الإدارية بالجهة، وتتحدد في: المجالس الجهوية الاستشارية⁸⁰؛
والكتابة الجهوية الدائمة⁸¹؛ والمندوبيات الجهوية⁸².

⁷⁷ أحدثت هذه المديرية بموجب المادة الثالثة من ظهير 16 يونيو 1971، للعمل إلى جانب الوزارة المكلفة بالتخطيط، بهدف القيام بالدراسات والتنسيق بين مختلف الجهات الاقتصادية والعمل على توسيع نطاق الاقتصاد الجهوي من أبرز مهام هذه المديرية، ما نصّ عليه المرسوم الصادر في 19 غشت 1975 الخاص بتنظيم اختصاصات كتابة الدولة والتنمية الجهوي وهي:

- وضع المشاريع الاقتصادية الطويلة والمتوسطة الأمد وتحديد التقديرات على الأمد القصير،
 - النظر في جول المشاريع الاقتصادية بتعاون مع كل الوزارات المعنية بها،
 - إعداد مشاريع المخططات التنموية الوطنية والجهوية،
 - تقييم نتائج المخططات وتنفيذها مع إبداء مقترحات التعديلات اللازمة،
 - تشجيع الدراسات الاقتصادية الهادفة إلى تشجيع الاستثمارات وتنسيق العمل بين الخلايا المختلفة المكلفة بوضع البرامج وطنيا وجهويا.
- للمزيد من الاطلاع يراجع :
- المستف صالح "" التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مؤسسة بنشر للطباعة والنشر - الدار البيضاء 1989. ص 50-51.

⁷⁸ وهي لجنة أوكل لها المشرع مهام تحديد سياسة التنمية الجهوية وكيفية تطبيقها والعمل على تحديد مواقع الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات مع دراسة للبيئة والوسط الطبيعي والبشري وتنظيم الإدارة وتسييرها، هذه المهام كانت في السابق ضمن اختصاصات مديرية التنمية الجهوية التي لم يبق العمل بها حيث أصبحت في التنظيم الجديد للوزارة المعنية على شكل قسم للتخطيط الجهوي انظر :

رشيد ليكر، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني- عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء 2001. ص 220.

⁷⁹ المجالس الجهوية الاستشارية هي مؤسسات تم خلقها بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 8 يناير 1973 في شكل حساب لدى الخزينة العامة، لتمويل البرامج الخاصة المقترحة من الجهات الاقتصادية، وكذا المشاريع المقمنة من طرف الجماعات الترابية أو الإدارات المركزية بعد دراستها من طرف السلطة الحكومية بالتخطيط والتنمية الجهوية ويتولى الوزير الأول مهمة الأمر بالصرف، وبفضل لا تمرکز مساطر التمويل بواسطة هذا الصندوق، فقد أسندت لعمال العمالات والأقاليم صفة نواب الأمر بالصرف، حتى يمكن من الاستجابة بسرعة لطلبات تمويل بعض المشاريع ذات الطابع الجهوي

رشيد ليكر، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، المرجع السابق، ص 220.

⁸⁰ تجد هذه المجالس أساسها في الفصلين الرابع والخامس من ظهير 16 يونيو 1971 وتتشكل من رؤساء مجالس العمالات الداخلة ضمن دائرة نفوذ الجهة، وممثلي الغرف التجارية والصناعية والفلاحية والصناعة التقليدية داخل مجالس العمالات والأقاليم المكونة للجهة، وخمسة أعضاء يتم تعيينهم من كل مجلس من هذه المجالس المذكورة، أما اختصاصاتها فتتمثل في إبداء الرأي في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإعداد التراب على صعيد كل جهة وهي اختصاصات محدودة، وتتابع تنفيذ البرامج المتعلقة بالجهة وتطلع على أساليب إعاقته وتطلعها، فالاختصاصات الموكولة لهذه المجالس غير ملزمة ولا تتعدى حدود إبداء الرأي، فهي هيكل شكلية ليس لها صلاحيات واضحة ومحددة ويبقى الإقليم هو الإطار القاعدي لاتخاذ تنفيذها تطبيقا لما ينص عليه الفصل السابع من ظهير 15 فبراير 1977 المنظم لاختصاصات العمال، ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، جريدة رسمية عدد 3353 بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 (16 مارس 1977).

⁸¹ أحدثت اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم بمقتضى التعديل الذي خضع له ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل سنة 1993.

لقد حاولنا استعراض المؤسسات الجهوية الناتجة عن ظهير 1971، وذلك في إطار مقارنة قانونية لظهير الجهة كإطار مؤسساتي وقانوني لها، والمادة العملية التحليلية لن تكون مكتملة بدون تقييم الأجهزة المؤسسة للجهة، ومدى فعاليتها وقدرتها على بلورة نظام الجهة كاستراتيجية اقتصادية كفيلة بتحقيق التنمية الجهوية، وهو ما سيشكل محور اهتمام الفرع الموالي، الذي سيسعى أساسا إلى تناول الجهة والتنمية الجهوية في ظل ظهير 16 يونيو 1971 باعتباره الإطار القانوني والمؤسساتي للجهة.

بعد الاطلاع على المؤسسات المركزية والمحلية التي نص عليها ظهير 16 يونيو 1971، يتضح أن الجهة في ظل هذه التجربة لم تتمكن من فرض وجودها كإطار ترابي ملائم لتخفيف الفوارق المجالية سواء بين الأقاليم المكونة لها أو بينها وبين باقي الجهات⁸³، وهو ما جعل الجهة كوحدة اقتصادية محل تساؤل.

الفقرة الثانية: تقييم تجربة الجهوية الاقتصادية لسنة 1971

على الرغم من الامتيازات والايجابيات التي حققتها جهات ظهير 1971، فإن هذه التجربة الجهوية لم تعتبر الجهة كجماعة محلية، وذلك باعتبارها وحدة ترابية لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بل تعتبر إطارا للدراسة والعمل الاقتصادي وبالتالي فوظيفتها الرئيسية تقتصر على المساعدة المجالية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالجهة كإطار اقتصادي في ظل ظهير 1971 لم تكن سوى إطار لعدم التركيز تنجز عبره السياسات الحكومية وقراراتها، فهي لم تعتمد اللامركزية وآلياتها في العمل الجهوي، وذلك بافتقاد الجهة لموارد مالية قارة وإدارة مستقرة وهشاشة مجالسها الجهوية مما قلص من مردوديتها⁸⁴.

في ظل هذه الوضعية وأمام هشاشة وضعف المجالس الجهوية أمام السلطة المركزية، يصعب بأي حل من الأحوال الحديث عن معالم للحكامة الجهوية في ظل هذه

⁸² المندوبيات الجهوية، هي مصالح خارجية تابعة لبعض الوزارات تم إحداثها في كل جهة من جهات المملكة السبع، بهدف الوقوف على مختلف المشاكل التي تعرفها الجهة، ومن بين هذه المندوبيات آنذاك نجد، المندوبية الجهوية للتخطيط والمندوبية الجهوية للفلاحة، المندوبية الجهوية للتهيئة والبناء. يراجع: رشيد لبر، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق ص 221.

⁸³ Michel (R) « Aménagement du territoire et construction régionale, une expérience d'adaptation de l'administration à l'espace », in Edification d'une Etat moderne, Edition Albin Michel, 1986, P 114 .

⁸⁴ عبد المولى المسعيد: "تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، مرجع سابق ص 68.

التجربة التي حملت مجموعة من التناقضات، فرغم إقدام المشرع على اعتماد جملة معايير في رسم ملامح الجهة الاقتصادية، كمشاركة الجهة في إعداد وتهيئ مشاريع المخططات الوطنية وإنشاء الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية؛ وإحداث التجهيزات الأساسية بالمناطق النائية والمعزولة؛ وبروز أقطاب جديدة للتنمية بمختلف المناطق؛ مع ترسيخ فكرة الجهوية في السياسات الاقتصادية والإدارية، فإن ذلك لم يكن كفيل بضمان تأسيس جهة اقتصادية موحدة ومتكاملة. وهو ما جعل من الصعب معه الحديث عن وجود معالم للحكامة الجهوية في هذه التجربة، إن لم نقل انعدامها. بفعل تواجد مجموعة من العوائق أو الحدود أو الاختلالات، والتي يمكن إجمالها في نقطتين أساسيتين، الأولى تتمثل في عدم فعالية المستوى المؤسسي للجهة (أولا)، والثانية وبعدم التكافؤ الجهوي (ثانيا).

أولا: عدم فعالية المستوى المؤسسي للجهة

لقد حدد المشرع مهمة الجهة الاقتصادية كإطار للتفكير والتخطيط الاقتصادي وليس كمستوى إداري جديد ولا كمؤسسة مستقلة لممارسة المسؤوليات العمومية، فهي لم تكن إلا فضاء لممارسة السلطات والاختصاصات الممنوحة لممثلي السلطة المركزية داخل الأقاليم، كما أنها لم تتوفر لا على إدارة ولا على الموظفين، ولم تكن سوى تجمعا لعدة أقاليم لا أقل ولا أكثر ولم تكن كذلك تضم أي تجمع للأنشطة أو الخدمات العمومية الضرورية لحياة السكان. فأمام افتقار الجهة للأسس القانونية والمؤسسية وهشاشة مجالسها اتجاه السلطة المركزية، كان من الصعب بأي حال من الأحوال الحديث عن بناء مؤسسي فعال للجهة كوحدة اقتصادية متكاملة⁸⁵، وذلك للاعتبارات الآتية:

✓ **سيطرة المنطق المركزي على عمل المؤسسة الجهوية:** بالرجوع إلى ظهير 16 يونيو 1971، نجده يتحدث عن مجالس جهوية استشارية، وهي الهيئة الوحيدة التي تضم نسبيا ممثلين عن السكان إلى جانب السلطة المركزية، هذه التركيبة وإن كان الغرض منها خلق التوازن بين الجهوي والمركزي فإنها ظلت بعيدة عن تحقيق ذلك، ويرجع السبب هنا إلى سيطرة المنطق المركزي على أعمال هذه المجالس، حيث لعب ممثلوا السلطة المركزية وهم عمال الأقاليم والعمالات في دائرة نفوذ الجهة الدور الأساسي

⁸⁵ على أمجد: "الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب جهة كلميم السمارة نموذجا"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- عين الشق الدار البيضاء. 2004-2005، ص 128.

والمحوري داخل هذه المجالس، وذلك من خلال اضطلاعهم بمهام الكتابة العامة وتمكينهم من حق استدعاء هذه المجالس وتسيير أعمالها⁸⁶.

✓ **غياب الإطار التشريعي والتنظيمي للجهة الاقتصادية:** وهذا ما جعل من مجلس الجهة مجرد جهاز مشلول يفتقد إلى أبسط قواعد وأسس الجهوية ألا وهو الوعي الجهوي بقضايا ومشاكل الجهة ككيان قائم بذاته، كما أن هذه المجالس لم تكن تتوفر على اختصاصات تقريرية بل إن دورها انحصر في الدور الاستشاري لا غير كما يدل على ذلك اسمها⁸⁷، ففي غياب هذه الاختصاصات وكذا الموارد المادية والبشرية تكون بذلك الجهة "إطارا متجاوزا وغير ذي فائدة"⁸⁸.

✓ **غياب عنصر المشاركة وضعف تمثيلية السكان داخل المؤسسة الجهوية:** ويتجلى في كون المجالس الجهوية كان يطغى عليها الطابع التكنوقراطي بحيث تضم في تكوينها ممثلي الإدارة المركزية⁸⁹، الذين لا يجمعهم مع الجهة إلا شعور معنوي، وممثلي المجالس الإقليمية الذين يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة على درجتين، حيث يتم انتخابهم من طرف السكان، لتمثيلهم داخل الجماعة، وليس داخل المجالس الإقليمية نفسها، أو بالأحرى داخل المجالس الجهوية، وبالتالي فإن مشاركة سكان الجهة مباشرة في تسيير شؤون الجهة شيء منعدم تماما⁹⁰.

أدت العوامل السالفة الذكر في التجربة الجهوية الاقتصادية لسنة 1971، بالإضافة إلى ضعف الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارة البنيات الجهوية، وعدم التنصيب على إحداث هيئة قادرة تتولى تنفيذ المقررات التي يمكن اتخاذها على صعيد كل جهة. إلى جعلها تجربة هجينة وغير قادرة على تحقيق الأهداف المحددة لها إلا بشكل محدود⁹¹.

⁸⁶ عبد المولى المسعيد: "تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، مرجع سابق ص 68.

⁸⁷ فؤاد القاضي "الجهة والتقسيم التنموي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، أبريل- شتنبر 1994، ص 94.

⁸⁸ علي أمجد، "الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب جهة كلميم السمارة نموذجا"، مرجع سابق ص 130.

⁸⁹ فؤاد القاضي "الجهة والتقسيم التنموي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية مرجع سابق ص 96.

⁹⁰ ميشيل روسي: "إعداد المجال والتأسيس الجهوي"، مجموعة تشييد دولة عصرية، مغربا لحسن الثاني، ص: 245، أشار إليه المهدي بنمير في مرجعه السابق المعنون ب "التنظيم الجهوي بالمغرب" ص 26.

⁹¹ أحمد الدراري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 227.

ثانيا: ظهير 16 يونيو 1971 تكريس لعدم التكافؤ الجهوي

إذا كان المشرع المغربي في إطار ظهير 16 يونيو 1971، قد جعل ضمن أهدافه الأساسية تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة، بمختلف أجزاء المملكة، فإن هذه المساعي لم يتم تحقيقها على أرض الواقع، فقد أبانت التجربة عن انعدام التكافؤ والتوازن بين الجهات، والذي يتجلى على مستوى التقطيع الترابي (أ)، وعلى مستوى مجموعة من المؤشرات التنموية (ب).

أ) عدم التوازن على مستوى التقطيع الترابي

بالعودة إلى مضامين التقسيم الجهوي لسنة 1971 نجد أن النتائج المحصل عليها بعيدة عن الأهداف المتوخاة منه حيث منطقت اللاتوازن وعدم التكافؤ، وهما السمتان البارزتان اللتان سادتتا بين مختلف جهات المملكة⁹².

وبالعودة إلى مضامين هذا التقسيم نجد أنه يغلب عليه التحديد الإقليمي الذي يطغى عليه جانب التأطير الإداري والسياسي مما جعله مجرد تقسيم إداري غير قادر على التحكم في الاختلالات الناتجة عن النمو الديمغرافي والتباين الطبيعي بين الجهات والتوزيع اللامتكافئ للسكان والتجهيزات فوق التراب الوطني⁹³؛ "إذ يمكن الجزم بأن جهات 1971 كان من أسس تنظيمها الجانب الطبيعي قبل البشري، على اعتبار أن التقطيع الخاص بالإقليم يحترم حدود المجموعات البشرية بمختلف مستوياتها، فكان من بين وظائف التقطيع الاقتصادي محاولة توزيع الثروات الطبيعية بشكل متكافئ بين مختلف الجهات لتعميم حظوظ وفرص كل مجموعة من الأقاليم في الإقلاع الاقتصادي، كما أن تعمدته تجاوز الحدود الطبيعية كان يهدف التمييز بين مغرب نافع وآخر غير نافع"⁹⁴.

كما نلمس أن المنهجية التي اتبعتها هذا التقسيم ظلت مشابهة لروح التقطيع الإداري المعتمد منذ الحماية⁹⁵، حيث أن هذه الجهات تشبه إلى حد كبير الجهات العسكرية⁹⁶.

⁹² عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية، مرجع سابق، ص 148.

⁹³ إدريس سدود: "أي تقسيم جهوي للمغرب؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7/8، أبريل / شتنبر 1994، ص 98.

⁹⁴ عبد القادر فنان: "المعايير الطبيعية في تحديد الجهة"، مجلة كلية الآداب والعلوم الإنسانية بفاس، العدد 6، سنة 1990، ص 50.

⁹⁵ رشيد ليكر: اعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص 218.

⁹⁶ راجع بخصوص تنظيم الجهات العسكرية التي أحدثتها سلطة الحماية من أجل التحكم في المجال المغربي:

Bernard (Frédéric) , " l'organisation régional du Maroc , Librairie général de droit et de jurisprudence", Paris, 1949, p 43 .

والمدينة التي أنشأها المستعمر⁹⁷ ولم تتعد كونها تجمعا "براغماتيا" لأقاليم محدثة على قواعد وأسس سياسية وإدارية عوض الأسس الاقتصادية، وهي بهذا الشكل لم تساعد على تطوير وتهيئة المجال الترابي الوطني⁹⁸.

ب) عدم التوازن الجهوي على مستوى المؤشرات التنموية:

إن عدم التوازن والتكافؤ الذي تكرر من خلال ظهير 16 يونيو على مستوى تقطيع التراب، أو من خلال العديد من المؤشرات، كان طبيعيا أن يجعل من تجربة 1971 جهوية محدودة⁹⁹، وأمام الانتقادات والتغيرات التي أفرزتها هذه التجربة كان لابد من التفكير في تطوير النظام الجهوي وتصور آفاق جديدة لجهوية تكون ملائمة لتطور البلاد، وبالفعل فقد أعلن الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب ألقاه عن تصوره لنظام الجهة المستقبلية فصار التفكير في خيار جهوي حقيق أمرا واقعا نظر له الخطاب الملكي لسنة 1984، وكرسه التعديل الدستوري لسنة 1992، وسنة 1996 من خلال الارتقاء بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية¹⁰⁰، ثم تلاه صدور قانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات¹⁰¹ وهذا ما سنتناوله في النقطة الموالية.

⁹⁷ Rousset (Michel), « Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc » in Bulletin de L'H.A.P,n° 31,1971,P 490 .

⁹⁸ فالخريطة الجهوية التي انبثقت عن تجربة 1971 ظلت تعاني من عدة اختلالات يمكن إجمالها في مستويين: المستوى الأول: ويتعلق بالجهة الواحدة حيث كان هناك تفاوتات من حيث النفوذ الترابي بين جهة تضم 11 إقليم (الجهة الجنوبية) وجهة لا تتعدى ثلاث (3) أقاليم (الجهة الشرقية)، كما عانت بعض الجهات من غياب واضح من حيث تكامل مواردها وإمكانياتها مما نتج عنه تجميع عدة أقاليم فقيرة داخل الجهة الواحدة مثل الجهة الشرقية التي تضم أقاليم وجدة، الناظور وفكيك. المستوى الثاني: أي البين-جهوي: حيث كان يلاحظ غياب لمعيار التخصص القطاعي بين الجهات، فأغلب هذه الجهات شكلت تجمعا عشوائيا للأقاليم، فقد تم فصل إقليم فاس عن إقليم مكناس مثلا رغم الترابط السوسيو- ثقافي والمجالي للمنطقة، هكذا إذن تجلى عدم التوازن على مستوى التقطيع الترابي، هذا الأخير سيتم تجاوزه إلى عدم التكافؤ انطلاقا من عدة مؤشرات تنموية. للمزيد من الاطلاع يراجع ، ميشيل (روسي)، "المؤسسات الإدارية المغربية"، تعريب زياني إبراهيم وآخرون، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1991، ص 154-155.

⁹⁹ زعيم فواد: "التقطيع الإداري وضبط المجال المغربي " المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، عدد مزدوج، السنة 1988 ، ص 120.

¹⁰⁰ عبد المولى المسعيد: "تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، مرجع سابق ص70.

¹⁰¹ - الظهير رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات ، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 لبريل 1997 .

الفرع الثاني: تجربة الجهوية الإدارية في ظهير 2 أبريل 1997

إن التنظيم الترابي الذي عرفه المغرب خلال هذه المرحلة كان نتاج لنقاش امتد منذ عقد الثمانينات وبداية عقد التسعينات من القرن العشرين، لقد كان التركيز ينصب على إعادة الاعتبار للجهة لتصبح جماعة محلية وأداة رئيسية للتنمية، هذا الاهتمام كان غائبا في دستور سنة (1970)¹⁰². لقد كان الاصلاح الدستوري لسنة 1992، من خلال الفصلين 94-95، والذي جعل من الجهة جماعة محلية تتمتع بسلطة الاستقلال المالي والتسيير الإداري والتنظيم الترابي من أهم الإصلاحات السياسية التي عرفها المغرب خلال هذه الفترة، حيث أكد دستور 1992 والمعدل في 13 شتنبر 1996، في فصله المئة (100)، أن: «الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن أن تحدث أي جماعة محلية إلا بقانون» حيث انتقلت الجهة بمقتضاه من مجرد هيئة استشارية إلى جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. والهدف من ذلك هو إضفاء طابع الفعالية على هذه الوحدات الجهوية، ومدها بالإمكانات اللازمة للإسهام في تحقيق متطلبات ومستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية¹⁰³، إلى جانب الدولة والجماعات المحلية الأخرى¹⁰⁴. وسيتدعم هذا التتصيص الدستوري بالقانون رقم 96-47، الذي يجعل من المجلس الجهوي أداة رئيسية في تسيير شؤون الجهة وذلك على مستوى إنجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هكذا اختار المغرب سياسة اللامركزية الجهوية وأعطاهما بعدها الجهوي بمقتضى القانون رقم 47.96 المؤرخ في 2 أبريل 1997 المتعلق بالتنظيم الجهوي، الذي ارتقى بالجهة إلى مرتبة المؤسسات الدستورية (الفقرة الأولى) كما أنه تولى بيان كيفية تسيير مجالس الجهات وما تتمتع به من اختصاصات وما تخضع له من وصاية فضلا عن تحديد مصادر تمويل الجهة إلا أنه على الرغم من التقدم الذي أحرزه هذا القانون على

¹⁰² أكد الفصل 93 في دستور 1970، على أن الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية.
¹⁰³ الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، 2002-2003، ص 29.
¹⁰⁴ EL HARSI, « La gouvernance locale au Maroc enter la décentralisation et décentralisation », revue Marocaine d'administration locale et de développement, série, thèmes actuels, N° 46, 2004 page : 69 .

مستوى اللامركزية الجهوية، فإنه سرعان ما أبان عن قصوره ومحدوديته في بلوغ الأهداف المرسومة له وذلك بسبب مجموعة من الاختلالات الناجمة عن تطبيقه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الارتقاء بالجهة إلى مرتبة المؤسسات الدستورية

تقاديا لمحدودية نتائج ظهير 16 يونيو 1971 وعجزه عن تفعيل الجهة ببلادنا، بسبب ضعف الإطار المؤسساتي، عمل ظهير 2 أبريل 1997 القاضي بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، على إحداث مجموعة من الأجهزة والمؤسسات تتولى مسؤولية تسيير وتدبير الجهة¹⁰⁵، والفصل في قضاياها بواسطة جهازين أحدهما منتخب وآخر معين (أولا). وكذا تمكين الجهة ومجلسها من الأدوات القانونية والمالية اللازمة (ثانيا).

أولا: هياكل جهات ظهير 2 أبريل 1997

نصت مقتضيات القانون 96.47 المنظم للجهة على إحداث عدة أجهزة تتولى تدبير وتسيير شؤون الجهة بين أجهزة منتخبة يمثلها المجلس ورئيسه (أ) وأخرى معينة تتمثل في والي الجهة كجهاز تنفيذي وسلطة وصاية (ب).

أ: الجهاز المنتخب

إن منح الجهة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي باعتبارها وحدة ترابية لا مركزية بموجب القانون 47.96 تطلب خلق جهاز جديد يمكن ممثلي السكان في التداول في إطاره بكيفية ديمقراطية، من خلال انتخابهم في الجماعات الترابية والهيئات الاجتماعية المهنية، في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم وبالتالي إعطاء الانطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية. ويتمثل هذا الجهاز في المجلس الجهوي، الذي تتبثق عنه أجهزة أخرى

¹⁰⁵ Mohamed BRAHIMI, « Rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire » R.E.M.A.L.D. N°31 Mars- Avril , 2000 p 64.

تتولى إلى جانبه تدبير أمور وقضايا الجهة¹⁰⁶، هذه الأجهزة تتمثل في؛ رئيس المجلس الجهوي؛ واللجان الدائمة للمجلس الجهوي¹⁰⁷.

(ب): الجهاز المعين

أرفق القانون الجهوي (96.47) السابق بالجهاز المنتخب، جهازا مانحا إياه الدور المركزي في مباشرة التنمية الجهوي، حيث جعل من سلطة الوالي أو العامل مركز الجهة سلطة تنفيذية، فالمشروع العادي لم يكن له اختيار آخر سوى تأكيد وبلورة إرادة المشروع الدستوري¹⁰⁸ الذي أعطى للعامل المرتبة السامية في نطاقه الترابي، فهو يتوفر على اختصاصات جد موسعة، بحيث أنه يتدخل في كل ما يتعلق بالشؤون الجهوية، مما يجعله الرئيس الفعلي للجهة وليس رئيس المجلس الجهوي المنتخب. غير أن هيمنة الوالي أو العمال لا يجب أن تمون على حساب الهيئات المنتخبة التي انتخبها الشعب وعبر عن اختياره لها. إذ أن إسناد هذه الصلاحيات إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة من طرف المشروع المغربي، وإن كان له حججه وأسبابه من الناحية الواقعية، فإنه من الناحية العملية والمنطقية يتناقض مع متطلبات التنمية الجهوية لأنه جعل من المجالس الجهوية مجرد هيئات استشارية.

وإلى جانب مؤسسة الوالي أو العامل، هناك مؤسسات أخرى لها أيضا صلاحيات في ميدان تدبير وتسيير شؤون الجهة، هي مؤسسة الكاتب العام للجهة والمكلفين بالدراسات وبالمهمة.

¹⁰⁶ المواد 142 إلى 159 من القانون رقم 97-9-9 المتعلق بمدونة الانتخابات الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 83-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، المنشور بالجريدة الرسمية بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 أبريل 1997.

¹⁰⁷ تتحدد هذه اللجان حسب المادة 36 من القانون 96.47 المتعلق بالجهة في سبع لجان دائمة يعهد إليها بدراسة المسائل التالية : (المسائل المالية والميزانية ؛ مسائل التخطيط وإعداد التراب ؛ المسائل الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل ؛ المسائل الفلاحية والتنمية القروية؛ مسائل الصحة والمحافظة على الصحة مسائل التعمير والبيئة ؛ مسائل الثقافة والتعليم والتكوين المهني.)

¹⁰⁸ لقد تمت دسترة مؤسسة العامل منذ أول دستور عرفته المملكة المغربية، حيث جاء في دستور 1962 في فصله 95: " ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات والأقاليم علاوة على ذلك ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القانون..."، هذه المقترحات نفسها وردت في كل الدساتير المتعاقبة 1970 و 1972 و 1992 وفيما يخص دستور 13 شتنبر 1996، فقد قوى من مركز وصلاحيات العمال وأضاف تنفيذ مقررات الجهة على غرار العمالات والأقاليم، حيث نص الفصل 101 من الدستور في فقرته الأخيرة على "...يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون".

كما أن الفصل 102 من نفس الدستور نص على أنه: "...يمثل العمال الدولة والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين وهم مسؤولون عن قرارات الحكومة، كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية على تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارة المركزية"

- أنظر سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 2006/2007 ص 158.

ثانيا: جهوية 1997: الاختصاصات والتقسيم الترابي

نتناول الحديث عن جهوية ظهير 1997، من خلال نقطتين أساسيتين، الأولى تهم اختصاصات الجهة، أما الثانية فتهم التقسيم الترابي.

1: اختصاصات الجهة من خلال ظهير 1997

لقد أصبحت الجهة بموجب ظهير التنظيم الجهوي لسنة 1997 تتوفر لأول مرة على اختصاصات وصلاحيات في مجال التنمية الجهوية، على خلاف ما كان عليه الأمر في ظهير 16 يونيو 1971 حيث كان دورها استشاريا فقط يتمثل في تقديم الاستشارة بخصوص بعض القضايا الاقتصادية التي تعرض عليها. فبالرجوع للقانون رقم 96-47 الخاص بتنظيم الجهات يمكن التمييز بين ثلاثة أصناف من الاختصاصات التي يخولها القانون للجهات وهي: الاختصاصات الخاصة بالمجلس الجهوي¹⁰⁹؛ الاختصاصات المنقولة للمجلس الجهوي¹¹⁰؛ والاختصاصات الاستشارية¹¹¹.

2: تقسيم التراب الوطني من خلال مرسوم 17 غشت 1997

أدت محدودية نتائج التقسيم الجهوي لسنة 1971 بقيام المسؤولين المغاربة بإعادة النظر من جديد في التقسيم المعمول به، وفي هذا الإطار جاء دستور 1992 الذي

¹⁰⁹ يختص المجلس الجهوي من حيث المبدأ أو وفقا للمادة السادسة من القانون الخاص بتنظيم الجهات بالبحث في مختلف قضايا الجهة، ويقر لهذه الغاية التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن تجميع مختلف هذه الاختصاصات في ثلاث مهام ووظائف أساسية وهي: وظيفة التخطيط وإعداد التراب من خلال مساهمتها في إعداد التصميم الجهوي للتهيئة العمرانية، الوظيفة الثانية وظيفة التنمية الاقتصادية وهذه الوظيفة تعتمد المساهمة المباشرة للجهة مع الدولة وإنجاز التجهيزات اللازمة لكل تنمية محلية وإقامة وتنظيم المناطق الصناعية، أما الوظيفة الثالثة فهي وظيفة التنمية الاجتماعية والثقافية ويتأتى من خلال إنعاش التشغيل والرياضة والأنشطة الاجتماعية والثقافية وأيضا إنعاش ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الاجتماعي وكل تدبير إنساني.

للمزيد من التفصيل حول الاختصاصات الخاصة بالمجلس الجهوي تراجع:

- المادة السابعة والثامنة من القانون 96-47 المنظم للجهة.

¹¹⁰ يمكن حصر الاختصاصات الخاصة بالمجلس الجهوي، في المجالات التالية: المجال الأول يتعلق بإقامة وصيانة المستشفيات؛ والثانيات والمؤسسات الجامعية؛ وتوزيع المنح الدراسية وفق التوجيهات المعتمدة من لدن الدولة في هذا المجال، أما المجال الثاني فيتعلق بتكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية. أما المجال الثالث والأخير فيتعلق في توفير التجهيزات ذات الفائدة الجهوية. بهذا يمكن للجهة أن تتدخل في ممارسة مجموعة من الاختصاصات المحولة من الدولة إليها، غير أن هذا الإسهام قد يصبح أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير المشاريع الغير المنتجة ونقلها إلى الجهة، دون أن يكون هناك تطابق فعلي بين هذا التحمل وبين قيمة الاعتمادات المحولة، وذلك لعدم وجود نص قانوني مؤسس لهذا التطابق بين التكلفة والموارد المقابلة لها.

للاستزادة تراجع:

- إدريس الأزهرى: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال الرباط السنة الجامعية 1999-2000 ص 173.

¹¹¹ تتمثل هذه الاختصاصات بحسب المادة 9 من قانون التنظيم الجهوي في تقديم اقتراحات وإبداء آراء في ميدان التنمية الجهوية ومن أجل ممارسة هذه الاختصاصات بالشكل المرغوب فيه، عمل الباب السابع من ظهير 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، على التخصيص على الموارد المالية للجهات. كما نصت المادة 66 من نفس الظهير على إحداث صندوق للموازنة والتنمية الجهوية يمون عن طريق إعانات الدولة والجهات التي تتوفر على موارد هامة، ويخصص للمساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصاصا في مواردها.

رفع الجهة إلى مستوى المؤسسة الدستورية، و مرسوم 17 غشت 1997 الذي أعاد ترتيب الخريطة الجهوية¹¹²، حيث جاء هذا التقسيم بستة عشر جهة كما بين الجدول التالي:

| الحدود و النفوذ الترابي (العمالات أو الأقاليم) | تسمية الجهة |
|---|-------------------------------|
| وادي الذهب | وادي الذهب- لكورة |
| العيون- بوجدور | العيون بوجدور الساقية الحمراء |
| كلميم-طاطا- أسا الزاك- السمارة - طانطان | كلميم- السمارة |
| أكادير- إدا وتنان -إنزكان - أيت ملول- اشتوكة أيت باها- تارودانت -تيزنيت وريزازات -زاكورة | سوس ماسة درعة |
| القنيطرة- سيدي قاسم | الغرب الشراردة بني حسن |
| سطات -خريبكة- بنسليمان | الشاوية ورديفة |
| مراكش - المنارة مراكش- المدينة سيدي يوسف بن علي -الحوز -شيشاوة قلعة السراغنة -الصويرة | مراكش تانسيفت- الحوز |
| وجدة أنجاد -جرادة -بركان- تاويرت- فجيح -الناضور | الجهة الشرقية |
| الدار البيضاء- أنفا عين السبع- الحي المحمدي عين الشق - الحي الحسني ابن امسيك - سيدي عثمان الفداء - درب السلطان مشور الدار البيضاء سيدي البرنوصي- زناتة المحمدية | الدار البيضاء الكبرى |
| الرباط -صخيرات - تمارة- سلا- الخميسات | الرباط - سلا زمور زعير |
| أسفي -الجديدة | دكالة - عبدة |
| بني ملال- أزيلال | تادلة- أزيلال |
| مكناس -المنزه -الإسماعيلية -الحاجب- إيفران - خنيفرة- الرشيدية | مكناس تافيلالت |
| فاس الجديد- دار الدبيغ- فاس -المدينة -زواغة -مولاي يعقوب- صفرو- بولمان | فاس بولمان |
| الحسيمة-تازة- تاونات | تازة الحسيمة - تاونات |
| طنجة -أصيلة -الفحص-بني مكادة- تطوان -العرائش- شفشاون | طنجة - تطوان |

113 المصدر : ويكيبيديا الموسوعة الحرة

¹¹² انظر مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (17 أغسطس 1997) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، الجريدة الرسمية عدد 4509 بتاريخ 1997/08/18 الصفحة 3275.

¹¹³ انظر ويكيبيديا الموسوعة الحرة الرابط الإلكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki/1996>

مثلت هذه التجربة الترابية بالمغرب عاملا رئيسا في فهم علاقة السلطة بالمجال؛ إذ من خلال هذه الاستراتيجية الجهوية تم إحداث بنيات ترابية جديدة مندمجة هدفت أن تكون وحدات للتوازنات المجالية.

هكذا اعتمد المغرب في مقارنته للتنمية على البعد المحلي والجهوي، وذلك بتقويض مجموعة من الاختصاصات التنموية للجهات، وباعتماد تقسيم جهوي مدروس وثابت من خلال التوفيق بين الكثير من المعايير من تاريخية جغرافية، اقتصادية، اجتماعية...¹¹⁴، تجعل من الفضاء الجهوي فضاء تنمويا وبعثق ترابي ضمن التوازن بين الجهات. إذ كان لزاما على الدولة المراهنة على البعد الجهوي في إطار سياسة عمومية واضحة تهدف إلى مشاركة الفاعلين الجهويين في اتخاذ القرار وتكريس إدارة القرب، وذلك عبر التأسيس سنة 1997 للامركزية جهوية غايتها استغلال أمثل للإمكانات الجهوية في سبيل تحقيق تنمية متكاملة¹¹⁵. فإلى أي حد استطاعت هذه التجربة بلوغ هذا الهدف؟

الفقرة الثانية: اختلالات تطبيق الجهوية الإدارية لسنة 1997

إن القراءة المتفحصة للتجربة الجهوية التي أرسى قواعدها القانون رقم 47-96 الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997 الذي شكل نقطة تحول في مسار الجهوية، إذ أعطاه القانون المذكور انطلاقتها كجماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والذي كان تتوجها للجهود المبذولة من طرف السلطات العليا لتطبيق الإصلاحات السياسية والاقتصادية المرجوة، وهو ما يجعلنا نقول بأن هذا التوجه يعكس بكل وضوح ترجيح المقرب السياسي المؤسساتي على المقرب القانوني لإصلاح أوضاع غير مستقيمة وغير فاعلة عرفت التجارب السابقة. هذا ومن خلال النص المذكور أنيطت بالجهة هذه المرة مجموعة

¹¹⁴ إذ نجد المشرع ركز على مجموعة من الخصائص مجتمعة تكون قاعدة التقطيع الترابي وذلك على الشكل التالي:

- أهمية الاستقطاب الحضري التي تكون مراكز أساسية للاستثمارات الإنتاجية وشبكة من العلاقات بين المجالات الحضرية للجهة؛
- أهمية الجانب الاقتصادي إذ يعتبر هذا العنصر رئيسيا في جعل الجهة تعرف اندماجا اقتصاديا وتكاملا بين الجهات الأخرى؛
- البعد التاريخي للجهة والعنصر الاتني؛
- العنصر السياسي والذي يتمثل في الاندماج بين المكونات الترابية للوطن، أساسا الأقاليم الصحراوية والحدودية الأخرى
- الخاصية الطبيعية... والأهمية الاستراتيجية للجهة في الانفتاح على البحر. ولهذا نجد أن المشرع تمكن من جعل 13 جهة لها منفذ على البحر، ماعدا الجهات التالية: "فاس- بولمان"، "مكناس- تافيلالت"، "تادلة- أزيلال".
- وجهت هذه الأفكار المشرع الذي أنجز تقسيما جهويا للبلد من خلال ظهير 17 غشت 1997، وحاول أن يأخذ العناصر الأساسية التي تحدث دينامية في الجهة.
- منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد خاص 71، 2011، ص ص 36-37.

¹¹⁵ EL HARS, « La gouvernance locale au Maroc enter la décentralisation et décentralisation », revue Marocaine d'administration locale et de développement, série, thèmes actuels, N° 46, 2004 page : 69 .

من الصلاحيات جد هامة، كما علق عليها آمال عريضة لتحقيق التنمية الشاملة المستدامة، لكن تأكد بعد مرور فترة غير قصيرة على إحداثها على محدودية آثارها، بحيث لم تسهم تلك الوحدات الترابية بشكل واضح في تحقيق الأهداف المرجوة، ويرجع سبب ذلك لمجموعة من الاختلالات التي طبعت التجربة الجهوية وأبانت بما لا يدع مجالاً للشك على أن هناك معوقات قللت من نتائجها على مختلف المستويات سواء منها: القانونية أو الإدارية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو المؤسساتية أو الديمغرافية أو الجغرافية أو التطبيقية أو غيرها. وعموما سنحاول التطرق لمجمل هذه المعوقات أو الاختلالات من خلال فقرتين اثنتين؛ الأولى نخصها للحديث عن الاختلالات المؤسساتية، الاقتصادية والاجتماعية (أولاً)، والثانية للحديث عن أبرز المشاكل ذات الطبيعة القانونية والسياسية (ثانياً).

أولاً: الاختلالات المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية

أبانت التجربة الجهوية على ترجيح كفة السلطة التنفيذية المتمثلة في شخص والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم¹¹⁶ على حساب السلطة التداولية، فالقانون المنظم للجهة لم يخول المهمة التنفيذية لرئيس المجلس الجهوي، بل منحها لممثل الدولة ومن ثم يكون المشرع أقر نظاماً لامركزياً ضعيفاً على مستوى الجهة، بالمقارنة مع باقي الجماعات المحلية الأخرى. كما يثير هذا الوضع التساؤل حول مدى استقلالية المجالس الجهوية في تصريف الشأن العام الجهوي والقدرة على اتخاذ القرارات وحرية المبادرة وتأثير ذلك على التنمية المحلية بصفة عامة¹¹⁷. الشيء الذي جعل من هذه المجالس مجرد مجالس استشارية ليس إلا، ولا تملك أية سلطات تقريرية وتنفيذية حقيقية تمكنها من تنفيذ مخططاتها التنموية.

¹¹⁶ ينص الفصل 102 من الدستور: يمثل العمال الدولة في العملات والأقاليم والجهات ويهرون على تنفيذ القوانين وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية".

¹¹⁷ فمثلاً من الناحية المالية نجد بأن الإمكانيات المالية للجهة جد هزيلة إذا ما قورنت بالدور المنوط بها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي فمواردها تظل ضعيفة وتتكون أساساً من الرسوم والضرائب الجهوية وضرائب الدولة أما باقي الموارد فتبقى غير مهمة، يضاف إلى ذلك أن المجالس الجهوية لا تملك الحرية في تدبير مالياتها وفرض رسوم أو ضرائب وتحديد طرق جبايتها ومراجعتها وغير ذلك.

كما أن السلطة الوصية تفرض على المجالس الجهوية قائمة النفقات الإلزامية التي يجب أن تحترمها تحت طائلة الحلول التلقائي لوزارة الداخلية في حالة عدم اعتمادها، مما يزيد من حدة الوصاية المالية بالإضافة إلى الوصاية الإدارية والرقابة القضائي ة ورقابة الخزينة العامة والقباضات... إلخ، هذا دون إغفال الدور المحتشم للمجلس الجهوي في إعداد الميزانية الذي يظل حكراً على والي الجهة. ناهيك عن غياب التنصيص على أجهزة للتنسيق والتشاور بين الجهات وغيرها، مما يطرح صعوبات عملية في تسيير الشؤون الجهوية نظراً لتعدد الأجهزة والسلطات المتدخلة على المستوى الجهوي ولتداخل الاختصاصات والأدوار، مما يطرح ضرورة إحداث جهاز قانوني يتاح في إطاره التنسيق والتشاور والتشاور من أجل توحيد الرؤى والقرارات.

للاستزادة يراجع:

- محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة 1، ماي 2000، ص4.

من جهة أخرى لأبد من تسجيل بعض الملاحظات بخصوص مؤسسة الجهة، فالمجال الجهوي يتكون من المستشارين الجهويين وأعضاء الغرف المهنية وممثلي المأجورين وكل هؤلاء ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر ما يؤثر مباشرة في مبدأ التمثيلية، إذ لا يشعر المواطنون بانتمائهم للجهة بالقدر نفسه الموجود اتجاه الجماعات الأخرى، خصوصا أن التقطيع الترابي اعتمد 16 جهة شاسعة المساحة يصعب معها التواصل مع الساكنة وتقديم خدمات ملموسة على الأصعدة الاجتماعية والثقافية .

كذلك من الإشكاليات التي طرحتها التجربة الجهوية لسنة 1997 ، نجد عدم توفرها على موارد بشرية وأطر كفئة للقيام بدورها إضافة إلى محدودية الموارد المالية التي ظلت رهينة ما تحصل عليه كمنح من الدولة، زد على ذلك أن الاختصاصات وفق جدولة زمنية محددة مسبقا .

كذلك من الاختلالات الكبرى التي أبانت عليها التجربة الجهوية لسنة 1997 نجد أيضا، مشكل التقطيع الجهوي الذي رغم استجابته للكثير من الانتقادات التي وجهها الباحثون للتقسيم السابق، وكذا تلك التي طبعت خطاب الفاعلين السياسيين حوله، إلا أنه انحرف وزاغ عن الهدف الذي نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 4 من قانون 47.96 من كون تحديد الجهة يهدف إلى تكوين مجموعة متجانسة ومندمجة¹¹⁸ .

كما يجب أن لا ننسى المعوقات ذات الطبيعة الاجتماعية المتمثلة في كون الكثير من النخب الاجتماعية والسياسية السائدة لم تتمكن من إنضاج وعي اجتماعي وسياسي مسؤول، مما يفسر عدم استفادة بعض الجهات والأقاليم وعزلتها، وذلك بفعل خضوع هذه التجارب للعديد من المراهقات والصراعات وتنازع المصالح وفق العقلية القبلية والعشائرية... إلخ¹¹⁹ ، مما انعكس سلبا على مستوى عقلنة أساليب اتخاذ القرار على مستوى الجهات، وحال دون

¹¹⁸ هذا الانحراف كان نتيجة لسياسة إبقاء الاعتماد على الإقليم كقاعدة للتقسيم بشكل حال دون تحقيق الانسجام بين المكونات الترابية لكثير من الجهات الستة عشر، وثانيا لتغليب المعيار الكمي على حساب نوعية المجال الجهوي، وثالثا لمحدودية بعده التنموي حيث لم يعر كثيرا الاعتبار للطاقت والخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لتلك المكونات الترابية. أنظر:

- محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، المرجع السابق، ص. 4.

¹¹⁹ Hassan Ouazzani CHAHDI : « La régionalisation et la déconcentration », revue marocaine d'administration locale et de développement, N 6, 1996, p57.

تطور العمل الجماعي إلى مؤسسة بالمفهوم السوسيولوجي، أي محكومة بأنماط من القيم والأعراف والتقاليد المهنية¹²⁰.

تبقى الجهة منذ إنشائها تعترضها مجموعة من العوائق، التي تحد من فرصها في رفع تجاوز تحديات التنمية: ضعف الموارد البشرية المؤهلة؛ ضعف الموارد المالية؛ ضخامة الرقابة الوصائية والعجز في تحقيق تمثيلية حقيقية للسكان.

ثانيا: المشاكل ذات الطبيعة القانونية والسياسية

بالرغم من كون القانون الجهوي الصادر في سنة 1997 قد عمل على تنظيم مؤسسة الجهة سواء ما يتعلق بهياكلها واختصاصاتها والوصاية المفروضة عليها... إلخ، فإنه في المقابل قد أغفل تنظيم مجموعة من المجالات ذات الصلة بالتدخل الجهوي، ذلك أنه من خلال جرد حصيلة التجربة الجهوية الإدارية على المستوى القانوني تبرز عدة اختلالات وأهمها، عدم تفعيل المقتضيات المتعلقة بالقانون الجهوي، وذلك يرجع بالأساس إلى عدم استيعاب مغزى ومحتوى هذه المقتضيات المتعلقة بالقانون الجهوي، وذلك يرجع بالأساس إلى عدم استيعاب مغزى ومحتوى هذه المقتضيات من طرف المستشارين الجهويين. كما أن غياب الإمكانيات البشرية ومحدودية وسائل العمل لدى هذه الجهات قد زاد في استفحال الوضع داخلها.

يضاف إلى ذلك، غياب نصوص قانونية توضح العلاقة بين الجهات والدولة من جهة والجماعات المحلية من جهة ثانية، فيما يتعلق بتحديد الاختصاصات وعدم تداخلها بين كل الأطراف، سيما في مجال الاختصاصات المنقولة مستقبلا من الدولة إلى الجهة والتي من شأنها أن تؤدي حتما إلى توضيح كيفية تحويل الاعتمادات المالية الموازية لهذا النقل، وكذا تحديد الجدولة الزمنية لعملية التحويل برمتها مما يجعل عدة جهات تتسابق إلى إنجاز بعض المشاريع ولو لم ينعقد الاختصاص لها في ذلك؛ كما يلاحظ غياب النصوص التنظيمية والتطبيقية للقانون الجهوي كتلك المتعلقة بإحداث صندوق الموازنة والتنمية الجهوية أو تلك

¹²⁰ إدريس الأزهرى: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، مرجع سابق ص 176.

المتعلقة بتنظيم ممتلكات الجهة¹²¹. ناهيك عن وصاية جد مشددة واختصاصات محدودة ولا تركز غير مفعول¹²²، وانتخابات قيل فيها ما قيل بما عرفته من تزوير لإرادة الشعب المغربي.

كل هذا جعل من اللامركزية الجهوية لسنة 1997 حسب البعض¹²³، لا مركزية مزيفة، غير حقيقية لم يكن هدفها الإشراف الديمقراطي للنخب المحلية في عملية التسيير المحلي وبتعبيره الأكثر دقة بقيت أسطورية. وهو ما حكم على هذه التجربة إن لم يكن بالفشل فبمحدوديتها في تحقيق التنمية المنشودة. وهذا ما أثبتته الممارسة الميدانية التي سرعان ما أبانت عن عجز الجهة في تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة في جميع مناطق المملكة، فهناك جهات قليلة حققت نوعا من التكامل على مستوى تنميتها بين العمالات والأقاليم المكونة لها، وهناك جهات أخرى كرسست مفارقة تنمية مراكزها على حساب باقي المدن المكونة لها، فضلا عن استمرار الاختلالات والتباينات والفوارق على مستوى التنمية. فالجهوية الإدارية لسنة 1997 لم تستطع النهوض بأعبائها وتطوير مجالها، فما بالك المساهمة في التنمية العامة للبلاد.

هذه الوضعية جعلت الإصلاح الجهوي ضرورة ملحة وحتمية، إصلاح لا يركز على ترميم مواطن الضعف والخلل الجهوي بل يهدف لبناء مقاربة مستقبلية للتنظيم الجهوي لتحقيق تنمية شمولية في بعدها السياسي، الإداري، الاقتصادي والاجتماعي. ولما تعددت المطالب والنداءات بضرورة إعادة النظر في اختصاصات الجهة بشكل يتماشى وينسجم مع تعزيز اللامركزية الإدارية وتقويتها، كان الخطاب الملكي بمناسبة المسيرة الخضراء بتاريخ 6

¹²¹ إن القانون المنظم للجهة لم يتضمن أية مقتضيات تبين كيفية تقسيم الأملاك والوسائل المختلفة في حالة تقسيم جهة إلى جهتين أو في حالة إزالة جهة من عداد الجهات المحددة بالمرسوم المتعلق بها، مما يفضي إلى العشوائية في التوزيع واعتماد أكثر من أسلوب لذلك-قرارات أو محاضر- الشيء الذي يترتب عليه مشاكل الملكية وصعوبة الاعتراف بالجهة المالكة من قبل المحافظة العقارية. للمزيد من التفصيل يراجع: محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص 27.

¹²² على الرغم من اهتمام أعلى هيئة بالبلاد بالنهوض بسياسة اللامركز، فإن الخطاب كان شينا والواقع شينا آخر، حيث ظل انتهاج المركزية المفرطة من بين الصعوبات التي لم تساعد على نهج سياسة اللامركز وهو ما أكده تقرير البنك الدولي الصادر في أكتوبر 1995 حول الإدارة بالمغرب. أضف إلى هذا أن مرسوم 20 أكتوبر 1993 المنظم لعد التركيز الإداري- والذي حاول إعطاء رؤية فيما يخص توزيع الاختصاصات والوسائل بين الوزارات ومصالحها الخارجية مع إحداث لجنة دائمة مكلفة باللامركز لدى الوزير الأول- أصبح متجاوزا لكونه يحتوي على بعض الثغرات وعلى نقص في الموضوع، خصوصا لما أصبح العمال حسب مقتضيات دستور 1996 " يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية"

- انظر: محمد راجي، "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، أبريل 2001، ص 111.

¹²³ ALI SEDJARI : "La recomposition institutionnelle des territoires au Maroc . In Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?" L'Harmattan ; Paris . p188.

نونبر 2008 منسجما مع هذا التوجه، حيث نص على العمل على « تطبيق جهوية متقدمة ومنتدجة، تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء».¹²⁴

وفي سياق الاصلاحات السياسية، المعلن عنها من طرف صانعي السياسات في المغرب، يبرز ورش الجهوية المتقدمة الذي بدأ مع الخطاب الملكي 3 يناير 2010، بتشكيل لجنة استشارية خاصة بالجهوية. ثم التعديل الدستوري لفتاح يوليوز 2011 الذي أقر في فصله الأول أن : "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

المطلب الثاني: الاصلاح الجهوي مع مطلع دستور 2011

مع تطور بنيات الدولة وتداخل الصلاحيات واشتداد الحاجة إلى التنمية المحلية بوصفها رافعة للتنمية على المستوى الوطني وضامنا لقدر من التوازن بين الجهات، وإلى تفادي بروز مناطق مزدهرة جدا ومنتجة مقابل مناطق مهمشة وتعيش حالة على الأخرى، برزت الحاجة إلى تطوير الجهوية من خلال مجالات حيوية كالتنمية الاقتصادية والتخطيط والاستثمار الأجنبي.

ومن هنا ظهر مفهوم الجهوية المتقدمة الذي هو في الواقع مرحلة من اللامركزية، تمنح الجهات استقلالا شبه كامل عن المركز في مختلف المجالات باستثناء الاستقلال السياسي. فلإن كان مشروع الجهوية الإدارية من ابتكار وعبقريّة الراحل الحسن الثاني، فإن ورش الجهوية المتقدمة هو من ابتكار وإنتاج خلفه الملك محمد السادس، الذي ما فتئ منذ توليه العرش وهو يعطي إشارة تلو الأخرى لتصور الجهوية المتقدمة، حيث يستشف ذلك من خلال خطبه في جل المناسبات الوطنية التي كان يؤكد فيها على هذا التوجه.¹²⁵

على هذا الأساس، يطرح موضوع الجهوية المتقدمة في ظل المرجعية الملكية وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية، ضمن الجيل الثاني من الإصلاحات، ذات البعد المجالي، تندرج في إطار ما يسمى بالحكامة الترابية، التي تعتبر صفحة جيدة في نهج الإصلاحات المتواصلة والشاملة التي يقودها الملك محمد السادس، ونمط جديد في التدبير

¹²⁴ النحلي نادية : "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر- دجنبر 2012، ص15.

¹²⁵ عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة" مرجع سابق، ص101.

الترابي للبلاد يشمل كل المناطق وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية، وهو ما تعتبر معه الجهوية المتقدمة كتصور جديد تستجيب لمطالب العديد من الفاعلين بتطوير النظام الجهوي، وبخلق جهة نموذجية بالأقاليم الجنوبية في ضوء المقترح المغربي للحكم الذاتي من ناحية، والعمل على ترسيخ جهوية مؤسسة متقدمة بباقي جهات المملكة تراعي الخصوصية الطبيعية التاريخية، الإثنية واللغوية...، لكل جهة داخل التراب الوطني في إطار من التعاون والتكامل الجهويين من ناحية أخرى¹²⁶.

بذلك يشكل قرار المغرب اعتماد جهوية متقدمة في تدبير الفعل العمومي المحلي تطورا مهما على صعيد بنيات وهياكل الدولة¹²⁷، الأمر الذي سيمكنه من إصلاح وتحديث العلاقة بينها وبين باقي المستويات الترابية المكونة لها، وجعل الديمقراطية المحلية عنصرا معبئا للطاقات ومنتجا للنخب، واعتماد التدبير الترابي كמكون أساسي في خلق توازن مؤسسي بين الدولة والجهة يهدف إلى توزيع فعال وعادل للثروة، وجعل السلط والاختصاصات قائمة على المراقبة وتلبية الحاجيات الميدانية للسكان المحلية¹²⁸. وتندرج الجهوية المتقدمة ضمن إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة، الأمر الذي تستحضر فيه متغيرات متعددة "اقتصادية، اجتماعية، مالية، إدارية، سياسة..."، لإيجاد قنوات وأدوات جديدة للتنمية الجهوية، لأن الجهة- في هذا المستوى- تقوم على عنصري الاستقلالية والفعالية، وهو معطى يجعله بحاجة لإدارة تمثيلية تكون معها الجهة مجالا للسياسات العمومية الفعالة ومدخلا أساسيا من مداخل التنمية الوطنية والمحلية.

تبعاً لهذه المعطيات، ارتأينا تناول هذا المطلب وفق الفرعين الآتيين: مقاربات في الجهوية المتقدمة (الفرع الأول)، الجهوية المتقدمة كنمط جديد للحكامة الترابية بالمغرب (الفرع الثاني).

¹²⁶ كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية، وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية"، ضمن مؤلف جماعي، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، ط1، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011، ص25.

¹²⁷ كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مرجع سابق، ص12، 13.

¹²⁸ Tarik Zair, " Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ?" Revue Marocaine des Politiques publiques, n° 6, Automne 2010, FUR DIE FREIHEIT, p. 22.

الفرع الأول: مقاربات في الجهوية المتقدمة

تطرح الجهوية المتقدمة تساؤلا مبدئيا، يهم في المقام الأول إشكالية التحديد المفاهيمي لمصطلحها الذي أصبح حاضرا بقوة في المقاربات القانونية للتنمية والتنمية المستدامة، وأيضا أصبح له نفس الحضور خاصة في الاهتمام المرتبط بالمسار العام للتطور اللامركزي المغربي سواء في أبعاده التاريخية القديمة، أو في أبعاده الحاضرة من خلال التراكم الموضوعي لتجربة التنظيم الجهوي في ظل دستور 2011 والقانون 111.14 المتعلق بالجهات، وكذا الأبعاد المستقبلية لذات المفهوم من خلال المسار الذي تعرفه القضية الوطنية الأولى (قضية الصحراء) والدفع المغربي لمبادرة الحكم الذاتي، وكذا التحول المتجدد للتعاطي مع مفهومي اللامركزية واللامركز الإداري من خلال تطوير ورش الجهوية للانتقال بهذه الأخيرة من مقارنة تقليدية ذات جوهر إداري، إلى جهوية متقدمة ذات جوهر اقتصادي وتنموي¹²⁹. وعليه فإن الوقوف على الأهداف التي انخرط المغرب بسببها في الجهوية المتقدمة، والإجابة عن إشكالية مدى تموقع التنظيم الجهوي المتقدم في ترسيخها، يقتضي أولا البحث في مفهوم الجهوية المتقدمة ومرجعيتها (الفقرة الأولى)، ثم ثانيا تحديد مرتكزاتها وأهدافها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الجهوية المتقدمة المفهوم والمرجعية

نحاول في هذا الفقرة التعاطي مع الجهوية المتقدمة من خلال مستويين أساسيين، الأول يتعلق بتحديد مفهومها (أولا)، والثاني يرتبط بمرجعيتها (ثانيا).

أولا: مقارنة في مفهوم الجهوية المتقدمة

يقتضي تحديد مفهوم الجهوية المتقدمة التمييز بين الجهوية التي لها مدلول مجموعات متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية والجهوية بمفهومها الحديث العصري، الذي يعني مجموعة متناسقة تهدف إلى تكامل اقتصادي إداري تنموي من أجل النهوض بمؤهلات وتسخير امكانياتها البشرية والطبيعية المادية في إطار متكامل¹³⁰. فالجهوية إذن هي نمط

¹²⁹ سعيد جفري، "الجهوية الموسعة بالمغرب (خارطة طريق)"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 و12، الطبعة الثانية 2011، الرباط، ص31.

¹³⁰ حميد أبولاس وماريا زمونينو بولينو، "دراسة حول اللامركزية الإدارية السياسة في المغرب وإسبانيا"، مطبعة سبارطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2010، ص 123.

من أنماط التنظيم الترابي للجهة كوحدة ترابية تبعا لاختلاف درجة استقلاليتها اتجاه المركز. ووصفها القانوني والسلطات التي تتمتع به، وهذا التعريف ينطلق من أشكال التعامل مع تنظيم المجال في الإطار الإداري السياسي وعلاقة المركز بالمحيط¹³¹.

وبذلك تعتبر الجهوية المتقدمة ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية، ودعامة أساسية للمركزية الترابية، ووسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف العبء عن الجهاز المركزي، لأنها اختيار سياسي يرمي لتحقيق تنمية متوازنة والقضاء على الفوارق بين مختلف الجهات¹³². وهو ما جعل منها آلية لتنظيم شكل الدولة في البلدان المتقدمة والبلدان السائرة في طريق النمو ومنها المغرب، تنتظر إليها كل دولة من منطلق خصوصياتها ووفقا لنظامها السياسي المتبع فيها بين الجهوية الوظيفية، والجهوية الإدارية والجهوية السياسية¹³³.

فالجهوية انطلقا مما سبق، هي منتج طبيعي واجتماعي قبل أن يكون إداري وسياسي، لأن الجهات بهذا المعنى كيانات سوسيوولوجية، وثقافية متجذرة في الثقافة والعادات والشعور بالانتماء، مما يخلق هوية وشخصية متميزة واضحة لكن هناك روابط متينة مع الأمة الواحدة والدولة الموحدة¹³⁴. أي أنها ذلك النموذج الديمقراطي الجوهرية والذي يبنى

¹³¹ إدريس جردان، "النظام القانوني للجهة بالمغرب وأفاق الجهوية الموسعة"، مطبعة سليكي إخوان، طنجة، الطبعة الأولى، 2011، ص 10.

¹³² منية بللمليح، "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، مرجع سابق، ص 60.

¹³³ رغم اختلاف الآراء حول الجهوية ومفهومها يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الجهوية وهي كالتالي:

- الجهوية الوظيفية: هي جهات من صنع الدولة ترفع من فعالية الإدارة المركزية عبر أداء وظائف وفق ما هو مسطر لها من طرف المركز أكثر من النهوض بالجهة والاهتمام بسكانها وانتظاراتهم، فالجهات هنا ليست سوى مجالات ترابية لا تتمتع بإدارة ذاتية مستقلة ولا شخصية قانونية متميزة.
- الجهوية الإدارية: وهي نوعين جهوية إدارية لامركزية و جهوية إدارية مع عدم التمركز، فالجهوية الإدارية لا مركزية تتميز بحضور ميدا الاستقلال عن المركز ماليا وإداريا وفق قوانين عادية، في حين الجهوية الإدارية مع عدم التركيز هي مجرد تمثيل للسلطة المركزية على المستوى المحلي وبذلك فهي مقاطعة إدارية تابعة للمركز. تجدر الإشارة هنا أنه لا يمكن الحديث عن جهوية نموذجية ومتقدمة دون أن يرافقه إصلاح على مستوى نظام اللاتمركز بغية التسريع بوثيرة الإصلاح الجهوي والتخفيف من صعوبة الإجراءات المسطرية الإدارية وبالتالي تقريب الإدارة من المواطن.
- الجهوية السياسية: وهي أسمى المستويات اللامركزية الإدارية دون الوصول إلى النظام الفيدرالي، فالجهة هنا تتمتع بسلطات سياسية مهمة وتتقاسم مع السلطة المركزية وظائف سياسية في الميدان التشريعي والتنظيمي والقضائي ولا يمكن اعتمادها إلا وفق قواعد دستورية ويراهن المغرب عليها بشكل كبير لحل قضية الصحراء المغربية ووضع حد النزاع القائم حولها.

للمزيد من التفصيل حول هذه التصنيفات يراجع في ها الشأن:

- عادل محمود حمدي: "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1973، ص 17-22.
 - عبد القادر الزاوي، "التنمية الجهوية في المغرب: محاولة تقييم عامة"، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الرباط، أكادال، الرباط، 1984-1985، ص 45.
 - خالد فريد، "سياسة الجهوية بين إكراهات التنمية المحلية ومتطلبات المراقبة المجالية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، القاضي عياض، مراكش، 2000-2001، ص 8.
 - محمد عابد الجابري، "المغرب المعاصر: الخصوصية والهوية... الحداثة والتنمية"، مؤسسة نشرة للطباعة والنشر، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1988، ص 127.
- ¹³⁴ إدريس جردان، "النظام القانوني للجهة بالمغرب، وأفاق الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 11.

على تعزيز الديمقراطية المحلية عبر نهج مقارنة تشاركية وتطوير علاقات الشراكة مع كل الفاعلين المحليين الرسميين وغير الرسميين، فالجهوية المتقدمة تمثل جانبا من المسار الديمقراطي في البلاد وطنيا وجهويا ومحليا، الأمر الذي يجعل منها تنظيم مجالي ترابي مبني على مبدأ العدالة والإنصاف بين مختلف الوحدات الترابية، وتنزيل حقيق للديمقراطية على الصعيد الترابي من خلال تجاوز المزايدات الإيديولوجية والسياسيوية عبر حوار وتوفيق كل الأنسجة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالجهة للقضاء على الفوارق بين الجهات وإعادة التوزيع الأمثل للموارد والسلطة.

مجمل القول إن الجهوية المتقدمة ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة إدارية لتدبير سياسة رشيدة للتنمية الترابية ودعمها لتحقيق الحكامة الترابية التشاركية، لذا لا بد من أن تتوفر لها جملة من المؤهلات البشرية والتنظيمية، كما أن الأمر هنا يتعلق بمشروع استراتيجي وطني لا يرهن حاضر الدولة بل مستقبلها، مما يجعل تطبيق الجهوية المتقدمة يقتضي قدرا كبيرا من الواقعية والتوافق وفق مقارنة شمولية ومندمجة.

ثانيا: الجهوية المتقدمة من خلال الخطاب الملكية

إذا كانت الجهوية المتقدمة من بين المحاور التي لا يكاد ينعدم ذكرها في جل الخطب الملكية¹³⁵، فإنه لا بد من استعراض أهم فقرات تلك الخطب كالاتي¹³⁶:

• الخطاب الملكي لعيد العرش 30 يوليوز 2006 حيث جاء فيه أنه: "يتعين إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية والعمل على أن يصبح التدبير اللامركزي لازمة لخيار اللامركزية، قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة"؛

• الخطاب الملكي لعيد العرش 30 يوليوز 2007، والذي أكد أنه "ترسيخا للحكامة الترابية، فإننا مصممون على توطيد اللامركز والجهوية مع وجوب تلازم الجهوية الناجعة

¹³⁵ كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية، وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية، ضمن مؤلف جماعي، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011، ص 25.

¹³⁶ عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص ص 104-108.

مع تفعيل نظام اللاتمركز الواسع والملموس في إطار أقطاب محددة تفوض لها السلطات المركزية، الصلاحيات والموارد اللازمة من خلال مقارنة جهوية مندمجة؛

• الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء ل 6 نونبر 2008، ومما جاء فيه " لذلك قررنا بعون الله فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة التي نقودها، بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومرتجة ، تشمل كل مناطق المملكة وفي مقدمتها الصحراء المغربية. إن مشروع الجهوية إصلاح هيكل عميق يقتضي جهدا جماعيا لبلورته وانضاجه... فطموحنا الكبير من هذا الورش الواعد هو ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة وتعزيز القرب من المواطن وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا".

• الخطاب الملكي لعيد العرش ل 3 يوليوز 2009 ، والذي تم النص فيه على أنه " وفي سياق تصميمنا على الارتقاء بالحكامة الترابية قررنا فتح ورش إصلاحي أساسي بإقامة جهوية متقدمة نريدها نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية، ولهذه الغاية، سنتولى قريبا تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، منتظرين منها أن تعرض على سامي نظرنا، في غضون بضعة أشهر تصورا عاما، لنموذج مغربي لجهوية متقدمة تنهض بها مجالس ديمقراطية، بما يلزم من التوزيع المتناسق للاختصاصات بين المركز والجهات...، وإننا لنعتبر الجهوية المتقدمة واللامركز الواسع، محكا حفيفا للمضي قدما في إصلاح وتحديث هيكل الدولة".

• خطاب 20 غشت 2010 بمناسبة الذكرى 57 لثورة الملك والشعب؛ والذي جاء فيه ما يلي "...تعزيزا للتقدم الذي بلغته بلادنا في ممارسة اللامركزية بادرنا إلى إطلاق ورش الجهوية المتقدمة توطيدا للحكامة الترابية الجيدة والتنمية الجهوية".

الفقرة الثانية: أهداف ومرتكزات الجهوية المتقدمة

يشكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، المرجعية الموجهة للاختيار الجهوي المتقدم، إذ سيعمد هذا الخطاب إلى تحديد الأهداف العامة للجهوية (أولا) باعتبارها ورشا هيكلية لتحديث مؤسسات الدولة، والإعلان عن مرتكزات أربع لهذا التوجه،

ستشكل هي الأخرى إطارا رباعيا للجهوية بخصوصية مغربية، ستجعل من هذه الدولة في إطار هذا التوجه دولة محكومة بقواعد¹³⁷، الوحدة والتضامن والتوازن واللاتركيز الواسع (ثانيا).

أولا: أهداف الجهوية المتقدمة

تتحدد الأهداف العامة للجهوية المتقدمة انطلاقا من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء في 6 نونبر 2008، في كل من ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة، تعزيز القرب من المواطن، ثم تفعيل التنمية الجهوية، وهي أهداف يمكن استجلاء معالمها من خلال النقاط التالية:

1) ترسيخ الحكامة المحلية

باعتباره شرطا من شروط التنمية الجهوية، لكونها تشكل آلية حديثة تقود إلى إحداث تغيير اجتماعي شامل للمحيط الجهوي الذي تطبق فيه، ووسيلة فعالة لتحقيق التنمية المحلية¹³⁸.

2) تعزيز القرب من المواطن

لا شك أن بناء أي استراتيجية لتدبير الشأن الجهوي لن يتأتى دون التوظيف الجيد لمراكز سياسة القرب، لما تنطوي عليه عمليات تسهيلية وتبسيطية وتيسيرية للتدبير والتسيير، لتكون جل مؤسسات اتخاذ القرار على المستوى الجهوي تشتغل عن قرب مع المواطنين، ويمكنها تشخيص وتحديد احتياجاتهم والاستجابة السريعة لمتطلباتهم في سياق تفاعلي ذي منحنى إيجابي دائم¹³⁹.

3) تفعيل التنمية الجهوية

إن مفهوم التنمية في ظل الجهوية المتقدمة يرتبط بقدرة الجهة على برمجة مشاريعها التنموية وفق مقاربة تنموية استراتيجية تضع أهدافا واضحة، تأخذ بعين الاعتبار إيجاد أرضية ملائمة وإقرار إجراءات مشجعة لتطوير الاقتصاد الجهوي وتأهيله.

¹³⁷ Tarik Zair, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? » op.cit. p24 .

¹³⁸ كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية"، مرجع سابق، ص 25.
¹³⁹ محمد عزيز الوكيلي، "الجهوية الموسعة وسؤال الحدأة"، طوب إدسون، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص9.

فالجبهة بهذا التحليل فضاء لا بد منه لتنسيق مخططات التنمية الأمر الذي يصعب على الجماعات الترابية الأخرى استيعابه والقيام به. كما يصعب على الحكومة نفسها القيام به. فالدافع الاقتصادي والاجتماعي والرغبة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على كافة المستويات يكتسي أهمية قصوى حالا ومستقبلا. لهذا فالجهوية المتقدمة ينتظر منها القيام بدور أكبر وأوسع من الجماعات الأخرى وعليها أن تتفرغ بصفة خاصة للمشاريع الاقتصادية والتنموية، كما أن ممارسة المهام والاختصاصات التنموية تفترض اعتماد منظور شمولي ومتكامل ومندمج لآليات البرمجة المالية، بما يؤدي إلى إرساء ثقافة التخطيط الاستراتيجي للبرامج التنموية على المستوى الجهوي عامة، والبرامج المالية المرتبطة بالميزانية الجهوية خاصة¹⁴⁰.

لبلوغ هذه الأهداف التي تحدثنا عنها، حدد الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثون للمسيرة الخضراء، مرتكزات معينة وجب أن يقوم عليها الإصلاح. فما هي إذن هذه المرتكزات؟

ثانيا: مرتكزات الجهوية المتقدمة

في خطاب 3 يناير 2010، وعند تنصيبه للجنة الاستشارية لإعداد مشروع الجهوية المتقدمة، أعلن الملك عن رؤيته الواضحة للمسألة الجهوية¹⁴¹، ففي تصوره يجب أن تستوفي أربعة شروط: الوحدة والتضامن والتوازن، انتهاج اللاتمرکز الواسع، وسنتناول هذه المرتكزات كل على حدة على الشكل الآتي:

1- الوحدة : إن الوحدة هي التي تتبني على وحدة الوطن والتراب، التي تحيل في معناها الملكي إلى التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها، وبالإمكان اعتبارها المرجعية الصلبة في كل توجه مستقبلي للجهوية الموسعة، بل إن التجارب الدولية في هذا الإطار تؤكد على الأولوية التي يجب إعطاؤها لهذا المبدأ المحوري، الذي يجعل "وحدة الدولة" القاعدة الجامعة لاعتبارات التنوع المجالي والاثني والثقافي¹⁴².

¹⁴⁰منية بللميج، "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، مرجع سابق ص56.
¹⁴¹ أنظر نص الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010 في "ملحق اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة. الكتاب الأول: التصور العام. 2010" ص80.
¹⁴² تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، "التصور العام، اللجنة الاستشارية حول الجهوية"، المملكة المغربية، 2011، ص 7.

2- التوازن: أي التناسق في الصلاحيات والإمكانيات وتفاذي تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات¹⁴³.

3 - التضامن ما بين الجهات: كلها مسميات لقاعدة مقابلة، وهي قاعدة "تضامن الدولة"، إذ أن التنوع في الإمكانيات والوسائل يلزم ان يتوحد على مستوى دعم شروط تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا، واجتماعيا¹⁴⁴.

4- اللاتمرکز الواسع: يشكل اللاتمرکز¹⁴⁵ أحد المرتكزات الأساسية التي من شأنها إعطاء دفعة نوعية لمسلسل الجهوية المتقدمة بالمغرب، لكونه يعضد المجالس الجهوية ومجالس باقي الجماعات الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تقريرية فعلية،

وعلاوة على جوانبه التنظيمية والتقنية العامة، فإن اللاتمرکز المعمق والفعلية رهين بالترسيخ المعياري والعملي لمبادئ تتصل بتصوير السياسات العمومية وتفعيلها، وبأساليب الحكم والإدارة وبرصد الموارد البشرية والمالية وتديريها الأكثر، والتنسيق الناجع للعمل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل فيه الدولة¹⁴⁶.

الفرع الثاني: الجهوية المتقدمة وتطلع الحكامة الترابية

إن تبني خيار الجهوية المتقدمة هو تبني لإصلاح هيكلية عميق يصحح الاختلالات التي عرفها التنظيم اللامركزي ببلادنا، لتحقيق تطلعات المستقبل من خلال، جعل الجهة شريك مميز للدولة وفضاء مؤهل للتشاور والتحويلات، وتطوير سبل التعاون والشراكة لوضع التصورات وتنفيذ المخططات والمشاريع التنموية؛ وتوفير المناخ الأمثل للاستثمار ورواج

¹⁴³ حميد أبو لاس، "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء الحكم الذاتي"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، 2010، ص 49، مزوج 87 و88، 2009، ص 89.

¹⁴⁴ تقرير حول "الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول"، مرجع سابق، ص7.

¹⁴⁵ يعرف "دولوبادير" وجو كلود فينيزيا و"إيفيز كودمي" اللاتمرکز الإداري بأنه هو "تقنية للتنظيم الإداري في إطار شخص معنوي عام تكمن في توزيع الموظفين والاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزة" للمزيد من التفصيل يراجع:

-De Laubadère (A), Venezia (J-G), Gudmet (Y) ; "Droit administratif général ; tome ; 15^e édition", L.G.D.J ; P102. ويعرفه محمد مرغيني خيرى بأنه " الاعتراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبحث فيها نهائيا دون الرجوع للوزير المختص.

- أنظر: محمد مرغيني خيرى، "القانون الإداري المغربي"، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، 1978، ص73.
¹⁴⁶ كريمة لحرش، " دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية" -نحو تصور جديد لحكامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب-، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثانية 2012، طوب بريس الرباط، ص 12.

الأعمال¹⁴⁷، مما يسمح بانبثاق انتماء جهوي قوي يستنهض كل الطاقات الحية من أجل تكريس الحكامة الترابية¹⁴⁸.

وفق هذا المنظور سنبين بداية دور الجهوية المتقدمة في ترسيخ الحكامة الترابية بالمغرب (الفقرة الأولى)، على أن نرصد بعد ذلك معالم الارتقاء الجهوي نحو الحكامة الترابية مع مطلع دستور 2011 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الجهوية المتقدمة كنمط للحكامة الترابية

تشكل الجهوية المتقدمة " تحولاً نوعياً في أنماط الحكامة الترابية وتعتبر الإطار الأمثل لإيجاد أجوبة مغربية خلاقية للقضايا المغربية الكبرى"¹⁴⁹، وبالتالي فإنها تحتضن كل ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي لتكون بذلك الإطار الأمثل لدعم التنمية الوطنية والمحلية.

تبعاً لهذا التصور سنحاول من خلال هذه الفقرة التطرق لدور الجهوية المتقدمة في تكريس الحكامة الترابية بالمغرب من خلال نقطتين أساسيتين، الأولى تهم الحديث عن الحكامة الترابية كنمط للجهوية المتقدمة، أما الثانية فتبين دور هذه الأخيرة في تدعيم الحكامة الترابية.

أولاً: مستويات الترابط بين الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية

إذا كانت الحكامة الترابية كمفهوم مستحدث ليس له تعريف متفق عليه، فإن الأكد هو أنه مفهوم يحيل تطبيقه إلى النجاح والفعالية والرشد والدقة، بالاعتماد على المقاربة التشاركية والمقاربة المندمجة في التسيير والتدبير. ولعل هذا هو الرهان والمبتغى الأساسي من إطلاق ورش الجهوية بتلك المواصفات السابقة. ذلك أن مفهوم الجهوية المتقدمة ذو الخصوصية المغربية ينبني على الخروج من نظام جهوية محدودة جداً على صناعة القرار المحلي، إلى جهوية متقدمة انطلاقاً من تركيبة بشرية ومجالس محلية ذات قدرة في تصريف حياتها المحلية من ناحية، وبناء منظومة جهوية قائمة على مؤسسات جهوية قوية في

¹⁴⁷ للمزيد من التفصيل انظر " تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الاول"، التصور العام، 2011.

¹⁴⁸ كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية"، مرجع سابق ص 20.

¹⁴⁹ كما قال بذلك جلالة الملك محمد السادس في خطابه المؤرخ في 2010/1/03.

تركيبتها البشرية وفي قدرتها الاقتراحية، مما يسهل عليها النهوض بالمهام التنموية والاستجابة لأعباء المواطنين من ناحية أخرى.

إجمالاً، تتبلور الحكامة الترابية كمقاربة تتداخل فيها الأدوار والوظائف والمصالح وتتقاطع فيها الثقافات والقيم والأيدولوجيات، الأمر الذي يستلزم وفي إطار نوع من التحسين المستمر والمتواصل، إخضاع تدبيرها لتخطيط استراتيجي، بغية إشراك كل الفاعلين، للوصول إلى تحقيق فضاء منسجم ومندمج ومتوازن يراعي مصالح الأفراد ويحترم خصوصياتهم ويجل منهم آلية من آليات التنمية الترابية وبالتالي، ستشكل الجهوية المتقدمة عبر ذلك، نقلة نوعية نحو منظومة متكاملة للحكامة الترابية ومحطة متميزة في مسار الإصلاحات المؤسساتية التي يعيش على إيقاعها "مغرب الجهات الصاعدة"¹⁵⁰.

ثانياً: دور الجهوية المتقدمة في تكريس الحكامة الترابية

إن دور المقاربة الجهوية في تكريس الحكامة الترابية بالمغرب مسألة تم تأكيدها في جميع الخطابات الملكية الصادرة منذ تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة. ذلك أن المقاربة الجهوية بالمغرب، لا تملئها اعتبارات تجاوز مواطن الضعف في الوضع اللامركزي القديم والاختلالات الموروثة عنه فقط، ولا حتى اهتمامات مرحلية ظرفية لتلبية مطالب سياسية جهوية ومحلية، بل إن الجهوية المتقدمة هي، استراتيجية شاملة وورش جديد للحكامة الترابية في المغرب، تتحكم فيها متطلبات تنمية وطنية و جهوية مندمجة ومتضامنة.

كما أن الجهوية كاستراتيجية تنموية جديدة تؤسس لفضاء تداولي وتدبري، لا يمكن لها إلا أن تكون عملاً يتوخى تكريس الحكامة الترابية، لأن هذه المقاربة تتضمن في أديباتها المرجعية مختلف الطرق والأساليب التي تساعد الجهات على التدبير الذاتي، بحصولها على الثقة في النفس وعلى الفهم والشعور لامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغيرات شاملة ودائمة.

¹⁵⁰ رضوان زهرو: "الحكامة الترابية، مسالك في الفكر والسياسية والاقتصاد"، العدد 29-30، مطبعة النجاح، 2015، ص 1.

الفقرة الثانية: الارتقاء الجهوي نحو الحكامة الترابية مع دستور 2011

بعدما كانت الجهوية المتقدمة مجرد خيار مطروح بين المناداة بالإصلاح الجهوي وطول الانتظار، جاء دستور 2011 ليكرس هذا المسلسل الإصلاحي قاطعا بذلك المشوار الأطول في المسار الإصلاحي الذي نهجه المغرب لسنوات طويلة من أجل البلوغ إلى جهوية متقدمة، كل ذلك في نطاق الإدارة المعلنة عن التوجه نحو حكامة جيدة للشأن الجهوي، وتجاوبا مع مطالبة الأحزاب السياسية الديمقراطية بنظام جهوي حقيقي مبني على انتخاب الممثلين المحليين والجهويين للمواطنين بالاقتراع الديمقراطي، الذي يسهم في إبراز نخب محلية تساهم في تسيير الشأن العام لصالح المواطنين. مما جعل من الجهوية تتحول من بديل الإصلاح الدستوري إلى مدخل له¹⁵¹ (أولا)، كما أن من نتائج هذه المرحلة أنها ستعرف لأول مرة انتخابات تشريعية وجماعية حرة ونزيهة، كما سيبرز تقسيم جهوي جديد في إطار الجهوية المتقدمة (ثانيا).

أولا: الجهوية المتقدمة من الإصلاح المؤسسي إلى الإصلاح الدستوري

كما هو حال مرجعية الجهوية المتقدمة فإن منهجية الإصلاح أيضا مستمدة من الخطاب الملكي، إلا أن ما يلاحظ على المشروع الجهوي قبل دسترته سنة 2011 هو أنه لم يكن نسقا مسدودا أو مغلقا فالتحولات التي وقعت في محيط الجيوستراتيجي المشروع انعكس على مضمون الإصلاح¹⁵²، ذلك أن تحول الجهوية من منطق الإصلاح المؤسسي إلى الإصلاح الدستوري جعل دستور 2011، يبدش لعهد الجهوية المتقدمة من خلال، تخصيصه لحوالي 14 فصلا في الباب التاسع استرسلوا في ذكر التفاصيل المتعلقة بالتنظيم الجهوي وطرق انتخاب أعضاءه، وغيرها من الأفكار المستلهمة من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية.

¹⁵¹ Mohammed Madani : "Le champ politique au prisme de la réforme constitutionnelle (1999-2011) : de la non-inscription de la constitution dans l'agenda royal au texte du 29 juillet". Revue marocaine des sciences politiques et sociales. n°3,2012, p.127.

¹⁵² مع التطور التي عرفتها البلاد على إيقاع الربيع العربي وتحرك الشارع المغربي سينتظر الملك إلى فتح الورش الدستوري، لتتحول الجهوية من بديل الإصلاح الدستوري إلى مدخل له. في هذا الإطار اعتبر الملك في خ0000000 طاب 9 مارس 2011 " لقد اقترحت اللجنة في نطاق التدرج، إمكانية إقامة الجهوية المتقدمة بقانون، في الإطار المؤسسي الحالي، وذلك في أفق إنضاج ظروف دسترتها. بيد أننا نعتبر أن المغرب، بما حققه من تطور ديمقراطي، مؤهل للمشروع في تكريسها دستوريا... حرصا منا على إعطاء الجهوية كل مقومات النجاعة، فقد ارتأينا إدراجها في إطار إصلاح دستوري شامل، يهدف تحديث وتأهيل هياكل الدولة".
أنظر: - خطاب الملك محمد السادس المؤرخ في 9 مارس 2011.

ثانيا: التقسيم الجهوي لسنة 2015 ورهان الحكامة الترابية

اعتبارا للعناصر السلبية والإخفاقات التي طالت التقطيعات الجهوية المتعاقبة، وكذا التحديات المنوطة بها، اتضح جليا أن فرضية منح الجهة، كجماعة ترابية، بنية تكوينية موضوعية متجانسة ومتكاملة، لها دور حاسم في نجاح السياسة الجهوية. هكذا تم اعتماد، تقسيم جهوي جديد سنة 2015 تضمن اثني عشر جهة¹⁵³ كما يبين الجدول الآتي:

| تسمية الجهة | مركز الجهة | العمالات والأقاليم المكونة |
|-------------------------|----------------|---|
| الرباط - سلا - القنيطرة | الرباط | الرباط، سلا، الصخيرات - تمارة، القنيطرة، الخميسات، سيدي قاسم، سيدي سليمان |
| الدار البيضاء - سطات | الدار البيضاء | الدار البيضاء، المحمدية، الجديدة، النواصر، مديونة، بنسليمان، برشيد، سطات، سيدي بنور |
| بني ملال - خنيفرة | بني ملال | بني ملال، أزيلال، الفقيه بن صالح، خنيفرة، خريبكة |
| مراكش - اسفي | مراكش | مراكش، شيشاوة، الحوز، قلعة السراغنة، الصويرة، الرحامنة، اسفي، اليوسفية |
| كلميم - واد نون | كلميم | كلميم، اسا-الزاك، طانطان، سيدي افني |
| طنجة - تطوان - الحسيمة | طنجة-اصيلة | طنجة-اصيلة، المضيق، الفنيدق، تطوان، الفحص-انجرة، العرائش، الحسيمة، شفشاون، وزان |
| الشرق | وجدة-انكاد | وجدة-انكاد، الناظور، الدريوش، جرادة، بركان، تاوريرت، جرسيف، فجيح |
| فاس - مكناس | فاس | فاس، مكناس، الحاجب، افران، مولاي يعقوب، صفرو، بولمان، تاونات، تازة |
| درعة - تافيلالت | الرشيدية | الرشيدية، ورزازات، ميدلت، تنغير، زاكورة |
| سوس - ماسة | أكادير ادوئنان | أكادير ادوئنان، انزكان ايت ملول، اشتوكة ايت باها، تارودانت، تيزنيت، طاطا |
| العيون-الساقية الحمراء | العيون | العيون، بوجدور، طرفاية، السمارة |
| الداخلية - وادي الذهب | وادي الذهب | وادي الذهب، اوسرد |

المصدر: اللجنة الاستشارية للجهوية¹⁵⁴

يتبين من خلال هذا الجدول أن التقسيم الجهوي يختلف عن التقسيمات الجهوية السابقة، إذ تمت إضافة عدة تعديلات عليه حيث تنقسم كل جهة إلى عدة أقاليم وعمالات يختلف توزيعها من جهة إلى أخرى والتي يبلغ عددها 13 عمالة و 62 إقليم. ويتكون الإقليم أو العمالة من جماعات حضرية أو قروية وبلديات وكذا مقاطعات ودوائر.

¹⁵³ المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. نشر الجريدة الرسمية عدد 6340، الصادرة بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015).

¹⁵⁴ انظر اللجنة الاستشارية للجهوية - التقرير: أطلس التقطيع الجهوي، نسخة محفوظة، 22 ديسمبر 2015 على موقع واي باك مشين.

خلاصة الفصل الأول

بعد دراستنا لهذا الفصل المتعلق بماهية الحكامة الترابية ، نخلص إلى أن تحسين نظام الحكامة، يشكل وسيلة وهدف في آن واحد، وسيلة نحو تحقيق دولة القرب، دولة الثقة ودولة الحكامة، وهدف تتوخاه كل دولة تسعى لتجاوز الاختلالات المرصودة على مستوى أنظمة حكامتها. إن كل ذلك يتم عبر إعطاء دفعة جديدة للحكامة الترابية وإضفاء جملة المبادئ الإيجابية على مساراتها المتعددة.

وبهذا يعتبر نظام الحكامة الترابية محورا أساسيا لا يمكن إغفاله في نهج أي أسلوب تدبري للشأن الجهوي، أسلوبا يجمع بين الديمقراطية المحلية كمنهجية والتنمية الجهوية كهدف وغاية خاصة، لتأتي الحكامة الترابية كوسيلة للجمع بين هاتين الآليتين في قالب واحد يستند على المقاربة التشاركية، حكم القانون، المشروعية، الفعالية، اللامركزية الجهوية...إلخ، ويأتي هذا النظام الأخير كأحد العناصر الأساسية للحكامة الجيدة، كتصور عام والحكامة الترابية بشكل خاص، وفق قبول النظام السياسي الديمقراطي بلامركزية الإدارة، ومنح الجزء الأكبر من صلاحياته وسلطاته التنفيذية التي يمارسها مركزيا إلى الجهات، اقتناعا منها بأهمية نظام الحكامة الترابية المتميز الذي يسهل على السلطة المركزية وأجهزتها التركيز على البرامج العامة للتخطيط، الدفاع، الأمن للدولة من واقع الرؤية الحديثة لمهام وأساليب إدارتها، وأهمية مشاركة المجتمع المحلي في صنع قراراته، كحق إنساني يعمق روح الانتماء ويعمم التضامن والإسهام الإيجابي الفاعل.

وفي ظل هذا التطور يرتبط مفهوم الحكامة الترابية بمفهوم التنمية والمفاهيم المرتبطة به، حيث انتقلت من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية المستدامة، وهو أمر يجعل مطلب الحكامة الترابية في بعده التنموي والديمقراطي دعامة أساسية لتقوية مسلسل اللامركزية، وآلية أساسية في النهوض بالدور التنموي للجهة بالمغرب. من هذا المنطلق، شكل اهتمام الدولة بالمسلسل الجهوي أحد الأولويات لتدعيم اللامركزية وكذا سياسة اللاتركيز الإداري، بهدف تحقيق التنمية وتجاوز الاختلالات الملاحظة بين مختلف مناطق المملكة.

وإذا كان التعاطي مع هذا المسلسل في بداية الأمر يكتسي طابعا اقتصاديا بخلق جهات اقتصادية سنة 1971 ذات طبيعة استشارية لا تضمن لها الاستقلالية في التسيير

والحرية في اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات، فإن الأمور تغيرت مع العناصر الأساسية التي أتى بها دستور 1992، حيث تم الارتقاء بالجهة إلى مستوى جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ليتم تدعيم مركز الجهة أكثر في دستور 1996. وهو ما اعتبر نقلة نوعية في إطار تشييد مؤسسة حقيقية راهن عليها الكثيرون، باعتبار الدور المنوط بها كإطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹⁵⁵.

لكن على الرغم من هذا التطور الذي عرفته مؤسسة الجهة في ظل القانون 47.96 الخاص بتنظيم الجهات والذي نقل هذه الأخيرة من إطار استشاري إلى مكون من مكونات الجماعات المحلية، معترف لها بمجموعة من الاختصاصات والصلاحيات الاقتصادية والاجتماعية، فإن واقع الجهة وما عرفه من استمرار ظاهرة التفاوتات بين المناطق وعجز على مستوى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية وتضلع المشاكل الاجتماعية ومركزة القرار الجهوي والمحلي، كشف عن محدودية التجربة وقصورها في تحقيق الأهداف المرجوة¹⁵⁶. وهو ما تطلب التفكير في اعادة تحديد العلاقات بين الدولة والمجال، في اتجاه تخويل المجال الجهوي وضعا ودورا متقدما في تحقيق التنمية الترابية وتدبير الشأن العام الجهوي، كل ذلك في نطاق الإدارة المعلنة على التوجه نحو حكمة ترابية مع دستور 2011 والذي سيؤسس لما يمكن نعتة بالمرجعية الدستورية للحكمة الترابية. أما المرجعية التنظيمية لهذه الأخيرة، فإنها ستحيل إلى المقترحات الواردة في القانون 111.14 المتعلق بالجهات، والذي سيدشن بدوره لنقلة نوعية في التدبير العام للجهة والجهوية. بل إنه سيعمل على التكريس الموضوعي لقطيعة مع المقترحات القانونية السابقة المنظمة لها.

لكن إذا كان الإصلاح الدستوري والتنظيمي كما أشرنا إلى ذلك يشكل المرجعية الأساسية للحكمة الترابية، فإن التساؤل يبقى مطروحا حول أبرز تجلياتها أو بالأحرى إرهاباتها في النص القانوني والواقع العملي؟. هذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه في الفصل الآتي.

¹⁵⁵ Saida Benhachem El Harrouni, « La construction régionale au Maroc dynamique et enjeux » op.cit, p.28

¹⁵⁶ إدريس الأزهرى: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، ص 179.

الفصل الثاني: إرهاصات الحكامة الترابية بين النص والممارسة

إن سؤال التجلي يظل سؤالاً محورياً في هذا الباب، باعتباره باباً يتوخى إمطة اللثام عن الإرهاصات الأولية لتجلى الحكامة الترابية، ومدى تبلور أبعادها وانبثاق مبادئها ببلادنا، وهي الإرهاصات التي تجعل منها نمطاً في حالة انتقال، أو ما يمكن تسميته بـ"الحكامة الترابية الانتقالية"، باعتبار المغرب لا يعيش في الوقت الحالي تجسيداً حقيقياً للحكامة الترابية، بأبعادها الإيجابية المتعددة، حكامة مأمسة، قائمة الوجود- رغم تأكيد دستور 2011 على دسترة آلياتها، كخطوة أولى نحو ترسيخ أسسها ومبادئها في عمق التحول السياسي، الذي ما فتئت تعرفه بلادنا¹⁵⁷ - وإنما يعيش في ظل التأسيس لنظام "حكامة ترابية" انتقالي/إرهاصي يعرف مخاضات النشأة والتبلور والتحول، من اللا حكامة ترابية إلى الحكامة الترابية الجيدة. وعلى ذلك، فإن هذه الأخيرة على هذا المستوى من التعاطي، سنحاول مقاربتها من خلال إبراز أهم تجلياتها الإرهاصة في كل من النص القانوني (المبحث الأول)، والواقع العملي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مبادئ وآليات الحكامة الترابية من خلال المقتضى الدستوري والتنظيمي

بالإمكان مقارنة تجليات الحكامة الترابية في التشريع المغربي انطلاقاً من مستويين اثنين من التحليل، المستوى العام ويحيل على المقتضيات الدستورية الواردة في الدستور المغربي لسنة 2011 (المطلب الأول)، والمستوى الخاص ويحيل من جانبه على مقتضيات محددة بعينها من هذا الأخير، وتهم المقتضيات التنظيمية الواردة في القانون 14-111 المتعلق بالجهة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحكامة الترابية في المتن الدستوري لسنة 2011

لقد أعطى الدستور المغربي لسنة 2011 أهمية خاصة لمسألة اللامركزية كأساس للتنظيم الجديد للدولة، مقارنة مع مقتضيات الدستور المعمول به منذ عام 1996، ذلك أن حجم ومضمون الباب التاسع من دستور 2011، يعكس الزخم الكبير الذي حظيت به

¹⁵⁷ محمد البكوري، "تجليات الحكامة المؤسساتية بالمغرب على ضوء دستور 2011"، دار ناشري للنشر الإلكتروني، فبراير 2015، ص 1.

اللامركزية والجهوية كخيار لا محيد عنه في التنمية المندمجة والمستدامة، وفي هذا الباب نذكر بأن دستور عام 1996 قد كرس في الباب التاسع بفصوله الثلاثة "100 و101 و102" دستورية الجماعات المحلية وعلى رأسها الجهات، غير أنه اقتصر فقط على تسمية مكونات هذه الهيئات المنتخبة، مع تسليط الضوء على صلاحيات ومسؤوليات العمال الذين "ينفذون" قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات¹⁵⁸. أما في دستور 2011، فإن رؤساء مجالس الجهات وباقي الجماعات الترابية يقومون بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها، كما تساهم الجهات في "تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين". وفي نفس السياق، ولضمان مشاركة حقيقية للمواطنين في تدبير الشأن الجهوي، فإن نص الدستور قد اعتمد مقاربة تشاركية، حيث أن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، فضلا عن هذه الاختصاصات الجديدة، أضحت الجهات، تتوفر أيضا، "في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها"، في حين يساعد ولاية الجهات والعمال، رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

وتأسيسا على ذلك، فإن دستور 2011 ليمهد، من خلال أحكامه المتقدمة التي تروم في الواقع، إلى تأسيس دعائم مركز دستوري جديد مكرس للحكامة الترابية، وفتح الطريق أمام إعادة تنظيم ديمقراطي للاختصاصات بين الدولة والجهات، مع تكريس المبادئ الأساسية للجهوية المغربية، والمتمثلة في الوحدة الوطنية والترابية، والتوازن والتضامن والممارسة الديمقراطية، وانتخاب مجالس الجهات عبر الاقتراع المباشر ونقل السلطات التنفيذية لهذه المجالس إلى رؤسائها. وبالتالي فإن الدستور المغربي لسنة 2011 يعكس الأشواط الهامة التي قطعها المغرب في ما يخص مقتضيات القانونية والموارد المالية والبشرية¹⁵⁹، على درب تعزيز استقلالية الهيئات المنتخبة، وإعادة تنظيم العلاقة بين المركز

¹⁵⁸ ALI SEDJARI: La reconstitution institutionnelle des territoires au Maroc . in : Aménagement du territoire et développement durable ;quelles intermédiations op.cit. p :168.

¹⁵⁹ هشام مليح، "إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب، على ضوء مستجدات الدستور الجديد"، دراسة في النموذج المغربي، (دراسة) ضمن الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، رقم 20. الطبعة الأولى، مطبعة بريس، الرباط 2013، ص 58.

والمحيط الجهوي (الفرع الأول)؛ وإرساء علاقات الجهة بباقي الفاعلين على أسس التشارك والتعاون (الفرع الثاني)، بهدف جعل اللامركزية والجهوية على الخصوص، رافعة حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الفرع الأول: تنظيم جديد للعلاقة بين المركز والمحيط الجهوي

سنحاول هنا استشراف بعض المعالم المستقبلية لعلاقة المركز بالمحيط الجهوي، من خلال ما توفر من معطيات، وإن كان جانب الممارسة سيشكل العامل المتحكم بامتياز في تحديد طبيعة هذه العلاقة، خصوصا ما تعلق منها بتكريس استقلالية الجهة وفعاليتها وحجم ونوعية تمثيليتها في مركز القرار. وذلك عبر زاويتين، الأولى تتعلق بمنح الجهة مركز دستوري حقيقي (الفقرة الأولى)، والثانية ترتبط بتمكين هذه الوحدة الترابية من الوسائل الضرورية لممارسة سلطاتها بشكل مستقل عن الدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: منح الجهة مركز دستوري حقيقي

إن من بين المقتضيات الجديدة التي نص عليها دستور يوليوز 2011، وتميز بها عن دستور 1996، هو تحويله للجهة مركزا دستوريا، فموضوعه الرئيسي يتمثل في تمكين الجهة من الضمانات الضرورية للتعبير عن حريتها أثناء مساهمتها في الفعل العمومي،¹⁶⁰ ففي بابه التاسع المعنون « بالجهات والجماعات الترابية الأخرى » يؤسس هذا الدستور لدعائم مركز دستوري تتجلى معالمه في منح الجهة مشروعية ديمقراطية أكبر من خلال الإقرار بانتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة (أولا)، وتعزيز الدور التنفيذي لرؤساء الجهات عن طريق منحهم السلطة التنظيمية والتنفيذية (ثانيا).

أولا: تكريس المرجعية الديمقراطية للجهة

من المعروف جيدا بأن مسألة الديمقراطية تعتبر تقليديا أساسية بالنسبة للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات، وذلك نظرا لتعاملها مع هذه الوحدات اللامركزية من منظور

¹⁶⁰ للمزيد من التفصيل حول التطور الدستوري للجهة يراجع: - درشيد لبيكر: "التطور الدستوري للجهة بالمغرب"، مجلة مسالك، عدد 19-20، 2012، ص144.

يعتبرها كإطارات مناسبة ولا غنى عنها للتربية على ممارسة الشؤون المحلية بكيفية مستقلة، مما يشكل نواة الممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني من جهة، ومناسبة حقيقية لإشراكها في تدبير الشؤون العمومية من جهة أخرى. في هذا الإطار، يضع الدستور مبدأً أساسياً وذلك باعتماده في الفصل 135 على قاعدة جديدة ترتبط بالتأكيد على مسألة الأصول الديمقراطية للنخب المحلية، والتي تختلف في الواقع عن صياغة الفصل 101 من دستور 1996، والذي كان يؤكد على القاعدة التي بموجبها « تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيراً ديمقراطياً طبق شروط يحددها القانون دون توضيح أو تحديد بصورة مباشرة لأصول مجالس الجماعات المحلية». في حين أن دستور 2011 بموجب الفصل 135 - والذي ينص صراحة في الفقرة الثالثة على أنه « تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر» يكون على هذا المستوى قد اعتمد قاعدة أساسية ترتبط بأصول النخب المحلية، وهو الشيء الذي يشكل خطوة هامة تؤكد التثبيت بهدف تحقيق الديمقراطية المحلية.

ومن أجل إتاحة الفرصة للجهات شأن الجماعات الترابية الأخرى للمشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الوطني، قام الدستور المغربي قصد تحقيق هذه الغاية بالأخذ وبشكل محافظ بنظام الثنائية البرلمانية مع تمثيلية الجماعات الترابية في المجلس الثاني للبرلمان¹⁶¹ ومساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين¹⁶². كما ركز على قضية التأسيس للمساواة بين الرجل والمرأة¹⁶³.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي لسنة 2011 سجل تحول مثير للاهتمام فيما يتعلق بمفهوم الوظائف الانتخابية، وذلك بتعزيزه المتواصل على ضرورة ربط كل مسؤولية (خصوصاً الانتخابية) بمسألة المحاسبة. وهو المطلب الذي يشكل الشرط الأساسي لمسألة الحكامة الجيدة التي يؤكد عليها تصدير الدستور، والذي جعل منها واحدة من مرتكزات إقامة

¹⁶¹ في هذا الإطار، يأتي الفصل 63 من الدستور ليحافظ على المبدأ الذي بموجبه تجري الجماعات الترابية انتخابات لممثليها داخل مجلس المستشارين. هذا بالإضافة إلى التأكيد الدستوري على أن تمثيلية الجهات تحوز 1/5 من الغرفة الثانية، في حين تشكل تمثيلية كل من الجماعات (الحضرية والقروية) والعمال والأقاليم نسبة 2/5 من الأعضاء .

¹⁶² الفصل 137 من دستور 2011.

¹⁶³ بموجب الفصل 19 من دستور 2011 أصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق مبدأ "المناصفة" بينهما، ومن أجل إعماله يحيل الدستور على القانون والذي سيقوم بالتفصيل - وحسب الفصل 30 - في مقتضيات التي من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. ومن ثم تظهر تمثيلية النساء بالجهات كشرط جوهري حتى تتوقع تحقيق مثل هذه الأهداف.

دولة حديثة، ومن أجل ترسيخ هذا الهدف، فإن النص الدستوري يضع ولأول مرة مركز دستوري لفائدة المرافق العمومية، والذي يحيل على وضع ميثاق خاص بها يحدد مجموع « قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية».

ثانيا: تعزيز الدور التنفيذي لرئيس المجلس الجهوي

بخلاف المتن الدستوري لسنة 1996 الذي لم يرقى برئيس المجلس الجهوي إلى مؤسسة رئاسية بالمعنى الحقيقي للعبارة، نجد دستور 2011 قد منح السلطة التنفيذية لرؤساء الجهات¹⁶⁴، كما عمل على تحديد مجال تدخل الولاية والعمال¹⁶⁵، وجعل اختصاصاتهم أكثر وضوحا فيما بين الوحدات الإدارية المحلية، مقارنة مع تعديلات 1996، وذلك بغية تقادي التضارب وتعدد المتدخلين وقصد إضفاء الفعالية والتجانس على عملها وتدخلاتها¹⁶⁶، كما غير من الدور الموكل لهم في علاقتهم مع السلطات المركزية ومصالحها اللامركزية إن على الصعيد التمثيلي أو الوظيفي، وكل ذلك في إطار التوجه نحو تعزيز الدور التنفيذي لرؤساء المجالس الجهوية.

كما أنه من أهم المستجدات التي أتى به دستور 2011 هو منحه سلطة تنظيمية¹⁶⁷ لرؤساء الجهات، وهذا مفاده أنه يمكن لرئيس المجلس الجهوي إصدار قرارات تنظيمية جهوية تتضمن قواعد عامة ومجردة لتنظيم مختلف المجالات التي تدخل ضمن اختصاصات الجهة.

¹⁶⁴ حيث نص لفصل 138 على أنه: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوات هذه المجالس ومقرراتها"، وهذا يعني أن رؤساء جميع مجالس الجماعات الترابية سيتولون تنفيذ الميزانية المحلية بما فيها العملات والأقاليم والجهات، وبالتالي سيصبح رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس العملات والأقاليم هم الأمور بالصرف، عكس ما كان عليه الوضع في السابق حيث أن الأمر بالصرف لمجلس الجهة هو الوالي عامل العمالة أو الإقليم مقر تواجد الجهة، والعامل فيما يخص العملات أو الأقاليم، وبالتالي سيتمكن المنتخبين الذين انتخبهم المواطنين من تنفيذ ميزانية مجالسهم بنوع من الحرية.

¹⁶⁵ إن التفوق الذي منحه دستور 1996 للعامل مركز الجهة لم يعمل القانون الجهوي 96-47 إلا على تأكيده، حيث استأثر باختصاصات ليس فقط في حدود الوصاية المعروفة في نظام اللامركزية الإدارية بل باعتباره المنفذ لمقررات المجلس الجهوي، وأحد الهيئات المشرفة على سير المجلس وتمثيله. الأمر الذي يجعلنا أمام سياسة اللاتركيز الإداري، الشيء الذي يستنتج منه على أن صانع القرار هو ممثل الدولة وليس الجهاز المنتخب أو رئيسه.

- المادة الأولى من القانون 96-47 المتعلق بالتنظيم الجهوي لسنة 1997.

¹⁶⁶ رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتركيز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة الدكتوراه في الحقوق الرباط 2002/2001 ص 155.

¹⁶⁷ حيث نصت الفقرة الثانية من مادته 140 على أنه "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها". وهذا مفاده أنه يمكن لرئيس المجلس الجهوي إصدار قرارات تنظيمية جهوية تتضمن قواعد عامة ومجردة لتنظيم مختلف المجالات التي تدخل ضمن اختصاصات الجهة.

الفقرة الثانية: التكريس الدستوري لاستقلالية الجهة

يبقى الأساس الذي انبنت عليه كل مظاهر الاستقلالية في دستور 2011 هو، اعتبار الجهة في مستوى أول شخصاً اعتبارياً عاماً خاضعاً للقانون العام، يسير شؤونه بكيفية ديمقراطية، بناء على مبدأ التدبير الحر، مع منحها السلطة التقديرية والتنظيمية والتنفيذية، مما يعني أن الجهة في ظل دستور 2011 أصبح لها استقلال وظيفي (أولاً) ومالي (ثانياً) متقدم على ما كان عليه في دستور 1996.

أولاً: الاستقلال الوظيفي للجهة على ضوء دستور 2011

منح المشرع الدستوري لسنة 2011 الجماعات الترابية السلطة التقديرية وكذلك السلطة التنفيذية وذلك بشكل صريح خلافاً لدستور 1996 الذي لم يشر سوى لمبدأ يكتسي طبيعة غامضة وشكلية (التدبير الديمقراطي للجماعات الترابية)، بهذا فإن الدستور الحالي يسجل تقدماً بالمقارنة مع الدساتير السابقة، والذي يظهر في سعيه إلى الحفاظ على الاستقلال المحلي ضد أي تدخل (بدون أساس) من جانب المركز في الشؤون المحلية. فهذا الخيار يتمثل في مظهر مزدوج، فمن ناحية أولى، فالنص الدستوري يضع «مبدأ التدبير الحر»¹⁶⁸ بين المبادئ التي يركز عليها التنظيم الترابي للمملكة، فدسترة هذا المبدأ يعتبر ترجمة مباشرة لإرادة تكريس الجماعات الترابية كوحدات حرة ومستقلة في العلاقة بمصالح الدولة.

ومن ناحية أخرى إقرار المشرع الدستوري في الفصل 140 باختصاصات الممنوحة للجهات، وحصرها في اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، وبين بأن طريقة التوزيع ستكون بناء على مبدأ التفريع.

وانطلاقاً من هذا التفصيل فإن إرهابات الاستقلال الوظيفي للجهة التي يجب التنويه بها تتمثل في إقرار مبدأ التدبير الحر¹⁶⁹ في ممارسة الاختصاصات، وفي التنصيب على مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات. هذا الأخير الذي تظهر أهميته في كونه يخول للجهة

¹⁶⁸ الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011.

¹⁶⁹ يفيد مبدأ التدبير الحر في معناه العام، شكلاً من الحرية والاستقلالية في تدبير الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات لشؤونها المحلية، وعلى ذلك، فإنه مبدأ يمكن هذه الأخيرة من تدبير شؤونها بنفسها، وتحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة وديمقراطية، ولا يسمح ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها، إلا في الحدود التي يسمح بها القانون، هذا التعريف قد يتلاءم مع الطابع العام والنسبي للمبدأ، خاصة وأن تطبيقاته تظل مرتبطة ببعض التجارب اللامركزية المقارنة، وخاصة منها التجربة الفرنسية.

للاستزادة حول مفهوم التدبير الحر يراجع مقالنا التالي:

- مولاي هشام جاز: "الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر": مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص ص 154-155.

أن تدبر نفسها بنفسها، ولا يكون تدخل الدولة إلا في حالة عجز الجهة، وهذا ما يجعل من هذا المبدأ له القدرة على تأطير الاختلالات بين الجهة والجهات الأخرى وما بين الدولة والجهة، مستندا إلى ثلاثة معايير مرجعية وهي؛ "معيار الضرورة، معيار التناسب، ثم معيار الفعالية"¹⁷⁰.

ثانيا: الاستقلال المالي للجهة على ضوء دستور 2011

بالرجوع إلى مقتضيات دستور 2011، نجده بأنه عمل على تكريس الاستقلال المالي للجهة كجماعة ترابية، فبالرجوع للفصل 135 منه نجده يؤكد على أن الجهة شخص اعتباري خاضع للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. مما يعني تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخولها الاستقلال المالي إلى جانب الاستقلال الإداري.

هذا في حين ينص الفصل 136، على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبدأ التدبير الحر، ومساءلتها على النتائج التي أنجزتها، وتمتعها بحرية التصرف في الموارد المتاحة لها، في إطار احترام القانون. لكن حرية التدبير هذه، تكون في ظل احترام ما هو وارد في القانون، الشيء الذي سيكمن مجالس الجهة من ممارسة اختصاصاتها بنوع من الاستقلالية، بمقابل التقليل من الوصاية الممارسة عليها خصوصا في المجال المالي. كما أن هذا المبدأ يركز على الاستقلال المالي للجهات من حيث توسيع دائرة الموارد الذاتية مقابل التقليل من امدادات الدولة. وفي نفس الصدد جاء الفصل 141 ليؤكد على أن الجهة أصبحت تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وليؤكد كذلك على ضرورة أن يكون كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

¹⁷⁰ يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية وهو، مبدأ يسمح بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على إغناء نفسها عن طريق اتساع الخيرات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي. وهو بهذا المعنى يقترح بشكل طبيعي تنظيماً ترابياً بسيطاً، مرناً وملئاً كأحد شروط الرواج الاقتصادي وتحديثه. للاستزادة حول هذا المبدأ يراجع:

- Christian WELZ : Collectivités locales en Allemagne entre fédéralisme et subsidiarité, in La décentralisation dans les Etats de l'union européenne, La documentation française, Paris, 2002 , pp 45-48.

الفرع الثاني: إرساء علاقات الجهة بباقي الفاعلين على أسس التشارك والتعاون

إن أهمية الاختصاصات المسندة للجهة بمقتضى دستور 2011 أصبحت تفرض على هذه الأخيرة أن تكون منفتحة على محيطها، متعاونة وشريكة مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين. فالتنمية الترابية عملية متكاملة لا تتم بواسطة تدخل فاعل جهوي دون آخر، وإنما تتم بواسطة سياسات متكاملة ومندمجة تأخذ بعين الاعتبار المحيط والاعتبارات السوسيو-اقتصادية والاختلالات المجالية، في إطار من التكامل والتشارك بين مختلف المتدخلين والفاعلين الرسميين وغير الرسميين. والاندماج، بهدف تحقيق تنمية ترابية مندمجة تهتم بجميع جوانب الحياة اليومية. من هنا ظهرت الحاجة إلى نهج مقاربة تشاركية تقوم على تعزيز التعاون والتضامن بين الجهات (الفقرة الأولى)، والإشراك المباشر للمواطن وللجمعيات في التدبير الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تكريس التعاون والتضامن بين الجهات

بخلاف دستور 1996 الذي لم يشر في بنوده لأي شكل من أشكال التعاون والتضامن بين الجهات أو بينها وبين مختلف الفاعلين الترابيين والاقتصاديين. خصص دستور 2011 مكانة هامة لهذا الميدان، حيث تضمن العديد من المقننات الرامية لتأطير وتنظيم التعاون بين الجهات وذلك لتفعيل آليات التعاون والشراكة (أولاً) والتضامن والتعاقد في البرامج والوسائل (ثانياً)، من أجل تحقيق التنمية الترابية المتكاملة والشاملة.

أولاً: التعاون والشراكة على ضوء دستور 2011

إذا كان دستور 1996 لم ينص في مقنناته على آليات التعاون والشراكة واكتفى بترك ذلك للقانون التنظيمي رقم 96-47 المتعلق بالجهات¹⁷¹، فإن دستور 2011 جعل من التعاون مبدأً دستورياً¹⁷² إلى جانب مبادئ التدبير الحر والتضامن والتفريع...، ومن تم تمييز عن دستور 1996.

¹⁷¹ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 لبريل 1997.

¹⁷² إلا أنه لم يشر لمصطلح الشراكة واكتفى بدسترة مبدأ التعاون الذي نظن أنه مبدأ يشمل في مضمونه كل من الشراكة والتضامن.

كما أنه خول للجهات امكانية الاتفاق على كفاءات التعاون في ما بينها¹⁷³ أو مع باقي الجماعات الترابية الأخرى والأشخاص المعنويين، في القطاع العام والخاص¹⁷⁴، كما أنه خص الجهة بعدد من الاختصاصات، فأسند لمجلسها اختصاص التداول في القضايا المتعلقة بها عن طريق اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تميمتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فلم تعد الجهة وحدة ترابية إدارية فقط وإنما أصبحت لها العديد من الاختصاصات المتعلقة بالتنمية، مما يحتم عليها الانفتاح على المحيط الخارجي عن طريق القيام بمختلف أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تتعش تميمتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والفاعلين الترابيين والشركاء الاقتصاديين -القطاع الخاص-¹⁷⁵.

ثانيا: تكريس مبدأ التضامن والإنصاف المجالي

لتجاوز تمركز الثروة في جهات معينة ومنطق المغرب النافع والمغرب الغير النافع أقر دستور 2011 مبدأ التضامن والإنصاف المجالي، حيث أكد في فصله 142 على أنه "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها". وحسب الفصل 146 تحدد بقانون تنظيمي موارد وكفاءات تسيير الصندوقين.

الفقرة الثانية: الإشراف المباشر للمواطن وللجمعيات في التدبير الجهوي

لم يعد الشأن العام الترابي والجهوي حكرا على المؤسسات السياسية والمنتخبة، بمقتضى دستور 2011 بل أصبح المواطن وجمعيات المجتمع المدني بمقتضاه يضطلعون

¹⁷³في هذا الإطار، تشير المادة 136 من دستور 2011 إلى أن، "التنظيم الجهوي يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون"، وفي نفس الصدد تشير المادة 144 إلى أن الجماعات الترابية بإمكانها تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في البرامج والوسائل".

¹⁷⁴وهذا ما أشارت إليه الفقرة الثالثة من الفصل 143 من دستور 2011 بقولها "...كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاوننا"

¹⁷⁵يشير مفهوم القطاع الخاص، إلى ذلك القطاع من الاقتصاد الوطني الذي يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وتجري فيه عملية تخصيص المواد الإنتاجية طبقا لما تمليه قوة السوق التلقائية وليس إرادة السلطات الحكومية العام، أي أن القطاع الخاص يشتمل على المؤسسات التي يحدثها الأفراد المستثمرون بغية تحقيق الأرباح . وبشكل عام يعرف بأنه " ذلك الجزء من الاقتصاد الغير خاضع لسيطرة الحكومة، ويدر وفقا لاعتبارات الربحية المالية " للمزيد من التفصيل يراجع:

- Paul Lignières , « Partenariats publics privés édit litec » 2000 ; p.1.

بدور كبير في هذا المجال حيث ضمن هذا الدستور لهؤلاء الفاعلين امكانية الحوار والتشاور لتيسير مساهمتهم في إعداد برامج التنمية وتتبعها (أولاً) وكذا إمكانية تقديمهم لعرائض قصد مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله (ثانياً).

أولاً: امكانية الحوار والتشاور

نص الدستور الجديد لسنة 2011 في العديد من فصوله ولأول مرة في تاريخ التعديلات الدستورية بالمغرب، على مبدأ الديمقراطية التشاركية وحق المواطنين والمواطنات والجمعيات في المشاركة في صنع السياسات العمومية سواء على المستوى الوطني أو الترابي، وتجد آليات الديمقراطية التشاركية تجسيدها الواضح في الفصول 12 و 13 و 14 و 15 من الدستور. أما على مستوى الجهات والجماعات الترابية، فقد نص المشرع الدستوري في الفصل 139 على أنه "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور من أجل مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية الترابية وتتبعها.

فبمقتضى هذا الإجراء الدستوري أصبح بإمكان المواطن أن يشارك في تسيير شؤون جهته من خلال؛ حضوره وانتخابه مباشرة لممثليه أولاً، ثم من خلال إمكانية طلبه لإدماج نقطة من النقاط التي يراها تستحق الأهمية والدراسة ضمن جدول أعمال المجلس ثانياً، لكي يتم دراستها والتصويت عليها، هذه الآلية التشاركية التي وضعها الدستور في يد المواطنين والمواطنات لا تنحصر فقط عليهم وإنما تمتد لتشمل جميع الجمعيات والمجتمع المدني هذا الأخير الذي كان غائباً قبل هاته الصورة في المجالس الجهوية، أصبح الآن في ظل المقتضى الدستوري الحالي شريكاً لهذه المجالس.

ثانياً: امكانية تقديم العرائض لمجلس الجهة

بخلاف الدساتير السابقة تنبه دستور 2011 لأهمية الحق في تقديم العرائض، ونص عليه في مجموعة من النصوص، يأتي على رأسها الفصل 139 الذي خول لجمعيات المجتمع المدني وعموم المواطنين الحق بمخاطبة المجالس الجماعية المنتخبة في الأمور التي لها علاقة بالشؤون العامة الجهوية والمحلية.

المطلب الثاني: إرهاصات الحكامة في القانون التنظيمي 111.14

لم يكن وضع الإطار الدستوري للجهة في المغرب كافيا في بناء الصرح القانوني للحكامة الجهوية، بل شكل خطوة أساسية في بلورتها واستكمالها من خلال صدور القانون التنظيمي الذي سيؤطر الإطار الدستوري ويجسده على أرض الواقع، بحيث أن القانون 111.14 المتعلق بالجهات، سيمهد للمقتضيات المهيكلة له، بالإحالة إلى أن إحداث وتنظيم الجهات يستند إلى الثوابت والمبادئ المنصوص عليها في الدستور، وخاصة الفصل الأول منه¹⁷⁶.

كما أنه وبعد أن يجتهد في إعطاء التعريف القانوني للجهة، سيحيل إلى المرتكزات المؤطرة لتدبير وتنظيم الجهة وخاصة مبدأ التدبير الحر، وأيضا مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى¹⁷⁷.

ذات المقتضيات، ستعمل على إقرار مكانة الصدارة للجهة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوي، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى. كما ستعمل، وبناء على مبدأ التفريع على الإقرار بممارسة الجهة للاختصاصات الذاتية المسندة إليها، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة. وكذا الاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة. أما على المستوى الثاني من التحليل فإن الهيكلة العامة لقانون الجهة ستبقى وفيه للمقتضيات الواردة في الفصل 146 من الدستور، والتي سيعاد تكريسها من خلال المادة الأولى من القانون التنظيمي للجهة، والذي سيجعل التعاطي مع هذه الأخيرة محكوما باستحضار العناصر المرجعية التالية:

- شروط تدبير الجهة لشؤونها؛
- اختصاصات الجهة وصلاحيات مجلس الجهة ورئيسه؛

¹⁷⁶ تنص الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011 على الآتي: "التنظيم الترابي للملحة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

¹⁷⁷ الشريف الغيوي: "استقلالية السلطة التنفيذية للجهة على ضوء القانون 111-14"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 11، دجنبر 2016.

- إدارة الجهة وأجهزة تنفيذ المشاريع وآليات التعاون والشراكة؛
- النظام المالي للجهة ومصدر ومواردها؛
- أشكال وكيفيات التعاون بين الجهات والآليات الرامية إلى ضمان تكيف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

العناصر السابقة المهيكلة للنظام القانوني للجهة، والمكرسة للحكامة الترابية، سنحاول تناولها من خلال فرعين رئيسيين: الفرع الأول يهتم البناء المؤسسي والوظيفي للجهة، أما الفرع الثاني فيهم الآليات التنظيمية المتعلقة بحكامة الجهة.

الفرع الأول: البناء المؤسسي والوظيفي للجهة

تسعف مقتضيات التنظيمية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، في إبراز العناصر المهيكلة للحكامة الترابية. والواقع، أنه وبالرجوع إلى هذه المقتضيات سيظهر أن الجانب الإجرائي لهذه الأخيرة، لا يخرج عن أحد المستويين الاثنان من المكونات المستوى المؤسسي، المتعلق بالبنيات المؤسسية للجهة في هيكلتها وتنظيمها (الفقرة الأولى)، أما المستوى الثاني من الإطار الإجرائي فإنه، يرتبط بالمستوى التديري أو الوظيفي المقابل لسلطة تنفيذ المداولات والمقررات من قبل المجالس الجهوية¹⁷⁸ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ارهاصات الحكامة في البناء المؤسسي للجهة

لقد حاول القانون 111.14 تفادي محدودية نتائج ظهور 2 أبريل 1997 وعجزه عن تفعيل نظام الجهوية ببلادنا بسبب ضعف الإطار المؤسسي، وحتى لا يتكرر هذا عمل القانون المشار إليه على تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها (أولاً)، كما عمل على تدعيم إدارة الجهة بهياكل جديدة (ثانياً).

¹⁷⁸ وهو مستوى يجد تجسيده الأولي والعملي، في تمتيع هذه الأخيرة بالوسائل القانونية والمادية الكفيلة بتحقيق ذلك، والمتمثلة أساساً في حق ممارسة سلطة تنظيمية محلية، تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في الحالات التي يحددها القانون. كما يتجسد في منحها اختصاصات فعلية وواقعية، تمكنها من تدبير شؤونها وتعزز حرية عملها.

أولاً: تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها

ثلاث عناصر كبرى يلزم استحضارها بخصوص تناول أجهزة تدبير الجهة، وتهم هذه العناصر في جانبها الأولي تنظيم مجلس الجهة، ويتعلق الجانب الثاني بتسييرها، أما الجانب الثالث فيهم النظام الأساسي للمنتخب الجهوي.

1- تنظيم المجلس الجهوي:

تحيل الجهة في تنظيمها القانوني الجديد على مستجدات تنظيمية في غاية الأهمية. ليس فحسب على مستوى انتخاب مجالس الجهات، الذي أصبح يعتد بقاعدة الاقتراع العام المباشر؛ أو على مستوى الوضع الجديد لجهازها التنفيذي، المشكل أساساً من كل من رئيس مجلس الجهة ونواب هذا الأخير، ولكن أيضاً من خلال الأجهزة المساعدة داخل المجلس¹⁷⁹. وهكذا، فإذا كان رئيس الجهة سيحظى في ظل المقترحات التنظيمية الجديدة بالوضع الطبيعي الواجب الاعتراف به له كرئيس لجماعة ترابية، يخضع في اختياره وتسميته لقاعدة الاقتراع العلني، ولجملة من الشروط والواجبات المنصوص عليها قانوناً، فإن ذات المقترحات ستعمل أيضاً على تبيان طريقة انتخاب نواب الرئيس، الذين سيضطلعون بمهام مساعدة هذا الأخير في تأدية المهام المنوطة به.

أما الأجهزة المساعدة لمجلس، فإنها ستضم إلى جانب كل من كاتب المجلس ونائبه، كأجهزة لتوثيق ذاكرة المجلس وجلساته وأشغاله واللجان الدائمة بمجلس الجهة، آلية ما يعرف "بالفرق" داخل مجلس الجهة¹⁸⁰، واللجان الدائمة بالمجلس تشكل آليات تقليدية في التدبير الجهوي، على اعتبار أنها آليات واكبت التجربة المحلية في جانب هام من مراحلها التاريخية، فإن آلية الفرق ستشكل تجديداً في تنسيق العمل الجماعي داخل المجلس الجهوي، بما يسعف في حسن الاضطلاع بالمهام والاختصاصات الموكولة للجهات.

2- تسيير المجلس الجهوي: ينضبط تسيير مجلس الجهة إلى جانبين اثنين من

المقتضيات، أولى هذه المقترحات، وتهم نظام دورات هذا الأخير¹⁸¹. أما الجانب الثاني من المقترحات، فإنه يهم المقترحات المتعلقة بنظام سير عمل المجلس الجهوي، سواء في

¹⁷⁹ المواد من 9 إلى 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

¹⁸⁰ وهي آلية تساعد على تنسيق العمل بين مجموعة من الأعضاء المنتمين لمجلس الجهة، لأجل توحيد الرؤى والمواقف في مجموعة من القضايا التي تهم الشؤون الجهوية.

¹⁸¹ تتوزع دورات المجلس إلى دورات عادية تعقد قانونياً ثلاث مرات في السنة، ودورات استثنائية يتم اللجوء إليها في الحالات التي تستدعي ذلك، وفق الشكليات والإجراءات المسطرية المنظمة، سواء من قبل أعضاء المجلس، أو عند تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات، أو من طرف سلطة الوصاية ممثلة في شخص الوالي

الجانب المرتبط بإعداد جدول الأعمال والذي أصبح منوطاً برئيس المجلس بتعاون مع أعضاء المكتب، أو ضرورة التقيد بالنقطة أو النقط المدرجة بجدول الأعمال والإجراءات المسطرية الخاصة بذلك، أو السير العام لمداولات المجلس والشروط المتطلبية للانعقاد القانوني، أو آجال الدورات وإمكانات التمديد، أو الطرق الخاصة بإخبار أعضاء المجلس¹⁸².

(3) - تحسين النظام الأساسي للمنتخب: عمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات¹⁸³،
من خلال المواد من 54 إلى 79، على تمتيع المنتخب الجهوي بنظام أساسي، ينص على مجموعة من الحقوق ومجموعة أخرى من الواجبات¹⁸⁴.

ثانياً: دعم إدارة الجهة بهياكل جديدة

بالإمكان الإقرار، بأن من المستجدات الهامة التي جاء بها القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات المقننات الخاصة بإدارة الجهة، ليس فقط على المستويات الإدارية الداخلية المنظمة لإدارة هذه الأخيرة، وإنما أيضاً على المستويات الخارجية التنفيذية والعملياتية لتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والآليات التي أقرها القانون لأجل إنجاح الأدوار المنوطة بالجهة في هذه المجالات.

وهكذا على مستوى الهياكل الداخلية لإدارة الجهة، فإن المستجدات رامت بهذا الخصوص إحداث كل من "المديرية العامة للمصالح"¹⁸⁵ و"مديرية لشؤون الرئاسة والمجلس". كما أن المستوى الخارجي العملياتي لتنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من طرف المجالس الجهوية، سيقضى بشأنها القانون بإحداث أجهزة مختصة لذلك، ستتخذ مسمى "الوكالة

¹⁸² من مستجدات القانون التنظيمي حول الجهة أيضاً هو الإمكانية المفتوحة أمام أعضاء مجلس الجهة بأن يوجهوا، بصفة فردية أو جماعية، أسئلة كتابية إلى رئيس المجلس حول كل مسألة تهم مصالح الجهة. وتسجل هذه الأسئلة في جدول أعمال دورة المجلس الموالية لتاريخ التوصل بها، شرط أن يتم التوصل بها قبل شهر من انعقاد الدورة. وتتم الإجابة عنها في جلسة تنعقد لهذا الغرض. وفي حالة عدم الجواب داخل هذا الأجل، يسجل السؤال، بطلب من العضو، بحكم القانون، حسب الترتيب بجدول أعمال الجلسات الموالية والمخصصة للإجابة عن الأسئلة في الدورات المقبلة. ولا يمكن أن يتجاوز الوقت المخصص من طرف مجلس الجهة للإجابة عن الأسئلة المطروحة جلسة واحدة عن كل دورة. ويحدد النظام الداخلي للمجلس شروط إشهار الأسئلة والأجوبة.

كما أصبح بإمكان المجلس إحداث لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، وذلك بطلب من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل. وتعد هذه اللجنة تقريراً حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويناقش هذا التقرير من طرف المجلس الذي يقرر بشأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات.

- المواد من 35 إلى 53 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

¹⁸³ لم يكن التنظيم الجهوي السابق- مع استثناء بعض المواد- ينص على نظام أساسي للمنتخب وهو ما حاول القانون التنظيمي 111.14 تداركه بتخصيص الباب الثالث (المواد من 54 إلى 79).

¹⁸⁴ المواد 54 إلى 74 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁸⁵ تضطلع المديرية العامة للمصالح بدور إداري صرف بالنسبة للجهة. وقد عوضت إلى حد ما الدور التقليدي للإدارة الخاصة بالجماعات المحلية، في ظل المقننات القانونية لما قبل القوانين التنظيمية الجديدة. ويوجد على رأس هذه المديرية، "مدير عام للمصالح" أسند له القانون مهام مساعدة الرئيس في ممارسة صلاحياته، والإشراف على إدارة الجهة - تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته-، وتنسيق العمل الإداري لمصالح الجهة، والسهر على حسن سيره.

الجهوية لتنفيذ المشاريع" لدى كل جهة تتمتع بالاستقلال الإداري والماليين تتناط بها مهام إعداد مشاريع الجهة وتنفيذها، وتتبع إنجازها. وتتولى مد المجلس بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع والبرامج التنموية المقررة من طرف المجلس الجهوي. وتعتبر هكذا الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع¹⁸⁶، إحدى الآليات التجديدية والعملية في المهام والأدوار المطلوب من الجهات الاضطلاع بها. وهكذا فقد عمل القانون على تنظيم الجوانب الخاصة بإحداث هذه الوكالات، على اعتبارها شخص من الأشخاص المعنوية العامة المتمتعة بالاستقلال الإداري والمالي، تختص بمهام تقديم المساعدة وأيضا نهام تنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من قبل مجالس الجهات.

من جانب آخر، فإن القانون وفي إطار السعي والحرص على مبدأ النجاعة في تدبير المشاريع التنموية للجهات، سينص على إحداث "شركات التنمية الجهوية"¹⁸⁷ وهي عبارة عن شركات مساهمة، تختص بممارسة الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي، التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير إحدى مرافقها. كما حدد القانون الشروط العامة لإحداث مثل هذه الشركات والأغراض المنوطة بها، وأيضا نسب المساهمة فيها والطرق العامة لتدبيرها¹⁸⁸.

هكذا وبعد تطرقنا للجانب الهيكلي البنوي الذي يعبر في شكل منه عن إرهاصات الحكامة الترابية ننتقل إلى الجانب الوظيفي والمرتبب باختصاصات الجهة وإمكانياتها المالية.

¹⁸⁶ إن توظيف مصطلح الوكالة بخصوص الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وإن كان يتقاطع من حيث الحق القانوني المخول للجهات في إحداث الوكالات بمفهومها الإداري التقليدي، كأشخاص معنوية عامة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وكطريقة من طرق إدارة المرافق العامة، تعند بالتنظيم والتسيير المباشر لهذه الأخيرة، عن طريق أموالها وموظفيها، مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام، فإنه بالنسبة للوكالة بالشكل الموظف في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فيمكن اعتبارها بالأساس آلية للتدبير والتنفيذ العملي لشؤون الجهة، سواء من حيث تقديم المساعدة أو تنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من طرف مجالس الجهات.

- أنظر بخصوص المفهوم التقليدي للوكالة: مليكة الصروح: القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، نونبر 2006، ص853.

¹⁸⁷ تسمى "شركات التنمية الجهوية"، أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. ويتم إحداث هذه الشركات لممارسة أنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية، التي تدخل في اختصاصات الجهة، أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

- المواد من 145 إلى 147 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

¹⁸⁸ تجد المقترحات الخاصة بشركات التنمية الجهوية، أولى مرجعيتها القانونية في المقترحات المنظمة السابق وردها في الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 18 فبراير 2009 القاضي بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 صادر في 18 فبراير 2009 القاضي بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر. عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009. والذي نص على أنه: "يمكن للجماعات المحلية ومجموعاتها إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص..."

- الباب العشر، الفصل الثاني، من المقترحات الخاصة بشركات التنمية المحلية، المادة 140.

الفقرة الثانية: البناء الوظيفي للجهة في ظل القانون 111.14

تعد الجهة جماعة ترابية ووحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، لذا كان لزاما منحها مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات لأجل البث في قضايا الجهة (أولا)، حيث أن المجلس الجهوي يتخذ تدابير لضمان تنمية الجهات اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، لهذا ثم مد الجهات بالوسائل المالية اللازمة لأجل تحقيق هذا المشروع التنموي (ثانيا).

أولا: اختصاصات الجهة

خول القانون 111.14 مجموعة من اختصاصات للجهة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، في إطار قانوني واضح يحدد المسؤوليات، ويقوم على التنسيق بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وانطلاقا من قانون التنظيم الجهوي المذكور تبرز ثلاثة أصناف من الاختصاصات التي يخولها القانون للجهات وهي: اختصاصات ذاتية، اختصاصات مشتركة، واختصاصات منقولة من الدولة إلى الجهة.

1- الاختصاصات الذاتية للجهة: تحيل الاختصاصات الذاتية في علاقتها بالجهات، إلى الاختصاصات التي أوكلها القانون على سبيل الحصر للجهات؛ إن على المستويات الاقتصادية أو المجالية أو المالية أو البشرية، بما يعزز من استقلالها الذاتي في ممارسة الشؤون المحلية¹⁸⁹.

2- الاختصاصات المشتركة والمنقولة من الدولة إلى الجهة إلى جانب الاختصاصات الذاتية والتي تم العمل على التعداد القانوني للمجالات المرتبطة بها، فإن

¹⁸⁹تتفرع الاختصاصات الذاتية للجهات إلى مستويين اثنين من الاختصاصات:

- الاختصاص المرتبط بالتنمية الجهوية؛
 - والاختصاص في مجال إعداد التراب.
- وإذا كان القانون قد حاول رصد وتعداد وتأطير الاختصاصات العائدة للجهة في مجال التنمية الجهوية، وبالأوجه المتعددة لهذه الأخيرة؛ إن على المستويات الاقتصادية والبشرية والمجالية والثقافية والبيئية، وكذا في إطار الصيغ الخاصة بالتعاون الدولي، فإنه سيهتم باختصاصات الجهة في مجال إعداد التراب؛ لا من حيث وضع الآلية القانونية لذلك متمثلة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، ولكن أيضا من خلال الآليات الإجرائية للوصول للأهداف المسطرة في هذا التصميم يلزم الإحالة في إطار اختصاصات الجهة، إلى التأطير المرجعي والإرشادي لهذه الأخيرة؛ من خلال مقتضيات المادة الثمانون (80) من القانون التنظيمي لهذه الأخيرة، والذي سينيط بالجهة مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وما يقتضيه ذلك من تنظيم لشروط هذه الأخيرة وتنسيقها وتتبعها، في المجالات التالية:
- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
 - تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
 - اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقارنة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
 - الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛
 - العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها.
- المواد من 81 إلى 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

نفس التعداد سيعتمد بالنسبة لميادين الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، كما سيتم أيضا تبيان الآليات المعتمدة لأجراء هذه الاختصاصات، والدفع بتنفيذها على أرض الواقع. وهكذا، وعلى مستوى الاختصاصات المشتركة، وفي ظل توخي تكريس مبدأي المشاركة والنجاعة في الاضطلاع بها، فإنها ستهم مجالات التنمية أكانت ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي أو ثقافي أو سياحي¹⁹⁰.

أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات، فإن القانون قد عمل على تعدادها على سبيل الحصر، وتهم المجالات الخاصة بالصناعة، والصحة، والتجارة، والتعليم، والثقافة، والرياضة، والثقافة، والطاقة، والماء، والبيئة¹⁹¹. وإذا كان القانون قد اختار بالنسبة للاختصاصات المشتركة آلية "التعاقد"؛ إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، فإنه سيتم الاعتراف بآلية "التدرج" و"التمايز" كآليات إجرائية بخصوص الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات¹⁹².

ثانيا: مقارنة الإمكانيات الموضوعية والمادية لدى الجهة

تكمن الإمكانيات الموضوعية في مختلف الصلاحيات الموكولة لكل من مجلس الجهة كجهاز منتخب لهذه الأخيرة ورئيس الجهة كمثل لجهازها التنفيذي، وهي صلاحيات متعددة المجالات ومتنوعة الميادين والاهتمامات بالنسبة لكل من مجلس الجهة ورئيسه (أ). وتكمن الإمكانيات المادية (ب) في مختلف المقننات التنظيمية التي همت المجال المالي للجهة والتي جاءت لترجمة مختلف المبادرات والمشاريع على مستوى أرض الواقع.

1- صلاحيات مجلس الجهة ورئيسه اعترف القانون 111.14 للمجلس الجهوي بصلاحيات التدخل في ميادين اثنين؛ وهما ميدان الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وما يرتبط بذلك من صلاحيات في ميادين التنمية الجهوية، وإعداد التراب، والمرافق العمومية، والمالية والجبائيات، وأملاك الجهة، ثم الميدان الخاص بمجالات التعاون والشراكة. أما رئيس

¹⁹⁰ تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، انظر: المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁹¹ وهذا ما أشارت إليه المادة 94 من القانون 111.14 بقولها "تحدد اعتمادا على مبدأ التفرغ مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة: "التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛ الصناعة؛ الصحة؛ التجارة؛ التعليم؛ الثقافة؛ الرياضة؛ الطاقة والماء والبيئة".

¹⁹² انظر المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

مجلس الجهة كجهاز تنفيذي لهذه الأخيرة، فإن صلاحياته تتوزع هي الأخرى إلى صلاحيات تنفيذية بخصوص مداوات ومقررات المجلس الجهوي، وصلاحيات تديرية ومن أبرزها الحق في ممارسة السلطة التنظيمية¹⁹³، إلى جانب جملة من الصلاحيات التديرية الأخرى¹⁹⁴.

(2) - مالية الجهة

يعتبر المجال المالي من بين أهم المجالات التي يتداول فيها مفهوم الحكامة بشكل واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير، مكانة هامة في كل السياسات العمومية والترايبية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وتترجم بها المجالس المنتخبة وعلى رأسها المجالس الجهوية برامجها السياسية إلى واقع ملموس. وفي هذا الصدد جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر في 7 يوليوز 2015 المتعلق بالجهات بمجموعة من المستجدات التي تروم النهوض بمالية الجهة، والتي يمكن حصرها في الآتي :

- تمكين الجهات من موارد مالية¹⁹⁵ هامة تتمثل بالخصوص في (5%) من حصيللة الضريبة على الشركات و 5% من حصيللة الضريبة على الدخل و(20%) من حصيللة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها مخصصات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021. ويتم رصد هذه الموارد بوتيرة تزايد سنوي تدريجي؛

¹⁹³ اعتبر القانون رئيس مجلس الجهة الجهاز التنفيذي لهذه الأخيرة، وهذه الصفة تعترف لصاحبها بحق تنفيذ مداوات المجلس ومقرراته، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لذلك. للمزيد من التفصيل حول اختصاصات رئيس المجلس الجهوي، تراجع المادة 99 من القانون المتعلق بالجهات.
¹⁹⁴ من ذلك الاعتراف له بحق ممارسة السلطة التنظيمية، والحق في تسيير المصالح الإدارية للجهة وتدير مختلف شؤونها، وإعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وإعداد الميزانية، وإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ورفع الدعاوى القضائية إلى جانب الصلاحيات المنصوص عليها في القانون.

- المواد 102 إلى 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
رئيس المجلس الجهوي، تراجع المادة 99 من القانون المتعلق بالجهات.
¹⁹⁵ من ذلك الاعتراف له بحق ممارسة السلطة التنظيمية، والحق في تسيير المصالح الإدارية للجهة وتدير مختلف شؤونها، وإعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وإعداد الميزانية، وإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ورفع الدعاوى القضائية إلى جانب الصلاحيات المنصوص عليها في القانون.

تشتمل موارد الجهة حسب المادة 189 من القانون التنظيمي لمتعلق بالجهات على:
- حصيللة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات وبالضريبة على الدخل، والرسم على عقود التأمين، طبقا لأحكام المادة 188 أعلاه؛ المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه؛ حصيللة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الأجر عن الخدمات المقدمة، طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي؛ حصيللة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيللة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها؛ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛ حصيللة الاقتراضات المرخص بها؛ دخول الأملاك والمساهمات؛ حصيللة بيع المنقولات والعقارات؛ أموال المساعدات والهبات و الوصايا مداخل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

- تكريس القانون التنظيمي للدور التنفيذي لرئيس الجهة على المستوى المالي بالاعتراف له بصفة الأمر بالصرف؛ وهي صفة تؤهل صاحبها إلى جانب الأمر بقبض مداخل الجهة، بصرف نفقاتها، كما أن العمليات المرتبطة بتنفيذ ميزانية الجهة هي موكولة لكل من الأمر بالصرف والخازن لدى الجهة¹⁹⁶؛
- التنصيص على أن نقل الاختصاصات يكون مقترنا بنقل الموارد المالية المطابقة لها؛
- تطبيقا لمقتضيات الفصل 142 من الدستور، فقد تم تفعيل إحداث صندوقي التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات؛
- إعادة هيكلة تبويبات الميزانية¹⁹⁷ من أجل الانتقال من مقارنة للنفقات مرتكزة على الوسائل إلى ميزانية مرتكزة على النتائج مقدمة على أساس برامج ومشاريع وعمليات؛
- اعتماد برمجة متعددة السنوات وتعيين البرمجة سنويا لملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف؛
- إخضاع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات؛
- إخضاع العمليات المالية والمحاسبية للجهة لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبية؛
- إخضاع صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لحساب الجهة والهيئات التابعة لها ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة طرفا فيها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة؛
- إمكانية إحداث لجان للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة؛

¹⁹⁶ تنص المادة 209 من القانون المتعلق بالجهات على ما يلي: "يعتبر رئيس مجلس الجهة أمرا بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها. يعهد بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجهة إلى الأمر بالصرف والخازن لدى الجهة".

¹⁹⁷ تتكون ميزانية الجهة في بنائها التقليدي العام من مكوني قسمي التسيير والتجهيز (الجزء الأول والجزء الثاني من الميزانية) واللذين إلى جانب لبنية الخاصة بهما؛ سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، والمدة القانونية للميزانية، وضرورة تعييدها بشكل متواز وصادق؛ فإن هم مستجد بالنسبة للمقتضيات القانونية الجديدة، هو إدخال الطابع الوظيفي في تبويب نفقات الميزانية، باعتماد التبويب عن طريق "البرامج" و"العمليات".

إلى جانب هذا، مشتملات ميزانية الجهة في شكلها لتقليدي، هو إمكانية الاشتغال أيضا على ميزانيات ملحقة تهم تدبير بعض المرافق التي لا تتمتع الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. ما يسمح القانون بمكانية إحداث حسابات خصوصية؛ وهذه الأخيرة عبارة عن عمليات مالية تساعد على تنفيذ جانب من المشاريع والتجهيزات.

- أنظر المواد من 165 إلى 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

الفرع الثاني: الآليات المتعلقة بحكامة الجهة

إذا كانت معايير وآليات الحكامة، متعددة بتعدد المجالات والقطاعات التي تشملها، فإننا سنحاول الأخذ بمقاربة "حكامة الجهة"، كمستوى من المقاربات القطاعية التي تهتم مستوى له أهمية على المستوى الترابي وهو الجهات. وعلى ذلك فإن الحكامة على هذا المستوى من التعاطي، سنحاول مقاربتها انطلاقا من مستويين اثنين، يهم الأول منهما التكريس التنظيمي لاستقلالية الجهة في تدبير شؤونها (الفقرة الأولى)، كما سنهتم في مستوى ثان، بعلاقة الجهة بآليات التشارك والاقتراح والتعاون والتضامن (الفقرة الثانية)، كتجسيد متقدم لأجراً مبدأ المشاركة وكآليات سيناط بها تصحيح الاختلالات الداخلية والتفاوتات البيئية بين الجهات.

الفقرة الأولى: التدبير الحر للشأن الجهوي

لقد جاء القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات لتأكيد وتنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الجهوية المتقدمة، إذ حمل العديد من المستجدات فيما يخص حكمة الجهة، ومن بين أهم هذه المستجدات التكريس لحرية واستقلالية الجهات في تدبير شؤونها، من خلال تحديد الشروط والعناصر والأبعاد المؤطرة لتطبيقات مبدأ التدبير الحر (أولاً)، وكذا التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية¹⁹⁸ من خلال المحاكم الإدارية (ثانياً).

أولاً: الجهة ومبدأ التدبير الحر

تنبوأ الجهات أهمية قصوى في المشهد السياسي بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 الذي اعتبرها مؤسسات مستقلة وذات "تدبير حر" فضلا على القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. وإذا توقفنا عند التدبير الحر من الناحية الاصطلاحية فهو يفيد الحرية في التدبير والإدارة، ومن ثم فهو لا يعني الحرية في الحكم، بل يقتصر على الحرية

¹⁹⁸تعتبر رقابة القضاء الإداري أهم ضمانة لاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الترابية من جهة أخرى، كما ستضمن الشفافية في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية.

في تدبير أو إدارة الشؤون الإدارية دون السياسية¹⁹⁹ ويربطه بالجهات فهو يعني حرية واستقلالية هذه الوحدات في تدبير شؤونها. وهذه الحرية أو الاستقلالية تمتد لتشمل عناصر مختلفة في التدبير. فالفصل الرابع من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات نص على أن " تدبير الجهة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي، والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه" بمعنى أن تمارس الجهات اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المراقبة البعدية، أي ترك نوع من الحرية للمدبر الجهوي في ممارسة اختصاصاته في مقابل مسألته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون، ومبادئ التدبير الحر تستمد أسسها من مفهوم "الشخصية المعنوية" المعترف بها للجهات وبمقتضاها تتمتع هذه الأخيرة بالاستقلال الإداري والمالي²⁰⁰.

إن تطبيقات مبدأ التدبير الحر، وكما أحال عليها القانون التنظيمي تتوزع إلى مستويين اثنين من التظاهرات، المستوى الأول، وقد تمت فيه الإحالة على جملة من المبادئ العامة المؤطرة لذات المبدأ، حيث أحال القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، على جملة من المبادئ العامة لمبدأ التدبير الحر؛ وهي مبادئ عشرة تحيل على كل من مبادئ²⁰¹:

¹⁹⁹ Tarik Zair : «Le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD n° 107 Novembre - Décembre,p.14.

²⁰⁰ كانت فرنسا سباقة إلى إعطاء مبدأ التدبير الحر طابعه الدستوري، من خلال المادة 34 من دستور 1958، والذي ستؤكدده المراجعة الدستورية المؤرخة في 23 مارس 2003 من خلال المادة 72،مقررة بأن الجماعات الترابية تدبر بشكل حر من طرف مجالسها المنتخبة . هذه الدسترة الفرنسية لمبدأ التدبير الحر، سيعمد المشرع المغربي إلى تبنيها من خلال المقترحات الدستورية لدستور 2011، بإعطاء المبدأ قيمته الدستورية واعتباره مرتكزا من مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي، تاركا للقوانين التنظيمية مهمة تحديد الشروط والعناصر والأبعاد المؤطرة لتطبيقاته . وقد عرف الكتاب الثاني الذي أصدرته اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة مبدأ التدبير الحر بأنه، "التداول والتقرير بحرية في إطار الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية صراحة وعلى صلاحياتها في تطبيق مداولاتها وتنفيذ قراراتها" فهو بهذا المعنى يعطي كامل الصلاحية والحرية لمجالس الجماعات الترابية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها في احترام تام للمقتضيات القانونية التنظيمية وبمراعات الامكانيات التمويلية، فالمجالس في ظل هذا المبدأ الدستوري هي القائد المخطط، والبناء الاستراتيجي للتنمية المحلية، وذلك لتوفرها على صلاحيات وضع المخططات والبرامج التنموية، وهذا يجعل الجماعات الترابية مجالسا للتدبير، خاصة بعد التنصيب على التنسيق بين القطاعات اللامركزية الذي يقوم به الولاة والعمال على الصعيد الجهوي، وهذا لا شك أنه سيؤدي إلى تبني سياسة اللاتمرکز الواسع الذي يعتبر مدخلا أساسيا لنجاح الجهوية المتقدمة. للاستزادة حول مفهوم التدبير الحر يراجع مقالنا التالي:

- مولاي هشام جاز: "الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر": مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص ص 154-155.

²⁰¹ المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ترسيخ سيادة القانون؛ والتشارك والفعالية والنزاهة".

أما المستوى الثاني فسيعدد من جانبه القواعد الإجرائية الخاصة بتطبيقات مبدأ التدبير الحر، سواء من قبل مجلس الجهة أو الهيآت التابعة، أو قبل رئيس الجهة. كما يبين الجدول الآتي:

| الأدوات العملية لأجراء قواعد حكامه مبدأ التدبير الحر | |
|--|--|
| على مستوى رئيس مجلس الجهة | على مستوى مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له |
| <p>أناط القانون برئيس الجهة مهمة اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير والمتمثلة في²⁰²:</p> <p>تحديد المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجهة وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية؛</p> <p>- تبني نظام التدبير بحسب الأهداف؛</p> <p>- وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها المؤشرات الخاصة بمجال التقييم.</p> | <p>حسب المادة 244 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات فإن الآليات التي تهم مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له، تتمثل في ضرورة احترام الإجراءات والمقتضيات والقواعد التالية:</p> <p>- مقتضيات النظام الداخلي للمجلس</p> <p>- التداول خلال جلسات المجلس بكيفية ديمقراطية؛</p> <p>- حضور ومشاركة الأعضاء، بصفة منتظمة، في مداولات المجلس؛</p> |

²⁰³ المصدر: تركيب شخصي

²⁰² المادة 244 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁰³ تركيب شخصي مقتبس من النصوص الواردة في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، الفصول من 244-247.

| الأدوات العملية لأجراء قواعد حكامه مبدأ التدبير الحر | |
|---|--|
| على مستوى رئيس مجلس الجهة | على مستوى مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له |
| <p>كما أن رئيس الجهة، وحسب المادة 247 من ذات القانون وفي إطار مبادئ الحكامة التي أشرنا إليها سالفا يقوم بما يلي:</p> <p>- تسليم نسخة من محاضر الجلسات لكل عضو من أعضاء المجلس داخل أجل الخمسة عشر (15) يوما الموالية لاختتام الدورة على أبعد تقدير، وفق مسطرة يحددها النظام الداخلي للمجلس؛</p> <p>- تعليق المقررات في ظرف عشرة (10) أيام بمقر الجهة، ويحق لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على المقررات، طبقا للتشريع الجاري به العمل.</p> | <p>- شفافية مداوات المجلس؛</p> <p>- آليات الديمقراطية التشاركية؛</p> <p>- المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها؛</p> <p>- المقتضيات المنظمة للصفقات؛</p> <p>- القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجهة والهيآت التابعة لها ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية؛</p> <p>- القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة؛</p> <p>- عدم استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة؛</p> <p>- التصريح بالامتلاكات؛</p> <p>- عدم تنازع المصالح؛ عدم استغلال مواقع النفوذ.</p> |

المصدر: تركيب شخصي²⁰⁴

انطلاقا من الإطار القانوني وملاح مبدأ التدبير الحر بمنظومته الحالية، يتضح لنا بأن الارتقاء بالجهات عبر تمتيعها بهذا المبدأ، اختيار وطني وإرادة سياسية، فرضه وجود شؤون محلية مستقلة عن الشؤون الوطنية في ظل الممارسة الفعلية للنظام اللامركزي واللامركز. الشيء الذي يفرض التخفيف من الوصاية لصالح الرقابة القضائية²⁰⁵.

²⁰⁴ انظر الفصول 244-247 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

²⁰⁵ Tarik Zair : « Le principe de libre administration des collectivités territoriales » op.cit p.14.

ثانيا: التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية

مقارنة مع قانون 96-47 الصادر بتاريخ 6 أبريل 1997 المتعلق بالتنظيم الجهوي نلاحظ أن القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات قد قلص من مجال الوصاية وأبقى على ممارسة الوصاية الإدارية تحت مراقبة القاضي الإداري²⁰⁶.

وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، محتذيا في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، الذي ألغى الرقابة الإدارية المسبقة²⁰⁷ على الهيئات اللامركزية، وحولها إلى رقابة إدارية بعيدة تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

فهذه المقتضيات تشكل نقلة نوعية في رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، إذ أصبح يختص بإنزال العقوبات التأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة، وحل هذه المجالس، وهي اختصاصات جديدة تسند للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة المشروعية. وهذا ما يعبر عن رغبة المشرع في تقوية دور القضاء الإداري في تعزيز الجهوية المتقدمة والرقى بها، وضمان المشروعية، من خلال تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية

²⁰⁶ رغم أن المشرع في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات لم يذهب إلى درجة إلغاء الوصاية إلا أنه قلص من مجالها ولم تعد تشمل مجالات التنفيذ و التمثيل.

فيما يخص التنفيذ ، فعندما كانت المادة 55 من قانون 96-74 المتعلق بالتنظيم الجهوي خولت لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة صلاحيات تنفيذ القرارات المالية للمجلس الجهوي وهو ما كان يضيق بشكل مجحف من قدرة التحرك لدى رئيس الجهة، جعلت مسودة مشروع القانون التنظيمي حول الجهة تنفيذ قرارات المجلس من اختصاص رئيس المجلس الجهوي وحده حيث تنص المادة 95 على أن: "ينفذ الرئيس مقررات المجلس ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض" كما تنص المادة 91: "يعتبر رئيس المجلس السلطة التنفيذية للجهة والأمر بالصرف".

وبخصوص التمثيل القانوني للجهة فقد أصبح رئيس المجلس الجهوي حسب المادة 91 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات هو الممثل الرسمي للجهة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير إدارتها ويسهر على مصالحها بعدما كانت المادة 56 من القانون المنظم للجهة تنص على أن ممثل الدولة يمارس اختصاص التمثيل القانوني للجهة أمام القضاء، حيث يحق له أن يدافع على مصالح الجهة في الدعاوى المقامة ضدها وأن يستأنف مسطرة المنازعات و يتابعها إلى نهايتها دون الحاجة إلى الموافقة القبلية للمجلس الجهوي. كما يحق له أن يفعل من تلقاء نفسه مسطرة إقامة و استئناف الدعاوى لصالح الجهة إذا كان الأمر يتعلق بدعاوى الحيازة و الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق و الدعاوى الاستعجالية.

²⁰⁷ تجدر الإشارة هنا إلى أن القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات على الرغم من كونه قد ألغى الوصاية في مجالات التنفيذ و التمثيل، فإنه أبقى على ممارسة الرقابة الإدارية من طرف سلطة الوصاية تحت المراقبة القضائية وذلك على غرار القانون السابق مع بعض التعديلات الطفيفة، فطبقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة مهام المراقبة الإدارية على الجوانب المرتبطة بشرعية قرارات ومقررات الجهة. ويتم البت في النزاعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية من طرف المحكمة الإدارية المختصة . وهو ما يتجلى في المجالات التالية:

- اعتراض الوالي على قرارات المجلس المادة 101 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات

- التصريح ببطالان المداوات المادة 102 من نفس القانون

- سلطة الحلول المادة 57 من نفس القانون

والمجالس المنتخبة. فالى أي حد كرس المشرع الرقابة القضائية كبديل عن الوصاية الإدارية في إطار الجهوية المتقدمة؟ هذا ما سوف نحاول التطرق إليه في الآتي:

1) **رقابة القضاء الإداري على هيكل الجهات:** شكل القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات نقلة نوعية في مجال الرقابة على الجهات، حيث أصبح للمحاكم الإدارية دور مهم في ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة، سواء الرقابة على أعضاء هذه المجالس أو على المجلس ككل.

أ) **الرقابة على أعضاء مجالس الجهات،** حلت المحاكم الإدارية محل سلطات الوصاية في توقيع الجزاءات التأديبية على أعضاء مجالس الجهات، في حالة إخلالهم بمهامهم سواء الرئيس أو نوابه أو باقي الأعضاء، حيث أصبح العزل²⁰⁸ والتوقيف يتم بمقتضى حكم قضائي بدل قرار إداري كما كان سابقاً²⁰⁹.

ب) **حل مجالس الجهات،** أصبح حل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى أو توقيفها يتم بمقتضى حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية، عكس ما كان عليه في السابق، إذ كان حل مجلس الجهة يتم عن طريق مرسوم معلن ينشر في الجريدة الرسمية²¹⁰، وهذا المستجد يشكل ضماناً لاستقلالية هذه المجالس، واستمرارها إذ لم تعد تحت وطأة سلطات الوصاية²¹¹.

من خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الإداري أصبح يمارس رقابة من صنف تأديبي على مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وهي اختصاصات جديدة تسند إلى المحاكم الإدارية، هذا بالإضافة إلى توسيع رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الترابية.

²⁰⁸ طبقاً للمادة 66 من القانون التنظيمي للجهات التي نصت على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس..."
²⁰⁹ تبت المحكمة الإدارية في طلب العزل في أجل شهر من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة الاستعجال يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه في أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب، ويترتب على الإحالة على المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل، طبقاً للمادة 67 من القانون التنظيمي للجهات،
²¹⁰ أحمد أجعون "الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2005، ص: 39.

²¹¹ بالرجوع إلى القوانين التنظيمية نجدها تنص على اختصاص القضاء وحده بحل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وقد حددت الحالات التي تحيز اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب حل المجلس وهي:

- إذا كانت مصالح الجماعة الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس (المادة 75 من القانون التنظيمي للجهات)؛
- إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون، أو رفض التداول و اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية للجماعة الترابية؛

• إذا وقع إخلال في سير المجلس من شأنه تهديد السير الطبيعي للجماعة الترابية. (المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات). ويمكن حل المكتب كذلك في حالة صدور حكم قضائي من القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، يقضي بوجود حالة امتناع أو انقطاع الرئيس عن مزاولة مهامه، وذلك عند انقطاع الرئيس أو امتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، ولكن قبل إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي يجب إعدار الرئيس لاستئناف أعماله، و في حالة عدم استجابته في أجل سبعة أيام يمكن اللجوء إلى القضاء. (المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات)

2: رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجهات:

لقد وسع المشرع من سلطات القضاء الإداري في مجال رقابة المشروعية، إذ كانت الرقابة القضائية تقتصر على الجهات دون باقي المستويات الأخرى للجهوية، التي كانت تمارس فيها الرقابة من طرف سلطة الوصاية، ليقوم المشرع بالمساواة بين جميع الجماعات الترابية في الرقابة القضائية.

- رقابة المشروعية:

عرفت الرقابة على قرارات مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى عدة تطورات، إذ تم التقليل من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال المجالس، ولم يعد للسلطة المركزية السلطة التقريرية في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل لا بد من اللجوء إلى المحاكم الإدارية لإعطاء كلمتها في كل نزاع، وذلك طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي نصت على اختصاص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة²¹²، ونفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى. فكل نزاع بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة حول شرعية قرارات مجالس الجماعات الترابية يجب إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للبت فيه، وإن كان هذا المقتضى لا يحمل جديدا بالنسبة للجهات، لأن الإعلان عن البطلان كان من اختصاص المحاكم الإدارية في السابق²¹³.

- إيقاف تنفيذ القرارات:

نظرا للأثر غير الواقف للطعن في القضاء الإداري، فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على دعوى إيقاف التنفيذ لإيقاف تنفيذ القرارات إلى حين البت فيها من طرف محكمة الموضوع، وإن كان قانون الجهة رقم 47.96 المنسوخ كان يرتب إيقاف التنفيذ في هذه الحالة تلقائيا بمجرد تقديم الطعن، وذلك بالنص صراحة أن إحالة النزاع على

²¹² حيث تنص المادة 66 من القانون 111.14 على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك التصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية... يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة"،

²¹³ حسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52: 2006، ص:25.

المحكمة الإدارية يترتب عنه بحكم القانون توقيف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، لكن المشرع تدارك هذا الأمر من خلال القوانين التنظيمية الحالية. في حالة رفع المنازعة في شرعية القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية يجب بالموازاة رفع دعوى إيقاف التنفيذ لوقف تنفيذ هذه القرارات، وكذلك الأمر في حالة التعرض على أعمال المجالس المنتخبة. حيث يمكن لممثلي السلطة المركزية التعرض على كل قرار لا يندرج في صلاحيات المجالس المنتخبة أو جاء مخالفا للقانون، و كذلك التعرض على النظام الداخلي للمجلس، ويجب على المجلس إجراء مداولة جديدة في شأن الأمور التي كانت موضوع تعرض، لكن في حالة عدم استجابة المجلس، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية لطلب إيقاف تنفيذ القرار موضوع التعرض، إلى حين بت المحكمة في الموضوع²¹⁴.

الفقرة الثانية: الجهة وآليات التشارك والاقتراح والتعاون والتضامن

أصبحت التنمية الجهوية في مفهومها الحديث، تتطلب آليات ومهارات منهجية وتقنية لتتريتها على أرض الواقع قصد إشراك مختلف الفاعلين، وهذا ما حاول المشرع التنظيمي تكريسه في القانون 111.14 المتعلق بالجهات. عندما نص على آليات التشارك والاقتراح (أولا)، وعلى آليات التعاون والتضامن (ثانيا)، تماشيا ما المقتضيات الدستورية لسنة 2011.

أولا: آليات التشارك والاقتراح

اهتم قانون الجهة، بإحداث جملة من الآليات الإجرائية، تدخل في إطار المقاربات التشاركية على المستوى الجهوي. وهكذا، وعلى المستوى الأول من الآليات، سيتم إحداث آليات تشاورية تكون أداة للفعل التشاركي، من قبيل كل من فعاليات المجتمع المدني أو الشباب أو الفاعلين الاقتصاديين. لأجل تيسير الإسهام الإجرائي لهذه الفعاليات في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية.

أما على مستوى الفعل الاقتراحي، فإن الآلية المعتمدة من قبل القانون، هي العمل على إقرار آلية لتقديم "العرائض" من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات. وهذه عبارة عن

²¹⁴ المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

اقتراح في صيغة مكتوبة، يقدم لمجلس الجهة الداخل في اختصاصها لأجل إدراجه بجدول أعمالها. وقد عمل القانون، على تحديد الشروط المتطلبة لتقديم هذه العرائض، والكيفيات التي يتم بها التقديم، والإجراءات المواكبة لذلك²¹⁵.

1: التدبير الجهوي والآليات التشاركية للحوار والتشاور

بالإمكان اعتبار الآليات التشاركية للحوار والتشاور، آلية ضمن الآليات الإجرائية والعملية لتكريس الطابع التشاركي في التدبير الجهوي. الأمر الذي يستدعي التعرض إلى هذا النوع من الآليات، والغرض من إحداثها، ثم تناول موالي للصيغ الكبرى للآليات التشاركية للحوار والتشاور.

(أ) - الآليات التشاركية للحوار والتشاور: على خلاف القانون السابق الذي أطر الجهة -القانون 47.96- أصبح بإمكان الجهات اليوم في ظل القانون 111.14 إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور، تعمل على تيسير إسهام المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية الجهوية والعمل على تتبعها. هذه الآليات، هي بشكل أو بآخر أحد الطرق العملية لتجسيد المقاربة التشاركية، خاصة وأن الأمر يتعلق بالاهتمامات الممكن التعبير عنها سواء من قبل المجتمع المدني، أو من قبل الشباب، أو من قبل الفاعلين الاقتصاديين على مستوى الجهة، وهي أطراف تبقى معنية بشكل مباشر أو غير مباشر باهتمامات الجهة الخاصة بالتنمية الجهوية²¹⁶.

(ب) - صيغ الآليات التشاركية للحوار والتشاور: اعتمد المشرع في القانون 111.14 المتعلق بالجهة ثلاث مجالات لتفعيل الآليات التشاركية للحوار والتشاور، وتهم مجالات العلاقة مع كل من المجتمع المدني، وقطاع الشباب، والفاعلين الاقتصاديين. وقد أقر القانون في هذا الإطار ضرورة إحداث ثلاث هيئات استشارية²¹⁷.

²¹⁵ المواد من 116 إلى 122 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة.

²¹⁶ المادة 116 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁷ حددت المادة 117 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات هذه الهيئات في :

- هيئة استشارية للشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛

- هيئة استشارية للشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة، وتهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

2: التدبير الجهوي وآليات تقديم العرائض

العريضة وفق المادة 119 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة هي، كل محرر تطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة، بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. هذه الآلية القانونية، ستشكل التجسيد العملي للمقتضى الدستوري الذي سيسمح للمواطنين والمواطنات والجمعيات بحق تقديم عرائض، يكون الغرض منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. وقد وضع القانون جملة من الشروط بالنسبة لتقديم العرائض²¹⁸، كما حدد الكيفيات التي يتم بها إيداع هذه العرائض²¹⁹.

ثانيا: الحكامة الترابية وآليات التعاون والتضامن

كما هو الحال بالنسبة لآليات التشارك والاقترح، فإن القانون سيعمل على إقرار آليات للتعاون والتضامن على مستوى المنظومة الجهوية. وهكذا، فإن المجال الأول الذي سيحظى باهتمام المشرع، هو إقرار آليات للتعاون والشراكة فيما بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، تأخذ تسمية "مجموعة الجهات" أو "مجموعات الجماعات الترابية". كما تم إقرار صيغ أخرى للتعاون والشراكة، بواسطة صيغ الاتفاقيات بين الجهات والجماعات الترابية، أو بينها وبين أطراف ومؤسسات أخرى.

نفس الحرص سيتم إيلاؤه لموضوع التأهيل والتضامن بين الجهات، وذلك من خلال إيجاد آليات مؤسساتية سواء للتأهيل الجهوي، خاصة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لهذه الأخيرة؛ متمثلة في "صندوق التأهيل الاجتماعي" أو من خلال إقرار آليات للتضامن بين الجهات؛ متمثلة في "صندوق التضامن بين الجهات"، وهي آلية تهتم في المقام الأول الحرص على خلق تعاون بين الجهات وذات الامكانات الوافرة اقتصاديا، والجهات

²¹⁸ تتحدد هذه الشروط حسب المادة 119 و120 من القانون التنظيمي للجهة في :

- أن تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات، مشروط قانونا بمجموعة من الشروط الخاصة بالإقامة بالجهة، أو ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني بها، وفي ضرورة توفر مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، وفي ضرورة استيفاء عدد محدد من التوقعات حسب عدد ساكنة الجهة، وبنسبة مئوية محدد بالنسبة للعمليات والأقاليم المكونة للجهة .

- أن تقديم العرائض من قبلها، مشروط قانونا هو الآخر بشرط الاعتراف والتأسيس بالمغرب لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وأن تكون الجمعية في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛ وأن يكون نشاطها أيضا مرتبطا بموضوع العريضة

²¹⁹ المادة 121 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

التي تعرف محدودية في الإمكانيات المالية؛ أو بصيغة أخرى إيجاد تضامن بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة²²⁰.

1: آليات التعاون والشراكة

تأخذ صيغ التعاون والشراكة بالنسبة للجهات صيغتين اثنتين، صيغة مؤسساتية بواسطة كل من مجموعة الجهات ومجموعة الجماعات الترابية²²¹. وصيغة أخرى تتمثل في إبرام "شركات التنمية الجهوية" وهي شركات مساهمة أعطى القانون لكل من الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية الحق في إحداثها، وذلك من أجل ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة²²².

2- آليات التأهيل والتضامن:

إن الشروط الموضوعية لواقع الجهات على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، وظاهرة الاختلال البين في الإمكانيات والوسائل المتوفرة لديها، تبرر موقف المشرع لمعالجة مثل هذه الاختلالات سواء عن طريق آلية التأهيل بواسطة "صندوق التأهيل الاجتماعي"²²³، أو عن طريق آلية للتضامن، بواسطة "صندوق التضامن بين الجهات" وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة على أن "تحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره". وإذا كانت صفة الأمر بالصرف، قد أنيطت بالنسبة لصندوق التأهيل الاجتماعي برئيس الحكومة، فإن ذات الصفة ستناط بوزير الداخلية في علاقاته بصندوق التضامن بين الجهات كأمر بالصرف. وقد أحال القانون على مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، لأجل تحديد معايير توزيع مداخل هذا الصندوق على الجهات المعنية.

²²⁰ المواد من 148 إلى 164 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

²²¹ ينص القانون التنظيمي 14-111 على أن تسيير مجموعات الجهات، يناط بمجلس ينتخب بهذا الخصوص، تمثل فيه الجهات المعنية حسب حصة مساهمتها ويمتدب واحد على الأقل لكل جهة من الجهات الاعضاء. كما ينتخب مجلس المجموعة من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين يشكلون مكتب المجموعة، على جانب انتخاب كل من كاتب للمجموعة ونائب له. وتسري على مجموعة الجهات، أحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة المتعلقة بتسيير الجهات، سواء من حيث صلاحيات رئيس مجموعة الجهات، أو تدبير إدارتها، وحالات الإنابة المؤقتة، أو الأمور المتعلقة بالمراقبة والنظام الأساسي للمنتخب، ونظام تسيير المجلس ومداولاته، والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة على الجهة، كما تم تحديد الحالات التي قد تستدعي حل مجموعة الجهات ومجموعات الجماعات الترابية (المادة 153 والمادة 161 من نفس القانون).

²²² تعمل اتفاقيات التعاون والشراكة، على تحديد الموارد التي يقرر كل طرف تعيبتها من أجل إنجاز لمشروع أو النشاط المشترك. كما أن القانون أقر بضرورة أن تعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية، سندا ماليا ومحاسبيا للمشروع أو النشاط موضوع التعاون (المادتان 163 و164 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات).

²²³ المادة 229 من القانون 111-14

لقد حاولنا في إطار حكامه الجهه، استحضار كل مبادئ التدبير الحر، وآليات المشاركة والتشارك، وآليات التعاون والتضامن، كمبادئ موجهة للتدبير الجهوي في ظل مقتضيات القانونيه الجديدة. وبالإمكان اعتبار هذه المبادئ آليات مجدده لتدبير الجهه، وبما سيسعف بصورة أو بأخرى في تحقيق هدف التدبير الجيد لشؤونها الاقتصادية والاجتماعية؛ فمبدأ التدبير الحر، بإمكانه أن يشكل الأداة التديبيرية لتسيير الشؤون الجهوية؛ والآليات التشاركية الحوار والتشاور، بمقدورها أن تجسد الأداة الديمقراطية بالنسبة للجهه في علاقتها بالمحيط الخارجي؛ كما آليات التعاون والتضامن، قد تشكل من جانبها الأداة التصحيحية لإشكالات الاختلال وعدم التوازن فيما بين الجهات، أو بين الجهات، أو بين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى.

من خلال ما سبق، يمكن القول إن الجهوية بالمغرب دخلت منعطفًا جديدًا يدل على تطور حكامتها، وقابليتها للتوسع لتشمل اختصاصات أخرى مستقبلاً. بالمقارنة مع التجارب الأجنبية التي قطعت أشواطاً مهمة في هذا المجال تماشياً مع تباينات الحاجيات والخصوصيات. وبالنظر إلى الأهمية التي تحتلها الحكامة الترابية في صلب الاهتمامات، وباستحضار المده الفاصلة بين التكريس الدستوري، والإقرار القانوني للجهوية المتقدمة وبين مستواها الآن يمكننا أن نتساءل عن واقع حال الحكامة الترابية.

فما هو إذن واقع حال الحكامة الترابية؟ وما مدى فعالية الآليات المعتمدة للنهوض بها؟ هذا ما سنحاول التطرق له في المبحث الآتي.

المبحث الثاني: مدى تكريس مبادئ وآليات الحكامة الترابية على أرض

الواقع

بعد الوقوف على الإطار القانوني الذي عرضنا فيه لمجمل المقتضيات القانونية المكرسة للحكامة الترابية في كل من دستور 2011 والقانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات، كان لابد من الانتقال إلى مرحلة أخرى من التحليل، لقياس مدى تطابق الإطار القانوني مع الواقع العملي، والتحقق من فرضية تفعيل المبادئ والآليات والقواعد الدستورية والتنظيمية المكرسة للحكامة الترابية على أرض الواقع من عدمه.

وعليه فإن مقاربتنا لهذا المبحث ستكون من خلال مطلبين رئيسيين، المطلب الأول سنعمل فيه على تقييم مبادئ الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة والنجاعة (المطلب الأول)، على أن نعمل بعد ذلك على تقييم المبادئ والآليات الأخرى المتمثلة في آليات تشارك والتعاون والشراكة، والقيم والقواعد الأخلاقية، والمجالية للممارسة الجهوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييم مبادئ الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة والنجاعة

لئن كان هناك إجماع على ما عرفته الجهوية من تقدم وتطور مؤسساتي فإن المواقف تتباين في المقابل، حول الأداء والنتائج، بل إن هناك بعض الشعور بالخيبة على هذا المستوى، وهو شعور يعزى على وجه الخصوص إلى محدودية نجاعة وقدرات الجهات على حل الإشكاليات المرتبطة بالتدبير الجهوي، وإلى سيادة نمط من الحكامة شابته العديد من الاختلالات والنقائص، وأثار الكثير من التحفظ حول طريقة ممارسة الاختصاصات والنتائج المحصلة²²⁴. فالمتتبع لواقع الحكامة على المستوى الجهوي بالمغرب ليس له إلا أن يصرح بسير مجموعة من الاختلالات والتمايزات التي في بعض الأحيان يصعب إيجاد مبررات لها، والتي في نفس الآن تقوم كعائق حقيقي أمام تنزيل مقتضيات الجهوية الفعلية والتي من شأنها أن تجعل من الجهة أداة للتنمية وليس كما هو الحال السعي لتطوير الجهات.

فعلى ما يناهز الثمان سنوات من التنصيب على هذا النمط، عبر عدة محطات من الإصلاحات الهيكلية (دستور 2011؛ اصدار القانون التنظيمي 111.14 المتعلق

²²⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول موضوع الاحالة الذاتية، متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، 21 رمضان 1437 (27 يونيو 2016)، الجريدة الرسمية عدد، 6477، ص 5038.

بالجهات؛ وكذا القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، والمصادقة على مرسوم النقسم الجهوي سنة 2015؛ والاستحقاقات الانتخابية لسنة 2015)، كان من المنطقي الوقوف على واقع الحكامة الترابية من خلال البحث في مدى تفعيل القواعد والآليات الدستورية والتنظيمية المكرسة لها على أرض الواقع؛ والتي يأتي على رأسها مبدأ الشرعية وقيم الديمقراطية (الفرع الأول)، ومبدأ المقاربة الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: على مستوى تكريس مبدأ الشرعية وقيم الديمقراطية

يروم هذا الفرع التحقق من مدى تكريس المكتسبات السياسية والحقوقية للحكامة الترابية على أرض الواقع ورصد اختلالاتها على المستويين المذكورين، وهو مقسم إلى فقرتين: نتناول في الفقرة الأولى التجليات السياسية، بينما نتناول في الفقرة الثانية البعد الحقوقي في التجربة الجهوية الحالية.

الفقرة الأولى: التجليات السياسية

رغم الجهود المبذولة من طرف الدولة في السنوات الأخيرة لتعزيز الديمقراطية المحلية عن طريق تقوية البناء المؤسسي للجهات فإن واقع الحال يؤكد أن هذا الأخير ما زال يشكو العديد من الاكراهات والاختلالات التي تبرهن عن محدوديته في تحقيق الرهان التنموي المنشود. تجد هذه الاختلالات مجالات تصريفها في مستويين، أولهما يتعلق بالوظيفية الانتخابية (أولا)، وثانيهما يرتبط بتكوين مجالس الجهات (ثانيا).

أولا: تأثير الوظيفة الانتخابية على الحياة السياسية الجهوية

إذا كان المشرع الدستوري لم يكن صريحا في مسألة اختيار رئاسة الجهة حيث اقتصر فقط على كيفية انتخاب مجالس الجهات والجماعات، "...تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر..." (المادة 135)، وترك الأمر للقانون التنظيمي باعتباره مكملا للدستور، فإن المشرع التنظيمي، في هذا الأمر، تبنى طريقة الترشيح لرئاسة الجهة من بين "...الأعضاء المرتبين على رأس لوائح المترشحين التي فازت بمقاعد داخل المجلس المعني" وذلك خلال "...الخمس عشرة يوم من انتخاب أعضاء المجلس..." ويستتبع أنه إذا كانت المادة 9 من القانون التنظيمي منسجمة مع الفصل 135 من الدستور، فقد كان من

الأجدر، أيضاً، للمشرع التنظيمي أن يأخذ بمبدأ تكاملية الفصول الدستورية ومبدأ وحدة النص الدستوري في هذه المسألة، خصوصاً وأن المشرع التنظيمي أخذ بهذا المبدأ فعلاً عندما نص على المادة 30، حيث خصص رئاسة إحدى اللجان الدائمة في المجلس للمعارضة، تماشياً مع الفصل العاشر من الدستور والذي يعطي للمعارضة حق رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع.

وبالتالي كان عليه أيضاً أن يخطو منحنى الفصل 47 من الدستور الذي ينص على أن، الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات²²⁵، وعليه، وتماشياً مع هذا المبدأ، يتم اختيار رئاسة الجهة من اللائحة التي حصلت على الرتبة الأولى. مما كان سيضفي على هذه الانتخابات مبدأ طالما رده مجموعة من المهتمين في إطار احترام الشرعية الشعبية التي فوض لها الدستور حق الاقتراع المباشر لأعضاء مجلس الجهة. بهذا المقتضى سنتجاوز ذلك المسلسل الانتخابي الذي يستغرقه انتخاب الرئيس ويؤدي إلى اضطرابات بالنسبة للوائح، خاصة التي ستقضى من السباق نظراً لعدم توفرها على الأصوات المرشحة لذلك، لا سيما وأن المرحلة الأخيرة ستحسم بالأغلبية النسبية إذا تعلق الأمر بمرشحين فقط بعد إبعاد الآخرين، وهذا استهتار باختيار الشعب، وغير متناغم مع مبدأ الاقتراع العام المباشر، حيث تجدر الإشارة إلى أن نسبة المشاركة في الانتخابات الجماعية والجهوية لرابح شتتبر قد بلغت (52.36%)، وهي نسبة قريبة مما تم تسجيله في الانتخابات السابقة. مما يعد عزوفاً، هذا دون احتساب الممتنعين عن تسجيل أنفسهم برغم توفر الشروط القانونية فيهم، وعليه فإن هذه الظاهرة مازالت مستشرية ولم تلقى حلاً لها، هذا مع أن بعض السياسيين يشككون حتى في نسب المشاركة هذه، مما يزيد من حشر الإدارة في فضاء الاتهام من سوء التدبير أيضاً.

²²⁵ الفصل 47 من دستور 29 يوليوز 2011.

ثانيا: تكوين المجالس الجهوية

ينطوي تكوين المجالس الجهوية المنتخبة على العديد من الاختلالات، ولعل أهمها يتجلى في، غياب الانسجام بين مكونات المجالس مما لا يسمح ببلورة رؤية واضحة وموحدة في إعداد البرامج الجهوية، ويعود سبب هذا الإشكال إلى:

أولاً: وجود تعددية حزبية لا تستند إلى قطبية سياسية أو تكتلات سياسية مع الاعتماد على عتبة ضعيفة من الأصوات المعبر عنها في الدوائر الانتخابية عند توزيع المقاعد بين لوائح الترشيح خلال تشكيل مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية، مما يساهم في فرز مجالس منتخبة مبلقنة لا تساعد في الكثير من الأحيان على ترجمة إرادة المواطنين في تطبيق البرنامج الحزبي. بينما يعتبر توجه آخر أن هذا المعطى يساهم في ضمان تعبير وحضور مختلف الحساسيات السياسية والاجتماعية.

ثانيا: الغموض والخروقات التي حملتها بعض المواد ونخص المادتين (13 و 24) من القانون 111-14 المتعلق بالجهات، سواء بالنسبة للدستور أو للقوانين الجاري بها العمل وسنوضح ذلك كالاتي:

أ)- بخصوص المادة 13 من هذا القانون نجدها تنص في فقرتها السادسة تحت (رقم 2) على شرط إرفاق العضو المزمع ترشيحه لمنصب رئيس الجهة، طلب ترشيحه برسالة تزكية مسلمة له من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، وهذا فيه تضارب وتناقض مع مفهوم مبدأ التمثيلية الذي يستند على تفويض الشعب للائحة وللاستقلاليتها، ثم أن ذلك فيه تفويض لثقة المرشح في شخصيته وفي الثقة التي حاز عليها من الشعب، بل يقوض حتى سلطة الإرادة العامة المجسدة في التصويت.

إن إقحام التزكية كشرط للترشح لرئاسة الجهة هو اغتيال لمفهوم الديمقراطية الجهوية وإلغاء لمفهوم الإرادة الشعبية، فالجهوية ليست صنعا دستوريا أو خلقا حديثا، بل هي حالة واقعية سابقة على وجود الدولة ذاتها، أما الدستور فلم يمنحها سوى ذلك الوجود القانوني وهيكلتها تنظيمها دستوريا ووفق المبادئ العليا الفوق الدستورية، مما يفرض على هذا القانون أن يحترم روح الدستور بمنحها دورا سياسيا ومؤسساتيا يزيد من دعم وحدة الدولة لتكون دعما من دعائم الوحدة السياسية للدولة.

لذلك فالخضوع لدولة القانون ولمفهوم الديمقراطية يفرض ألا يتضارب القانون مع تلك السلطة التي يملكها الناخب، والتي يفرضها باعتبارها الكاشفة الحقيقية على الإرادة الشعبية، أما وقد تم إقحام الشرعية الحزبية عبر التزكية فهو إجراء يحرم المواطنين من ضمانة أساسية في اختيار ممثليهم الذين سيديرون مؤسساتهم المنتخبة ويتم تحويل مقاصد هذا الاختيار، وهذا ليس فيه إخلال بالوحدة العضوية للنصوص الدستورية المنظمة لتمثيلية الأمة في تماسكها وتآلفها فقط، بل هو كذلك إلغاء للأهداف النهائية المرسومة لهذه النصوص.

(ب) - بخصوص المادة 24 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات، لقد تدخلت هذه المادة في اختيار أعضاء مجلس الجهة لعضوية المكتب، حين اعتبرت أن الحد من مهام عضو في المكتب لأحد الأسباب المشار إليها في المادة الثانية والعشرون (22) يؤدي إلى ارتقاء الأعضاء إلى مرتبة أعلى، وهذا فيه مساس بالحرية التي يملكها المستشار الجهوي في إعمال صوته، وأنه حينما قام باختيار أحد أعضاء المكتب في مرتبة معينة لا يجوز لغيره أن يتصرف فيه، وأن ارتقاء الآخرين لمواقع أعلى لم ينتخبوا لها أصلاً هو مخالف لمفهوم استقلالية المستشار الجهوي ولمفهوم التدبير الحر للمؤسسة ولقداسة الاختيار، فكل منصب دلالاته وانعكاساته على التوازن داخل المجلس الجهوي، وأنه كان من الواجب استناداً على مبدأ توازي الأشكال أن يتم انتخاب العضو البديل بالاقتراع بدل الارتقاء، لأن الارتقاء بالمستشارين هو نوع من التحايل والالتفاف حول حرية المستشار في اختيار عضو المكتب والموقع الذي يراه فيه لائقاً أو مناسباً. إن مضمون المادة الرابعة والعشرون (24) فيه مخالفة للفصل الستون (60) من الدستور باعتبار التصويت حق شخصي لممثلي الأمة²²⁶ مما يمكن القياس عليه بالنسبة لممثلي الأمة جهويًا، خاصة وأن الفصل الحادي عشر (11) من الدستور ينص على الحق في التمثيل الديمقراطي الذي يجد مشروعيته في ممارسة الحق في حرية الاختيار وطبيعة الاختيار والمكان المختار له.

²²⁶ ينص الفصل 60 من دستور 2011 على أنه "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابته من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه. المعارضة مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة، طبقاً لما هو منصوص عليه خاصة في هذا الباب".

الفقرة الثانية: البعد الحقوقي في التجربة الجهوية

من المؤكد أن المقاربة الحقوقية أصبحت تشكل قطب الرحي في أية سياسة ترابية يراد تنفيذها، ومثلما سبقت الإشارة إلى ذلك، فالجهة تعتبر المجال الجغرافي الذي تتم على مستواه تنزيل وتنفيذ هذه السياسات، ومن القضايا الحقوقية التي أصبحت تؤرق صناعة القرار على المستوى الجهوي، هناك احترام إرادة الناخب واعتماد مقاربة النوع في السياسات الترابية، ثم الديمقراطية التشاركية بما تتيحه من توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي خاصة بعد فورة جمعيات المجتمع المدني في مختلف المجالات. ولأجل تناول البعد الحقوقي في ارتباطه مع التجربة الجهوية الحالية يستحسن تبني منهج استقرائي تحليلي وصفي في محاولة لملامسة أهم الترابطات الحقوقية، ومعرفة مدى احترام إرادة الناخب في تشكيل المجالس الجهوية (أولاً) وكذا مدى اعتماد مقاربة النوع بداخلها (ثانياً).

أولاً: مدى احترام إرادة الناخب في تشكيل مجالس الجهات

تعتبر الانتخابات في التقاليد الديمقراطية لحظة سياسية مهمة ورهاناً سياسياً حقيقياً للمواطن في تغيير واقعه السياسي والاجتماعي، بل تعد من أهم وسائل المشاركة السياسية بما في ذلك مساهمة المواطن في صناعة القرار العام، غير أن هناك فرقاً شاسعاً بين انتخابات ديمقراطية يتم فيها استحضار صوت الناخب، واحترام إرادته التي عبر عنها بشكل حر في تشكيل مجالسه الجهوية والجماعية، وبين أخرى تتعارض فيها نتائج تشكيل هذه الأخيرة مع إرادة الناخب كما حال مجالس الجهات بالمغرب.

فمن خلال النتائج التي أسفرت عنها عملية انتخاب رؤساء الجهات²²⁷، يتبين بشكل جلي بأن بعض الأحزاب السياسية وبعض الفاعلين السياسيين، لم يحترموا مقتضيات الدستور. فالاختيار الديمقراطي المنصوص عليه كثابت من ثوابت الأمة، يفترض ضرورة احترام الإرادة المعبر عنها من قبل الناخبين والناخبين في تشكيل مجالس الجهات وباقي الجماعات، فلا يعقل من حيث المنطق الديمقراطي أن يكون الحزب الفائز بأغلبية المقاعد

²²⁷ للاطلاع على نتائج الانتخابات المحلية والجهوية ليوم 04 شتنبر 2015، انظر البوابة الوطنية www.maroc.ma

خارج تركيبة المجلس، وكل تحالف ضد هذا المنطق الديمقراطي يعد تحالفاً ضد إرادة الناخبين والناخبين ويمكن أن يكون دافعاً إما للعزوف عن الشأن الانتخابي أو لعدم الاهتمام بالشأن العام مادام صوت الناخب ليس له وقع وأثر واضح في تشكيل التحالفات التي تشكل مجالس الجهات. كما أن تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة المنصوص عليه دستورياً، يفترض تمكين من تم التصويت لصالحه من قيادة تدبير الشأن العام وذلك على اعتبار أن الناخبين والناخبين منحوا ثقتهم لأحزاب معينة وعاقبوا أحزاباً أخرى، وكل تحالف ضد إرادتهم سيجعل من مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة مجرد شعار ومجرد حبر على ورق.

كما أن بعض التحالفات التي تمت لانتخاب بعض رؤساء مجالس الجهات، لم تحترم حتى مقتضيات الاتفاقات المبدئية التي تمت بين بعض الأحزاب السياسية، واختلطت الأوراق حيث أن بعض مكونات الأغلبية تصوت لفائدة مرشح من المعارضة، وبعض مكونات المعارضة تصوت لفائدة مرشح الأغلبية²²⁸. وهذا ما يجعل الخطاب السياسي المعبر عنه من قبل بعض الزعماء السياسيين محل شك وموضع تساؤلات كثيرة، وهذا الأمر يؤدي لإضعاف الثقة في الفاعل السياسي.

²²⁸ بالرجوع للنتائج الخاصة بانتخاب مجالس الجهات، نجدها قد بوأت حزب العدالة والتنمية المرتبة الأولى، في حين حل حزب الأصالة والمعاصرة في المرتبة الأولى في انتخاب مجالس الجماعات. وهذه النتائج تقتض ضرورة احترام توجهات الناخبين والناخبين، وهذا ما لم يحدث بفعل التحالفات غير الطبيعية التي طبعت عملية انتخاب رؤساء مجالس الجهات.

فمثلاً ممثلو حزب التجمع الوطني للأحرار والحركة الشعبية في مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، صوتوا لفائدة مرشح الأصالة والمعاصرة، ولم يصوتوا لفائدة مرشح حزب العدالة والتنمية، على الرغم من كونهم يشكلون التحالف الحكومي، وعلى الرغم من أنهم أعلنوا التحالف لتشكيل مجالس الجهات بشكل قبلي (قبل ظهور النتائج). وصوت بعض ممثلي حزب التجمع الوطني للأحرار (2 أعضاء) في مجلس جهة الدار البيضاء سطات، لفائدة مرشح حزب الأصالة والمعاصرة، في حين صوت أربعة أعضاء من نفس الحزب (التجمع الوطني للأحرار) لفائدة مرشح حزب العدالة والتنمية. وهذا ما يطرح التساؤل حول طبيعة القرار الحزبي هل هو قرار مؤسسي أم قرار شخصي، وما هي سلطة الحزب على منتخبيه من الناحية المعنوية والأخلاقية على الأقل.

وبجهة بني ملال خنيفرة انقسم المنتخبون، حيث لم يصوت ثلاثة منتخبين من حزب الحركة الشعبية على مرشح حزبهم، وفضلوا التصويت لفائدة مرشح حزب الأصالة والمعاصرة. فيما صوت بعض منتخبي حزب الاستقلال والتجمع الوطني للأحرار والاتحاد الدستوري لفائدة مرشح الأصالة والمعاصرة، والبعض الآخر لفائدة مرشح الحركة الشعبية.

وبجهة الداخلة واد الذهب، صوت منتخب واحد من الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية لفائدة مرشح الأصالة والمعاصرة، فيما صوت عضوين من نفس الحزب لفائدة مرشح حزب الاستقلال. وبجهة درعة تافيلالت، انقسم منتخبو حزب التجمع الوطني للأحرار بين المرشحين الاثنين لرئاسة الجهة، حيث صوت عضوين من الأحرار لفائدة مرشح العدالة والتنمية، فيما صوت ستة أعضاء لفائدة مرشح حزب الاستقلال.

وبجهة الشرق، صوت ستة أعضاء من حزب الاستقلال لفائدة مرشح الأصالة والمعاصرة فيما صوت ثلاثة أعضاء من نفس الحزب لفائدة مرشح التجمع الوطني للأحرار. وانقسم منتخبو حزب الحركة الشعبية حيث صوت عضوين منهما لفائدة مرشح الأصالة والمعاصرة وصوت عضوين آخرين لفائدة مرشح التجمع الوطني للأحرار.

وبجهة كلميم واد نون، صوت عضوين من الأصالة والمعاصرة لفائدة مرشح التجمع الوطني للأحرار فيما صوت أربعة أعضاء آخرين من نفس الحزب لفائدة مرشح الاتحاد الاشتراكي. وبجهة سلا الرباط القنيطرة، صوت منتخبو حزب الاستقلال لفائدة مرشح حزب العدالة والتنمية، على الرغم من كون حزب الاستقلال كان يعد من أشد معارضي حزب العدالة والتنمية وخصوصاً بعد انسحابه من حكومة عبد الإله بنكيران.

وبجهة فاس مكناس، تم انتخاب مرشح حزب الحركة الشعبية على الرغم من أن هذا الحزب حصل فقط على تسعة مقاعد، في حين أن حزب العدالة والتنمية حصل على 22 مقعداً ولم يقدم أي مرشح، واختار دعم مرشح الحركة الشعبية.

للمزيد من التفصيل في هذا الشأن انظر البوابة الوطنية www.maroc.ma

يمكن القول بأن التحالفات السياسية بالمغرب لا تخضع لمنطق دقيق وبأنها تعاني من ضعف الحكامة الجيدة في تدبير التحالفات، وبأن المتحكم الأساسي فيها هو موقع الحزب في تدبير الشأن العام، أما مواقف الناخبات والناخبين المعبر عنه عن طريق صناديق الاقتراع فلا تحترم بالشكل الكافي. وبالنظر للآثار السلبية لمثل هذه التحالفات ولغياب الانضباط الحزبي، فالأمر يتطلب ضرورة النهوض بالممارسة السياسية لترتقي لمستوى دستور 2011، وذلك بالشكل الذي سيساعد على إرجاع الثقة في الأحزاب السياسية كفاعل أساسي في المسار الديمقراطي لبلادنا.

ثانياً: مدى مقارنة النوع في مجالس الجهات

إذا كان المغرب قد خطا خطوات مهمة في مسلسل دعم المشاركة النسائية في تدبير السياسات العمومية، خاصة على المستوى السياسي، من خلال وضع آليات قانونية واتخاذ إجراءات تعمل على تعزيز تمثيلية النساء وتتيح لهن فرص ولوج مراكز القرار في كل المجالات، فإن نتائج الانتخابات الجهوية المجرات بتاريخ 4 شتبر 2015 قلبت التوقعات رأساً على عقب، بعدما تم تغييب النساء تماماً عن رئاسة الجهات التي فاز فيها اثنا عشر رجلاً من مختلف الأطياف السياسية في البلاد. وخاضت النساء المرشحات العملية الانتخابية بنسبة (27%) في المائة، بدلاً من (12%) في المائة. إلا أن إرادة الأحزاب خيبت آمال الحركة النسوية لناحية تحقيق تغيير سياسي حقيقي على أرض الواقع.²²⁹

كما أثرت بصدد انتخاب مكاتب مجالس الجهات ومكاتب الجماعات إشكالية التمثيلية النسائية بين الوجوب والاختيار وما يترتب عنه من إبطال أو مشروعية بحسب الحالة للعملية الانتخابية، لاسيما وأن مجموعة من اللوائح الانتخابية المطعون فيها لم تنتخب فيها لمنصب

²²⁹ في السياق، يوضح تقرير فدرالية الرابطة الديمقراطية لحقوق المرأة حول الانتخابات، أنه "بعد رصد الحركة للانتخابات الجهوية والجماعية، تبين أن "نسبة التمثيل كانت صفرًا للنساء المرشحات على مستوى تولي رئاسة الجهة (12 جهة)، فيما فازت خمس نساء فقط برئاسة الجماعات"، مشيراً بذلك إلى أن "هذا الرقم يوضح أن المقترضات الدستورية للفصل 30 من القانون لم تحترم، وأن النساء يستعملن للوظائف الانتخابية، ولا يسمح لهن بتحمل المسؤولية على مستوى رئاسة المجالس واللجان". معتبراً بأن نتيجة انتخابات رئاسة الجهات هي نتيجة مخيبة للأمال وتطرح من جديد مسألة توفر الإرادة السياسية لدى الأحزاب وإشكالية غموض النصوص المتعلقة بآليات التمييز الإيجابي لتفعيل الدستور فيما يتعلق بالمناصفة مستغرباً غياب نساء على رأس الجهات الـ12، مؤكداً بذلك عدم التزام الأحزاب بميثاق احترام الثلث، كحد أدنى في تشكيلة كثير من المكاتب بالجماعات الترابية، وهذا ما عبر عنه التقرير بقوله "من غير المعقول أن يكون في البلد 12 جهة، لم تترأس المرأة ولا جهة واحدة"، مستبعداً أن يكون للأمر علاقة بغياب الكفاءات النسائية."

حيث ركز التقرير على أن غياب التمثيلية النسائية عن رئاسة الجهات جاء كنتيجة لغياب آليات تحفيزية أو تأكيدية واضحة لولوج النساء إلى مراكز القرار في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، داعياً الأحزاب السياسية إلى احترام روح الدستور وما نص عليه في الفصل التاسع عشر (19) من العمل على المناصفة وعدم التمييز.

تقديم تقرير فدرالية الرابطة الديمقراطية لحقوق المرأة حول الانتخابات خلال ندوة صحافية عقدت بتاريخ 27 شتبر 2015 بالدار البيضاء. انظر: www.assahraa.ma/journa

نواب الرئيس أي مترشحة مطلقا أو لم يتم ترشيح فيها الحد الأدنى المتمثل في الثلث بالمخالفة للفقرة السادسة من المادة التاسع عشر (19) من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات التي تنص على أنه، " سعيًا نحو بلوغ المناصفة المنصوص عليها في الفصل التاسع عشر (19) من الدستور، يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المترشحات لا يقل عن ثلث نواب الرئيس ".²³⁰

ومن وجهة نظرنا نعتبر أن صيغة المادة المذكورة وردت على سبيل الوجوب واللزوم بدليل استعمال عبارة "يتعين" طالما أن صيغة اللزوم والوجوب تعني بدهاءة ترتب الإبطال عن أي خرق لقواعد الانتخاب، مادام أن القاعدة هي إجبارية، ومن النظام العام المطلق التي لا يسمح بمخالفتها، أو بالاتفاق على خلاف مقتضياتها، لأنها ليست مجرد قاعدة مكملة²³⁰.

ودلينا في اعتبار قاعدة احترام التمثيلية النسائية في انتخاب نواب الرئيس بما لا يقل عن الثلث من النظام العام، فضلا عن صيغتها الإجبارية هو ربطها بعدم جواز النزول عن الثلث، لأنه لو كانت القاعدة اختيارية مكملة لما كان المشرع في حاجة لربطها بنصاب معين في حده الأدنى لا يجوز مخالفته، وسترتب عنه إفراغ الدستور والقانون التنظيمي من محتواه بل وروح المناصفة التي يتبناها، كما أن محاولة ربطها من طرف البعض بكونها اختيارية فقط يتناقض والتصميم التشريعي عليها، ويعد في الحقيقة انقلاب على هذه المقتضيات القانونية، لأن مثل هذا التفسير لا يعدو أن يكون عاكسا لواقع متسم بتجاوز التمثيلية النسائية، يجعل النص التشريعي لم يصف شيئا جديدا لواقع الحال، في حين أن الهدف من التشريع والغاية أصلا منه هو سعي المشرع إلى تحقيق المناصفة وتحسين التمثيلية النسائية الانتخابية، والتي بدونها يغدو التشريع في هذا الجانب مجرد أحلام وأمانى وتمنيات لا تتوافق وطبيعته وممرماه وأسباب نزوله.

²³⁰ مما لا شك فيه أن الفقه والقضاء أجمعا على أن القواعد الدستورية تعتبر في أعلى الهرمية التشريعية بحيث تحتل مكانا متقدما في أعلى الهرم القانوني لكونها تنربع على عرش التشريع طبقا للفصل السادس من الدستور الذي ينص على أنه تعتبر دستورية القواعد القانونية وترتيبها مبادئ ملزمة.

وهكذا تبعا لذلك تنص الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور على أنه " تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء." ولا مرأ أن ارتباط التمثيلية النسائية وتحسينها ورفعها إلى درجة الإلزام والإجبار القانوني في المادة 19 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات يدل دلالة أكيدة من المشرع على ضرورة احترام هذه التمثيلية والخضوع لها باعتبارها قاعدة أمرة من النظام العام لا يجوز مخالفتها أو النزول عن مقتضياتها.

الفرع الثاني: على مستوى تكريس مبدأ المقاربة الترابية

يروم هذا الفرع إلى التحقق من مدى تكريس مبدأ المقاربة الترابية على أرض الواقع، وهو مقسم إلى فقرتين: نتناول في الفقرة الأولى الواقع الحالي للامركزية الجهوية واللامركزية، بينما نتناول في الفقرة الثانية واقع التدبير الجهوي.

الفقرة الأولى: الحكامة الترابية من خلال الممارسة اللامركزية واللامركزية

إذا كان المغرب قد قطع أشواطاً مهمة في ترسيخ اللامركزية الترابية، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن هذه التجربة الطويلة وهذه المحاولات الرامية إلى تعزيز ديناميكية الحكامة الترابية، لم تحقق دائماً النتائج المرتقبة، فالواقع يُثبت أنه لم يتغير منطق التعامل مع اللامركزية الجهوية من جانب السلطة المركزية، إذ تحرص هذه الأخيرة على وضع هذه الجماعات في إطارات صُنعت على المستوى المركزي، مما أدى إلى تصور أحادي لفكرة الجهوية واستمرارها في ذلك، والتي فشلت إلى حد الآن كل العوامل في إقناعها بضرورة رفع اليد عن الوحدات الجهوية، مما جعل هذه الأخيرة قبل أن تمثل كل الإصلاحات التي عرفتها مشكلة تسيير وتصرف، فإنها تصارع إلى الآن مشكلة مبادئ اللامركزية²³¹، طالما أنها لازالت تعيش خارج الاستقلالية والحرية (أولاً). في الوقت الذي ينسف عجز اللامركزية (ثانياً) إمكانيات الحكامة الترابية الفعالة والمنسجمة، وإن كانت تشهد (الحكامة) نقائص كبيرة على المستوى اللامركزي، أفضى إلى نتائج تتأرجح بين السلب والإيجاب وترتبط بالسياق العام المؤطر للتجربة في عمومها.

أولاً: لامركزية جهوية في تطور مستمر لكن بنجاحة دون المستوى المنشود

منح دستور 2011 وكذا القانون 111.14 المتعلق بالجهات اختصاصات وسلطات مهمة للجهة، يمكن القول من خلالها أنها دخلت منعطفاً جديداً يدل على تطورها وحيويتها، وقابليتها للتوسع لتشمل اختصاصات أخرى مستقبلاً. بالمقارنة مع التجارب الأجنبية التي قطعت أشواطاً مهمة في هذا المجال تماشياً مع تباينات الحاجيات والخصوصيات، إلا أن

²³¹ عبد المولى المسعيد: "مسار و تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، نشر وتوزيع سوماديل، الطبعة الأولى 2012 - 1433 ، الصفحة 114 و 115 .

هذا التطور على الرغم من أهميته يخفي وراءه العديد من القيود التي تصادف المجلس الجهوي في قيامه بمهامه على مستوى الممارسة اللامركزية الجهوية. ولعل هذا ما خلصت إليه مختلف عمليات تقييم تطور اللامركزية، وخاصة على مستوى الجماعات، على اعتبار أن الجهات والأقاليم والعمالات لم تضطلع خلال هذه الفترة إلا بدور ثانوي وغير دال في هذا المجال، إلى سيادة شعور عام ببعض الخيبة فيما يخص المنجزات المتحققة في مجال تفعيل اللامركزية الترابية، التي يكاد يجمع الكل على القول إنها لا ترقى إلى مستوى الانتظارات، وتظل، في كل الأحوال، دون الوسائل المرصودة والآمال المعلقة عليها²³².

فعلى المستوى المؤسسي، فإن عدم توفر الجهات ومجالس الأقاليم والعمالات على السلطة التقديرية الفعلية والوسائل الكافية حال دون اضطلاع هاتين الوحدتين الترابيتين الهامتين بدورهما على أحسن وجه، فيما يخص إقرار لامركزية متوازنة ومتكاملة مع سلطات الجماعات والإدارة المركزية.

ويلاحظ على مستوى الوسائل ضعف الموارد البشرية، حيث إن عددها لا يتجاوز 378 موظفا موزعا على كل الجهات²³³، إضافة إلى ضعف كل من الحصة المخصصة للجهات من المداخيل العامة للجماعات الترابية والتحويلات المالية للدولة لفائدة الجهات، واللتين لا تتجاوزان على التوالي 16 في المائة و 5 في المائة، مقابل 80 في المائة و 74 في المائة للجماعات. ولا شك أن الانخراط في اللامركزية الجهوية، بمختلف مراحلها وتطوراتها المؤسسية، شكل ممارسة غنية بالدروس، على مستوى أعمال الديمقراطية المحلية، ولكن، إضافة إلى كون هذه الممارسة انحصرت جغرافيا في نطاق الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات، فإنها ظلت مصحوبة بقدر كبير من التحرز والحذر، في ظل وصاية يعتبرها الكثيرون أنها لم تتسم بالقدر الكافي من المرونة على الرغم من دسترة مبدأ التدبير الحر، بسبب ما أفرزته من ازدواج وظيفي لمؤسسة الوالي جعلت هذه الأخيرة موضع سهام الانتقادات العديدة دعا أغلبها إلى إعادة النظر في الحدود الفاصلة بين سلطات المنتخبين ورجال السلطة المحلية.

²³² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نفس المرجع، ص 58.
²³³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نفس المرجع، ص 59، 60.

وقد استغلت هذه الوضعية لتبرير بعض التجاوزات التي تعرفها هذه التجربة، مما جعل من الصعب تحديد مسؤولية المنتخبين بوضوح في هذا الوضع، حيث إنهم اعتبروا أنفسهم غير ملزمين بتأدية الحساب لناخبيهم، ولا يمكن إخضاعهم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في أمور يعتبرون أنفسهم غير مسؤولين عنها.²³⁴

ثانياً: لا مركز إداري محدود

رغم الجهود المبذولة لخلق نظام لا مركزي يساهم في تحديث الإدارة الترابية من جهة، ويساير التوجهات التنموية الترابية من جهة أخرى- خاصة مع مرسوم 2 دجنبر 2005-، فإن واقعه مازال يحتاج إلى مجهودات جبارة قصد تكييفه مع المستجدات التي شهدتها المغرب على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. فلا أحد يجادل اليوم في كون نظام اللاتركيز الإداري لا زال متخلفاً بالمقارنة مع أسلوب اللامركزية الشيء الذي أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى الأداء العام للإدارة المغربية ذات الطابع التمركي، ونشوء سلوكات ضارة أثرت حتى على مستوى اللامركزية، ساهمت فيها مجموعة من العوامل

²³⁴ ولعل هذا ما كشف عنه رئيس جهة طنجة-تطوان-الحسيمة في إحدى تصريحاته لوسائل الإعلام الإلكترونية والمكتوبة في إطار تبريره وشرحه لموقفه ودفاعه عن محدودية سلطته وصلاحياته أمام مطالب السكان، حيث يقدم السيد إلياس العماري معلومات مهمة حول الطريقة التي يفكر بها رؤساء الجهات مثله ومعلومات عن كيفية اشتغاله وكيفية تعامله مع الدولة المركزية والوزارات المركزية في الرباط. والذي يهمننا هنا أكثر هو مسألة محدودية قدرة الجهة على حل مشاكل السكان الأساسية. ومن بين ما قاله السيد إلياس العماري في ذلك المقال: "... حينما نقول "محدودية قدرة الجهة فهذا يعني أنها لا تملك القرار السياسي/الإداري المستقل ولا تملك القرار المالي المستقل. وحتى الميزانية المرصودة للجهة تأتي من الرباط. وكل مشروع نو بال لابد أن توافق عليه الرباط وتوقعه وتباركه، وإلا فلن يرى النور أبداً. فأموال الضرائب يتم تجميعها من طرف الدولة من كل جهات ومدن وقرى المغرب ثم يتم إرسالها كلها إلى الرباط. ثم تقوم الرباط بتوزيع جزء صغير من تلك الأموال على الجهات كـ"ميزانيات جهوية" بينما يبقى الجزء الأكبر من تلك الأموال في الرباط لتنفيذ السياسات المركزية للدولة عبر وزاراتها المركزية ومؤسساتها المركزية الأخرى...، إذن لدينا مشكلان جوهريان يقصمان ظهر المغرب: - الجهة لا تملك سلطة القرار السياسي الديمقراطي المستقل (في تصميم وتنفيذ المشاريع) وتنتظر دائما القرارات والتعليمات والأوامر أو الموافقات من الرباط مباشرة أو عبر الوالي الذي ينفذ أوامر وتعليمات الرباط. - الجهة لا تتحكم في مصادر أموالها وميزانياتها وإنما تنتظر دائما أن تأتي ميزانياتها وتمويلاتها من الرباط. وأن المخزن المركزي يتحكم بكل شيء. وجهات المغرب لا حول لها ولا قوة: إذن لا غرابة في تفشي الفقر والبطالة والرداءة والفساد والجمود والشلل.

قالوا الذي يعينه الملك هو الرئيس الحقيقي للجهة. أما رئيس الجهة المنتخب الذي اختاره سكان الجهة فله دور ثانوي. "الجهوية" أو "الجهوية المتقدمة" هي مجرد ديكور. فالجهات المغربية هي حالياً هياكل فارغة منزوعة الإرادة. إنها ماكينات أو روبوتات (Robots) متخصصة في تنفيذ أوامر الديوان الملكي أو وزارة الداخلية أو الحكومة. هذه الجهات أثبتت فشلها وعجزها عن القيام بأية تنمية حقيقية لصالح السكان لأنها منزوعة السلطات والصلاحيات ليس لها في العير ولا في النفير ولا تتحرك بمنة ولا يسرة إلا بإذن المخزن في الرباط...».

وقال إلياس العماري أيضاً في ذات المقال "... إذا لم تحصل الجهات والأقاليم على صلاحيات دستورية وقانونية وضريبية جديدة تمكنها من التحكم بجزء رئيسي من أموال الضرائب التي يدفعها المواطن المغربي وتمكنها من تدبير شؤون الجهة بشكل مستقل عن الرباط فإن الاحتجاجات الشعبية لن تخمد أبداً بالمغرب وستستمر إلى الأبد. قد تخمد حيناً ثم تنفجر أحياناً لأي سبب صغير (مقتل مواطن، احتراق مواطن، طحن مواطن، تعذيب مواطن)، وسيتم تكرار نفس الفيلم الرديء... انظر حوار رئيس جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، السيد إلياس العماري في فيديو له مع موقع "NadorCity"، بتاريخ 27/06/2017 دار باللغة الأمازيغية قدم فيه، نظرته لجذور المشكل السياسي الاقتصادي الاجتماعي الذي أنتج المظاهرات الثورية بمنطقة الريف عموماً وبإقليم الحسيمة خصوصاً طيلة أكثر من نصف عام "www.nadorcity.com".

ويقول السيد العماري نفس مضمون هذا الكلام في مقاله على هسبريس ذي العنوان: "العماري: ميزانية جهة طنجة .. أقل من دولار شهريا لكل مواطن (http://www.hespress.com/orbites/354717.html)" المنشور يوم 19 يونيو 2017.

²³⁵ مرسوم رقم 625-93-2 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 1993 بشأن اللاتركيز الإداري، جريدة رسمية، عدد 19، 3427 نونبر 1993، ص 2209.

الموضوعية التي جعلت هذا التوجه ينحصر، خلال فترة زمنية طويلة نسبيا، وحتى بداية التسعينات، في مجرد لا تتركز تنظيمي وجغرافي للإدارة، وتتمثل هذه العوامل في اتساع المجال الترابي ومحدودية الموارد البشري. وقد تواصل هذا التوجه، الضروري وإن كان غير كاف، مع مرور السنين، على حساب لا تتركز السلطات التقديرية، وظل منحصر تقريبا في مجال الأمر بصرف النفقات والوصاية المخولة للعمال على المجالس القروية.

وتماشيا مع توجيهات الخطب الملكية الموجهة إلى الحكومة، قامت هذه الأخيرة مؤخرا بإعداد المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري²³⁶ تم التداول بشأنه في المجلس الحكومي الذي انعقد بتاريخ 25 أكتوبر 2018 والذي أضاف فاعلا جديدا للمساهمين في صناعة القرار العمومي على المستوى الترابي والمتمثل في الجماعات الترابية. وحافظ هذا المشروع على البنية الأساسية للمرسوم السابق، باستثناء استحضار المستجدات المرتبط باختصاصات الجماعات الترابية وكذا تركيز تنسيق مهام البنيات الإدارية اللامركزة في يد الولاية والعمال.

فعلى الرغم من أن هذا النص تضمن إحداث آليات لضمان الحكامة وكذا تقييم سياسة اللاتركيز، فإن الملاحظة الأولية التي يمكن إثارتها هنا تتجلى في تعزيز وتوسيع صلاحيات الولاية في صناعة القرار العمومي الترابي، وكذا تعدد البنيات الإدارية المستحدثة والتي تشغل تحت إشرافهم، أي الولاية، بشكل قد يؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي.

انطلاقا من هذه الملاحظة، يطرح التساؤل حول طبيعة العرض التدبيري الذي يقدمه هذا المرسوم من أجل ضمان فعالية تنفيذ البرامج والسياسات العمومية على المستوى الترابي، وحول مكانة الجماعات الترابية في ظل الهندسة الإدارية التي تم وضعها وتعزيزها عبر هذا المرسوم؛ بل إن الإشكالية الكبرى التي تثار في ارتباط بهذا النص تتعلق بالضمانات الكفيلة بعدم إعادة إنتاج مركزية من نوع جديد، مما قد يجعل التفكير في تجاوزها ورشا مفتوحا يتطلب إصلاح الإصلاح.

²³⁶ مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري: الجريدة الرسمية، عدد 6738-19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018).

الفقرة الثانية: الحكامة الترابية وواقع التدبير الجهوي

سينصب الاهتمام أكثر في هذه الفقرة على تحليل أوجه القصور والانتقادات الموجهة للتدبير الجهوي والتي تعزى على وجه الخصوص إلى تفاعل عدة عوامل، يرتبط قسم منها بالنجاعة (أولاً)، والقسم الآخر له ارتباط بالتدبير المفوض (ثانياً).

أولاً: حكامة مترددة ومحدودة النجاعة

إن النطاق الواسع للصلاحيات الذاتية والمنقولة لفائدة الجهات، مقابل الخصائص في الكفاءات البشرية، وضعف الحكامة الذي يتجلى في إدارة جهوية غير ناجعة ومحدودة الاحترافية والتأطير أدى إلى عدة اختلالات، وبعض التجاوزات على مستوى الممارسات، وإلى نتائج متواضعة، قياساً إلى الوسائل المرصودة وتطلعات المواطنين. وهذا ما كشفت عنه مختلف تقارير الهيئات الرسمية، وعلى رأسها تقرير المجلس الأعلى للحسابات، الذي بيّن في تقريره السنوي المتعلق بأنشطة المحاكم المالية برسم عام 2015، على أن تدبير مجالس الجهات والعمالات والجماعات الأخرى للمال العام، يتميز بغياب الحكامة المالية على مستوى المشاريع والمنح والأوراش والخدمات الأساسية²³⁷.

وكذا تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2016 الذي أشار، إلى أن الواقع العملي في العديد من الجهات تميز بضعف الجودة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفها وتدني جودة المرفق العام المحلي، بالرغم من ارتفاع تكاليف الموظفين وبالتالي عدم الارتياح للخدمات المقدمة للمرتفقين مما جعل الممارسة المحلية لاختصاصاتها

²³⁷ ومن أمثلة الملاحظات التي قدمها التقرير تلك التي تتعلق بجهة فاس-مكناس، إذ أشار المجلس إلى أن الجهة تعطي الأولوية للمساهمة في أشغال التهيئة المتعلقة بقطاع التجهيز والماء والكهرباء، بينما تغفل كل ما يتعلق بتنمية الرياضة والصحة والتنمية الاجتماعية والتعليم والثقافة، كما أن مصالحها المختصة لم تقم بإحصاء شامل للملزمين بأداء الرسم على استغلال المناجم من أجل استخلاص المداخل الناتجة عن هذا الاستغلال، إذ توجد ثمانية مناجم بالجهة، من أهمها منجم للغاسول وآخر للملح.

وأبرز التقرير كيف أن المشاريع لا يتم اختيارها وفق نظرة شمولية وتخطيط دقيق بأخذان بعين الاعتبار القيمة الإجمالية للمشاريع قبل برمجتها، كما أن تقنيي مصالح العمالات هم من ينتهجون إنجاز أشغال المشاريع، في غياب تام لممثلي مصالح الجهة، زيادة على تأخير كبير في إنجاز هذه المشاريع بسبب التأخر في المصادقة على الصفقات.

ومن الملاحظات الأخرى التي وقف عندها المجلس، ارتفاع مصاريف الإقامة والإطعام والاستقبال، وكذلك عدم مراقبة الجهة للأموال التي تمنحها للجمعيات، إذ لا تطلع الجهة على الوثائق المحاسبية للجمعيات المستفيدة. كما وقف المجلس على لجوء الجهة لخدمات شركات توجد في ملكية نفس الشخص فيما يخص تنظيم المعارض.

وفيما يتعلق بالمجلس الخاص بجهة مراكش-آسفي، فقد عدّ التقرير الكثير من الملاحظات حول عدد من الجماعات، وكمثال الجماعة الحضرية لأزيلال، إذا أبرز المجلس غياب دراسة الحاجيات عند إبرام الصفقات، واعتماد مدة إنجاز أشغال غير واقعية، وعدم إعداد تقرير عن الصفقات التي يفوق مبلغها مليون درهم، وعدم اللجوء إلى أمر بالخدمة عند بلوغ الأشغال للكميات المنصوص عليها في الصفقات، والتأخر في إنجاز أشغال مشاريع تلبط الأزقة والصيانة الاعتيادية للطرق، فعلاقة بهذا التأخر، تبرز فالجماعة أوامر التوقف بمعطيات غير واقعة مثل سوء الأحوال الجوية، كما أنها لا تحترم المعايير التقنية المطلوبة في هذه المشاريع.

- للاستزادة يراجع تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مرجع سبق ص 59.

تتعرض للكثير من الانتقادات التي تثار بشأن دور الجهات في تحقيق التنمية على المستويات المحلية²³⁸.

من هنا يمكن القول بأن المرفق العام المحلي تحكمه عقلية إدارية تتميز بضعف الجودة في الأداء فرغم المكتسبات التي حققتها الإدارة الجهوية لتوسيع الخدمات الإدارية والمشاريع التنموية فإنها لازالت تعاني من ضعف الفعالية ويرجع ذلك إلى عدة عوامل، من أبرزها، ضعف الجوانب الاستراتيجية في العمل خصوصا مع تعدد الهياكل الإدارية وعدم التناسق مما يؤدي إلى اللامعقنة في السلوك الإداري؛ وعدم وضوح الأهداف الاستراتيجية للإدارة الجهوية مما يعرض العمل داخل الإدارة الجهوية إلى الارتجالية والعشوائية دون تسيير خطط العمل والاشتغال وفقها انعدام المبادرة وروح الابتكار والرغبة في الحفاظ على ما هو كائن أو الخوف من الخطأ ناهيك تفشي روح اللامبالاة.

ثانيا: اختلالات على مستوى التدبير المفوض

لتحقيق تصور آخر لمفهوم تدخل القطاع الخاص وجعله كشريك أساسي إلى جانب الدولة والجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجال التنمية المندمجة، قامت الدولة بإيجاد شروط تحفيزية تدفع بالخواص إلى الاندماج في السياسة الجهوية، بحيث تتلخص أهم هذه العناصر التحفيزية في سياسية الخوصصة²³⁹. هذه الأخيرة التي تتدرج ضمن تصور حديث للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا، لأن القطاع العمومي المكلف، ذو عبئ مالي، لا يساعد على تحقيق تنمية جهوية منسجمة وعادلة، ولأن هيمنته ستقضي دور القطاع

²³⁸ في هذا الصدد جاء في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "...أن النطاق الواسع للصلاحيات الذاتية والمنقولة لفائدة الجهات، مقابل الخصائص في الكفاءات البشرية، وضعف الحكامة الذي يتجلى في إدارة محلية غير ناجعة ومحدودة الاحترافية والتأطير... الخ، أدى إلى عدة اختلالات، وبعض التجاوزات على مستوى الممارسات، وإلى نتائج متواضعة، قياسا إلى الوسائل المرصودة وتطلعات المواطنين". ووجدت الجهات نفسها، بسبب التدبير المختل لممتلكاتها، وعدم الاستغلال المعقن للإمكانات المتوفرة على مستوى الموارد المالية، تصارع من أجل ضمان استمرارية خدماتها، وفي وضعية تبعية وحاجة دائمة إلى ترخيصات بتلقي اعتمادات إضافية من الدولة.

ولا تمكن هذه الاعتمادات الإضافية في غالبيتها سوى من ضمان تغطية نفقات التسيير، وخاصة تأدية أجور الموظفين، وبعض نفقات التسيير ذات الطابع الإلزامي القار (الماء والكهرباء والقروض...)، مما يحد من قدرة الجهات على المبادرة، ويجعل عدد المشاريع المنجزة غير متناسب مع المهام والصلاحيات المخولة لها، ولا يستجيب للانتظارات المشروعة للمواطنين.

وما زالت الخدمات التي يتعين على الجهات أن توفرها للسكان (التنمية الاقتصادية، تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي، إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية، النقل، تهيئة وتدابير المنتزهات الجهوية...)، في إطار اضطلاعها بمهامها الأساسية، تطرح مشاكل الجودة والشفافية والكلفة، وعلى وجه الخصوص تلك الخدمات المنجزة في إطار التدبير المفوض، مما يضع موضع سؤال نتائج مختلف التجارب المنجزة في هذه القطاعات.

- للاستزادة أنظر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "متطلبات الجهوية المتقدمة وإدماج السياسات القطاعية، مرجع سابق ص 17.

²³⁹ إن مفهوم الخوصصة، لم يرد تحديده بالشكل القاطع، لكنه يرمز عموما إلى معنى التقويت وتراجع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي. للمزيد من التفصيل يراجع:

- ZEMRANI Anas (B.S) et Rhomari (M): "La privatisation des entreprises publiques équilibre et transparence " in R.M.F.P.E. n=spécial , privatisation ; n°6. 1990 .p 16.

الخاص... الخ، وبذلك فإن الخصوصية أصبحت تقوي الجهوية، وفي المقابل يضمن التنظيم الجهوي توفير شروط نجاح سياسة الخصوصية. لأنها- هذه الأخيرة- تدخل في سياق لا مركزية الأنشطة الاقتصادية من خلال تحفيز تقويت الوحدات الجهوية إلى قوى اقتصادية جهوية يشارك بواسطتها السكان في تنظيم وهيكله مجالهم الاقتصادي والاجتماعي. وبالرغم من اختلاف أسباب تطبيق الخصوصية وحقيقة الطروحات الواردة في هذا الباب فإن الأساسي بالنسبة لنا يتجلى في معرفة واقع حال هذه السياسة ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية الجهوية؟ هذا السؤال يجيب عنه تقرير المجلس الأعلى للحسابات²⁴⁰، كما يمكن أن يجيب عنه أيضا تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي²⁴¹ الذي أبرز عجز سياسة التدبير المفوض وعدم قدرتها على مواكبة مهام الجهوية المدسترة.

فالمرفق العمومية المحلية في علاقتها بالتدبير المفوض²⁴² تعيش مرحلة ما يسمى "التدبير المفوض" الذي ينظمه القانون رقم 54.05 سواء التدبير المفوض المخول للأطر الإدارية الوطنية، أو التدبير المفوض المخول لبعض المؤسسات والمقاولات الأجنبية كما هو الأمر بالنسبة لتدبير قطاع الماء والكهرباء في التجمعات الحضرية الكبرى، هذا التدبير المفوض الذي تم اعتماده منذ شهر فبراير 2006 لم يؤتي النتائج المرجوة، بل أفصح عن تدبير مالي خطير أودى إلى استنزاف السوق المالية الوطنية عبر تهريب رؤوس الأموال وعبر التحايل على مبدأ وفلسفة "التدبير المفوض"، لقد تحول هذا التدبير المفوض إلى حلقة مفرغة لتدوير عجلة رؤوس الأموال التي هي في معظمها قروض دولية من أجل الاستحواذ عليها وليس من أجل انجاز المشاريع والالتزام بدفتر التحملات كما ينص على ذلك بنود القانون المشار إليه أعلاه.

هذا التدبير المفوض عمل على نقل عائدات المرفق العمومي، نموذج الساحات العمومية التي تحولت إلى مقاهي، إلى جيوب أبناء الأغنياء والأثرياء الذين شوهوا البنية الأخلاقية والعمرانية للمجتمع، وبدون انجازات تذكر. وكذا نموذج التدبير المفوض للنقل

²⁴⁰ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول "التدبير المفوض للمرافق العمومية" الصادر سنة 2015، ص 27- www.courdescomptes.ma
²⁴¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: "التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق"، إحالة تحت رقم 2015/18.

www.cese.ma . ص ص 51-58.

²⁴² التدبير المفوض حسب القانون رقم 05-54 هو "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى « المفوض » لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص «يسمى المفوض إليه»، يخول له حقّ تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا".

الحضري بواسطة الحافلات والطرامواي في جهتي الدار البيضاء-سطات، والرباط-سلا-القنيطرة ذات التجمعات الحضرية الكبرى، ينطوي على مخاطر مالية كبيرة تمخض عنها عجز مالي أصبح يكتسي طابعا بنيويا حيث بلغ ما يناهز 2,16 مليار درهم عند نهاية 2016.²⁴³ ونموذج النظافة، حيث أكد التقرير أن التخلص من النفايات شكل أحد مظاهر الخلل في تدبير مرفق النظافة، كما أن أغلب المطارح العمومية لا تخضع للمراقبة، مما يتسبب في أضرار على المستويين الصحي والبيئي، وهو ما يشكل تحديا حقيقيا للسياسات العمومية²⁴⁴، وتعرض تدبير النظافة من طرف المصالح الجماعية العديد من الإكراهات المرتبطة بضعف الحكامة على مستوى هذه المصالح، وتقدم التجهيزات وسوء صيانتها، ونقص على مستوى البنية التحتية بالإضافة إلى ضعف الموارد البشرية المؤهلة وغياب الحوافز-حسب التقرير- الذي أضاف أنه قليلا ما حقق التدبير المفوض المباشر من الجماعة نتائج مرضية بالنظر إلى تطور متطلبات الساكنة.

المطلب الثاني: تقييم الآليات المعتمدة للنهوض بالحكامة الترابية بالمغرب

إذا كان المشرع المغربي قد استطاع من خلال مجموعة من المقتضيات القانونية والتنظيمية أن يبيلور ثلة من الآليات التي تساهم لا محالة من تكريس مبادئ التشارك والشراكة وتنظيم التعاون بين الفاعلين والمسؤولية الفاعلة، فإن هذا التكريس يقتضي منا تقييمه، لذا سنحاول من خلال هذا المطلب تقييم الآليات المعتمدة للنهوض بالحكامة الترابية بالمغرب عبر تقسيمه لفرعين؛ الفرع الأول يتناول تقييم مفعول آليات التشارك والتعاون والشراكة. بينما الفرع الثاني يتناول ، الآفات التدبيرية والمجالية للممارسة الجهوية.

الفرع الأول: تقييم مفعول آليات التشارك والتعاون والشراكة

سبق القول في الباب الأول من هذه الدراسة بأن الهدف الذي يؤسس له دستور 2011 يتجاوز منطق الانصات والحوار إلى الإشراك الفعلي في اعداد واتخاذ القرار الجهوي، في هذا الصدد يرنو هذا الفرع إلى مقارنة واقع آليات التشارك والتعاون والشراكة بغية تقييم مفعولها، وذلك من خلال فقرتين أساسيين، الفقرة الأولى نعرض من خلالها واقع المقاربة

²⁴³ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص 92.
²⁴⁴ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، المرجع السابق ، ص93.

التشاركية في تدبير الجهة وهي مقارنة عمد القانون إلى التعاطي معها من خلال آليات التشارك والاقتراح. أما الفقرة الثانية فنعرض من خلالها واقع التعاون والشراكة بالجهة والآليات التي وضعها المشرع لذلك.

الفقرة الأولى: الجهة والمقاربة التشاركية

على غرار كل الحقوق وأخذًا بعين الاعتبار المكاسب الكبرى التي حققتها بلادنا في مجال الحريات العامة، فإن ممارسة الديمقراطية التشاركية. إن لم تكن منظمة ومهيكلية ومحصنة ضد الممارسات السيئة والتأويلات المتعسفة. فإنها قد تبعدنا عن غاياتها النبيلة، وهي المشاركة، وحق تتبع ومراقبة الشأن العام، والحوار المسؤول²⁴⁵. من أجل الارتقاء بالمجتمع المدني إلى مستوى الشريك الذي يحظى بالمصداقية، وذي الصوت المسموع في مسار التنمية المندمجة والمستدامة للمجال الترابي، إلى جانب المؤسسات الديمقراطية التمثيلية، وليس كبديل عنها. تبعا لذلك سنحاول من خلال هذه الفقرة رصد واقع المقاربة التشاركية في تدبير الجهة، من خلال التطرق لنقطتين رئيسيتين، النقطة الأولى تهم مشاركة المواطن في التدبير الجهوي، في حين ستهم النقطة الثانية بحث وجهة نظر الجمعيات حول واقع المشاركة في التدبير الجهوي بجهة الدار البيضاء - سطات.

أولاً: مشاركة المواطن في التدبير الجهوي

إذا كان المشرع المغربي قد حث في دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية على مشاركة المواطن في تدبير الشأن الترابي، فإن الواقع لا يعكس ذلك، فما يلاحظ على المجالس الجهوية هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في العمل الجهوي التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس الجهوي العادية، الانضمام إلى اللجان الدائمة والمؤقتة والتي تضم أشخاص خارج المجلس، وهذا التخوف من التواصل الجماهيري يمكن إرجاعه إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها عوامل حزبية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعه إلى التخوف من تزايد مطالب المواطنين التي قد تفوق إمكانيات الجهة. كما يلاحظ أن الأهداف السياسية الرامية بالأساس إلى تحقيق الديمقراطية وتوسيع المشاركة في

²⁴⁵ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "حول موضوع الاحالة الذاتية"، "متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ص5040.

تدبير الشؤون الجهوية، لا تجد ترجمتها على أرض الواقع من حيث أن كيفية تشكيل المجلس وتركيبته لا تتلاءم مع هذا الاتجاه، ولا تدعم خلق الحس والشعور الجهوي لدى ساكنة الجهة. ولا نجانب الصواب إن قلنا أن نسبة هامة من المواطنين لا تتوفر لديهم أدنى فكرة عن العمل الجهوي والكيفية التي تدار بها شؤون الجهة، وهذا الأمر كان سيخفف من تأثيره بشكل كبير عبر تواصل المرشح للانتخابات الجهوية مع المواطن ومشاركة هذا الأخير في عملية التصويت، بخلاف الأمر على مستويات الجماعات الأخرى (الحضرية والقروية) التي توفر نسبيًا شروط المشاركة السياسية فإنها لا تتحقق على مستوى الجهة بالتبعية، لذلك لا يمكن الحديث عن الرقابة الشعبية كجوهر للعملية الديمقراطية التي تقضي محاسبة الناخب لمنتخبه بتجديد الثقة فيه أو التصويت العقابي ضده عند نهاية الولاية الانتدابية²⁴⁶.

وفي نفس السياق لم يكن البعد التشاركي حاضرا في سيرورة إعداد وتنفيذ السياسات العمومية ببلادنا، ذلك أن عدم إشراك السكان واستشارتهم في المشاريع التنموية التي تعنيهم بالدرجة الأولى جعل كثيرا من هذه المشاريع إنجازات غير مكتملة، أو اتضح فيما بعد أنها لا تناسب الحاجيات الحقيقية للمعنيين بها وهذا ما أفرغ سياسة القرب من محتواها ومعناها.

ثانيا: مشاركة الجمعيات في الشأن الجهوي

على الرغم من أن المشرع كرس في كل من المقتضى الدستوري لسنة 2011 والتنظيمي لسنة 2015، الحضور الفعلي والوازن لجمعيات المجتمع المدني والمهام المنوطة به، سواء على مستوى ممارسة الديمقراطية التشاركية أو الدور الذي يضطلع به في مسلسل الجهوية. فإن هذه الممارسة لا تخضع لإطار ينظمها ويضبط حدودها، ويضفي النجاعة والفعالية على هذا النمط من المشاركة في الحياة العامة. ويحصنها ضد التأويلات المتعسفة وبعض التجاوزات التي قد تمس باستقلاليتها وانفتاحها وقوتها الاقتراحية²⁴⁷. ولعل هذا ما تبين لنا

²⁴⁶ عبد المولى المسعيد: "مسار و تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، نشر وتوزيع سوماديل، الطبعة الأولى 2012 - 1433 ، الصفحة 114 و 115 .

²⁴⁷ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الاحالة الذاتية: "متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية" الجريدة الرسمية عدد 6477- 21 رمضان 1437 (27 يونيو 2016)

من خلال الدراسة الميدانية²⁴⁸ التي قمنا بها بجهة الدار البيضاء سطات ، لمعرفة مدى مساهمة ومشاركة جمعيات المجتمع المدني في تدبير الشأن الجهوي بالجهة.

حيث كان الهدف من هذه الدراسة الميدانية، هو بحث ودراسة سمات وطبيعة المشاركة وفق منظور الحكامة الترابية التشاركية، وذلك ضمن مستويين اثنين، المستوى الأول هو تقييم وتحليل مشاركة جمعيات المجتمع المدني النشيطة بجهة الدار البيضاء- سطات²⁴⁹، والمستوى الثاني هو تقييم وتحليل هذه المشاركة. كما أن هذا التقييم يركز على وجهة نظر العمل الجماعي نفسه فهو الذي يقيم المشاركة بالجهة، كما يقيم المشاركة بداخله . تم تصنيف الجمعيات المتواجدة ببعض المدن المتواجدة بجهة الدار البيضاء سطات بناء على هذين المعيارين، إذ بعد أن يتم التحقق من توفرهما لدى الجمعية، يتم إدخالها ضمن مجتمع دراسة البحث، وبعدها يتم استجوابها، وقد تم تحديد قاعدة معطيات مجتمع الدراسة بناء على منهجيتين، منهجية التحقيق الوثائقي، ومنهجية التحقيق الميداني . لقد تم تحصيل قاعدة المعطيات المتعلقة بالجمعيات لبعض مدن جهة الدار البيضاء سطات، من كل من المجالس البلدية والسلطات المحلية.

فبالنسبة لقاعدة المعطيات المتوفرة لدى المجالس البلدية بالجهة، تم تحصيلها من مصلحة الشؤون الاجتماعية المكلفة بالدعم الجماعي، التي تتوفر على ملفات الجمعيات التي تتقدم بطلبات للاستفادة من الدعم السنوي للجماعة، أو على طلبات لدعم أنشطتها وبرامجها. وتتوفر لمصلحة على ملفات لهذه الجمعيات المتقدمة بطلبات الدعم، وتتضمن هذه الملفات ورقة خاصة بمعطيات الجمعية وقد تم الاشتغال على هذه الورقة المتضمنة بهذه الملفات، لاستخراج المعطيات المتعلقة بالجمعيات، من أسمائها وتخصصاتها وتاريخ تأسيسها وعناوينها وأسماء رؤسائها، بالإضافة إلى مجموعة من المعطيات الأخرى المفيدة لتصنيف الجمعيات والوصول إليها.

²⁴⁸ يتمثل مجتمع الدراسة في الجمعيات النشيطة داخل المجال الجهوي لجهة الدار البيضاء سطات، وتشمل عينة الدراسة ببعض مدنها، حيث تم اعتماد إحصاء شامل لها، وبذلك لن تعد هناك حاجة لاعتماد منهجية علمية إحصائية في السحب العشوائي. فقط استوجب الأمر وضع معايير لتحديد معنى الجمعيات النشيطة من عدمها وكيفية تغطيتها. ولقد تم اعتماد عدم لتشدد في اعتماد مواصفات خاصة تحدد مفهوم "الجمعيات النشيطة"، لفسح المجال أمام أكبر عدد من الجمعيات المشاركة في هذا الاستبيان، والاحتفاظ بالخاصيتين التاليتين، كما تم تبريرهما، كمؤشرين لتحديد معنى الجمعيات النشيطة: مؤشر تعميم نشاط الجمعية؛ ومؤشر الشرعية التشاركية.

²⁴⁹ نشير هنا إلى أنه وبالنظر لكون جهة الدار البيضاء - سطات، تضم عددا هائلا من جمعيات المجتمع المدني النشيطة في مجالها الترابي، يستعصي على أي باحث في ظرف وجيز مسألتها وأخذ وجهة نظرها بأكملها، كان لا بد من الاقتصار على عينة من هذه الجمعيات في مدن مختلف تابعة للجهة. تتمثل المدن التي شملتها دراستنا الميدانية كل من " مدينة المحمدية- البرنوصي، سيدي مومن، بنسليمان، بوزنيقة، سطات".

هذا فيما يخص منهجية التحقيق الوثائقي، أما فيما يتعلق بمنهجية التحقيق الميداني، فقد تم اللجوء إليها لاستكمال قاعدة المعطيات المتعلقة بالجمعيات النشيطة وفق المعيارين المحددين، إذ تم افتراض قاعدة المعطيات المحصلة من الجماعية ومن السلطات المحلية، يرجح أن لا تتضمننا جميع الجمعيات التي يتوفر فيه المعياران المذكوران، ثم لأن هذه القاعدة قد كشفت عم عدم توفرها على المعطيات المحددة لهذين المعيارين، وذلك بنسبة مهمة. حيث تم استخراج عدد (136) جمعية في الإجمال، بين تلك التي يتوفر فيهما المعياران، والتي تشمل (91) جمعية، وبين تلك المشكوك فيها، التي تشكل الباقي تم تصنيفه إلى قسمين كانا متقاربين تماما، القسم الأول يتضمن الجمعيات التي تم الشك في تاريخ تأسيسها، والشق الثاني يضم الجمعيات التي لم تتوفر على أية معطيات للاتصال بها، سوى اسم الجمعية، أو اسم رئيسها أحيانا، دون وجود عنوان لها أو هاتف يوصل إليها.

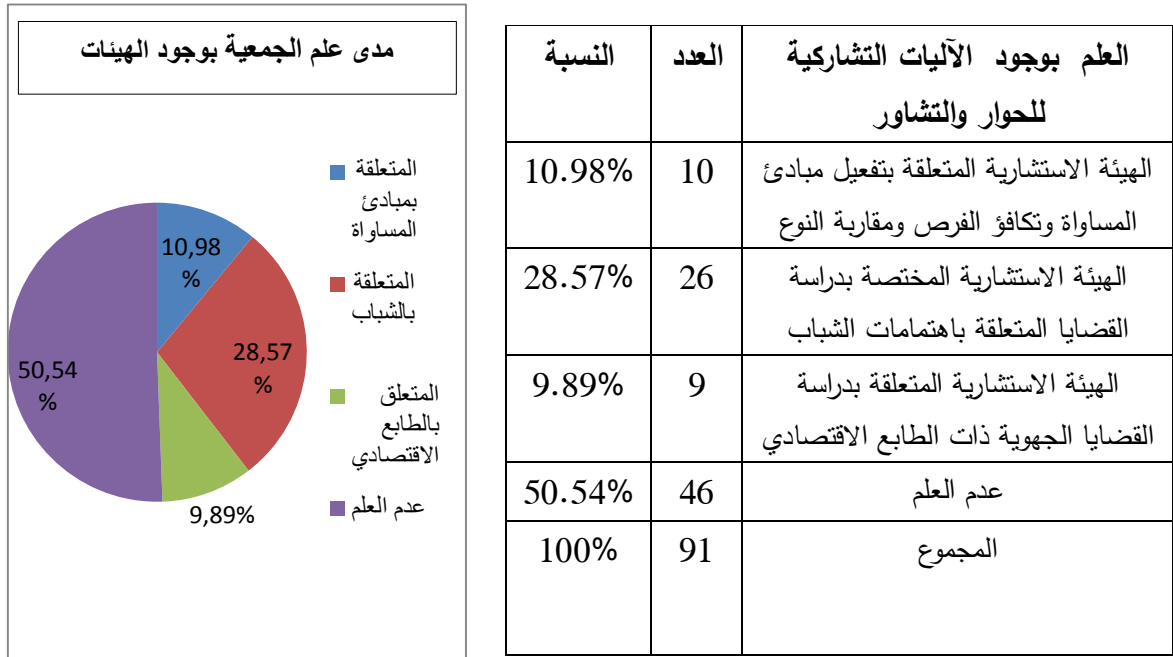
ولذلك كان لابد من التحقق من القسمين المتبقين، مع التحقق كذلك من قاعدة المعطيات الصلبة المحددة في (91) جمعية. وذلك من خلال التحقق الميداني، الذي ارتكز على مجموعة من الآليات. تمثلت الآلية الأولى، في اعتماد عدد من الأشخاص الدلائل كمصدر للمعلومة وكمسيرين للوصول إليها، تمثلو أساسا في فاعلين جمعويين تتجاوز مدة اشتغالهم العشرين سنة بالعمل الجمعي بسطات، مما يوفر لديهم معلومات كافية عن الجمعيات الفاعلة والنشيطة، نتيجة الاحتكاك الميداني بها أو المتابعة للعمل الجمعي في إطار عملية التشبيك الجمعي بالجهة.

الآلية الثانية، تمثلت في التحقيق الميداني بأحياء المدن المحددة بالجهة للدراسة الميدانية، حيث قدم يد العون هنا مجموعة من أعوان السلطة المتمثلين في بعض المقدمين، كما قد ساعد مدراء دور الشباب بتلك المدن في الوصول إلى عدد من الجمعيات النشيطة. كما أن مساءلة الجمعيات نفسها كثيرا ما تجود بأجوبة تغطي معلومات ناقصة عم جمعية معينة، أو تنبه إلى وجود جمعية نعتبر نشيطة لكنها غير مسجلة ضمن قاعدة المعطيات الوثائقية المعتمدة كمنطق.

فبهذا التحقيق الوثائقي والميداني، تم إحصاء وتحديد قاعدة المعطيات لمجتمع الدراسة، المتمثلة في الجمعيات النشيطة ببعض مدن جهة الدار البيضاء- سطات. حيث إنه بعد

التحقق ممن المعاييرين السابقين (مؤشر تعمير نشاط الجمعية؛ ومؤشر الشرعية التشاركية)، تم تغطية عدد (91) جمعية تعتبر نشيطة بتلك المدن لاستجوابها معتمدين في ذلك على منهجية تم من خلالها، عرض سؤال+ الاستبيان²⁵⁰ (انظر ملحق الاستبيان) أولاً، ثم عرض نتائج الكمية عبر جدول يوضحها إلى جانب شكل مبياني يجسدها. وسنعرض فيما يلي لأهم النتائج التي خلص لها هذا البحث الميداني:

1- معرفة الجمعية²⁵¹ بوجود الهيئات الاستشارية بالجهة



المصدر : تركيب شخصي

²⁵⁰ تم اعتماد وصف الاستبيان الذي يتضمن الأسئلة الكاشفة للمعلومات الوصفية لمجتمع الدراسة، الذي يتمثل في الجمعيات النشيطة داخل المجال الترابي ل"مدينة المحمدية- البرنوصي، سيدي مومن، بنسليمان، بوزنيقة، سطات"، التابع لجهة الدار- البيضاء سطات. حيث تم اعتماد إحصاء شامل لها، وبذلك لم تعد هناك حاجة لاعتماد منهجية علمية إحصائية في السحب العشوائي. فقد، استوجب الأمر وضع معايير لتحديد معنى الجمعيات النشيطة من عمها وكيفية تغطيتها.

لقد تم اختيار عدم التشدد في اعتماد مواصفات خاصة تحدد مفهوم "الجمعيات النشيطة" لفسح المجال أمام أكبر عدد من الجمعيات المشاركة في هذا الاستبيان، والاحتفاظ بالخاصيتين التاليتين، كما تم تبريرهما، كمؤشرين لتحديد معنى الجمعيات النشيطة:

- مؤشر تعمير نشاط الجمعية لفترة تفوق ثلاث سنوات، وهي فترة لازمة للاحتكاك باختبار العمل الداخلي للجمعية تداول وإدارة ونشاط ومشاركة المنخرطين والمنتفعين ولزامة للاحتكاك بباقي الجمعيات الأخرى واختبار المشترك معها، ثم إنها لازمة كذلك للاحتكاك بالجهة، وبفاعليتها المنتخبين والإداريين، واختبار المشاركة ضمن هيئاتها وانشطتها.

- مؤشر الشرعية التشاركية: تم الاقتصار هنا على الحد الأدنى المتعلق باشتراط إجراء جمع عام تداولي خلال الحد الأقصى لإجرائه. ولأنه يصعب التحقق من إجراء هذه الجموع العامة من عدمها، فقد تم تحديد معيار تجديد المكتب المسير للجمعية خلال هذه الفترة، كمؤشر على إجراء هذه الجموع العامة.

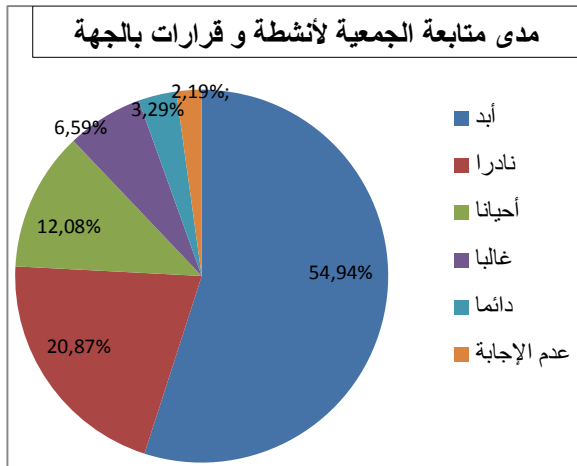
تم تصنيف الجمعيات المستجوبة داخل المجال الترابي لجهة الدار البيضاء-سطات بناء على هذين المعيارين، إذ بعد أن يتم التحقق من توفرهما لدى الجمعية، يتم إدخالها ضمن مجتمع دراسة البحث، وبعدها يتم استجوابها. بعد التحقق من المعيارين السابقين، تم تغطية عدد (91) جمعية تعتبر نشيطة بالمدن المذكورة التابعة لجهة الدار البيضاء- سطات، لاستجوابها عن طريق أداة الاستبيان المحددة.

الملاحظة الأخيرة هنا، هي أن الاستبيان إن كان يقصد الجمعيات النشيطة داخل المجال الترابي التابع لجهة الدار البيضاء- سطا، إلا أن المستجوب فيها هو رئيسها باعتباره الممثل لها والمعبّر عن موقفها، وفي حالات قليلة كان يتم استجواب من ينوب عنه والمتحدث باسم الجمعية إذا عينه الرئيس لإجراء الاستجواب.

²⁵¹ تم الاحتفاظ بالمعلومات التي تهم اسم الجمعية وتخصصها...، التزاما بالعهد الذي قطع بمقدمة الاستبيان للجمعيات المستجوبة، بالاحتفاظ على خصوصية وسرية المعلومات المحصلة منها.

طرحنا السؤال هنا حول عدد من الآليات التشاركية للحوار والتشاور المنصوص عليها في المادة 117 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات، والتي تهم هيئات استشارية لدى مجلس الجهة المحدثة أو المتواجدة فعلا في الواقع أو بحكم القانون، أي أنها تشكل عددا من الممكنات القانونية والتنموية للمشاركة. ولكن هذا السؤال يدرس هنا فقط، المستوى الأدنى ضمن سلم المشاركة الذي يرتبط بمجرد العلم والإخبار. وتقدم النتائج المحصل عليها من هذا السؤال، أن الهيئة الاستشارية المحدثة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني والمختصة بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، لا تعلم بها سوى نسبة (10,98%) من الجمعيات النشيطة بالمجال الجهوي لجهة الدار البيضاء-سطات. وبخصوص العلم بالهيئة الاستشارية المختصة بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، فإن نسبة (28.57%) هي التي تعلم بوجودها. أما العلم بالهيئة الاستشارية المتعلقة بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي فلا يعلم بها إلا نسبة (9.89%)، هذا في حين كانت الإجابة بعدم العلم (50.54%).

1- هل تتابع الجمعية أنشطة وقرارات الجهة؟



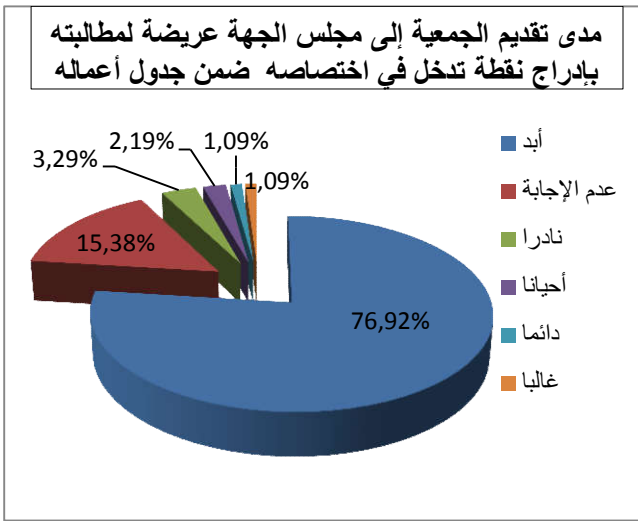
| التتبع | العدد | النسبة |
|-------------|-------|--------|
| عدم الإجابة | 2 | 2.19% |
| دائما | 3 | 3.29% |
| غالبا | 6 | 6.59% |
| أحيانا | 11 | 12.08% |
| نادرا | 19 | 20.87% |
| أبدا | 50 | 54.94% |
| المجموع | 91 | 100% |

المصدر: تركيب شخصي

تؤكد النتائج أعلاه أن النسبة الكبرى من بين جميع النسب هي (20.87%) التي تمثل الجمعيات المتابعة أحيانا لأنشطة وقرارات الجهة. تليها نسبة (3.29%) من الجمعيات التي تتابعها على الدوام، بينما تشكل نسبة (54.94%) من الجمعيات النشيطة لا تتابع إطلاقا قراراتها وأنشطتها. وتشكل نسبة (6.59%) الجمعيات التي تتابعها في الغالب.

أما الجمعيات التي نادرا ما تتابعها، فهي تشكل نسبة (20.87%). وهذا ما يدفعنا إلى استنتاج أن الجمعيات النشيطة بجهة الدار البيضاء- سطات، تعرف متابعة ضعيفة لأنشطة وقرارات الجهة.

2- هل قدمت الجمعية إلى مجلس الجهة عريضة لمطالبته بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله؟

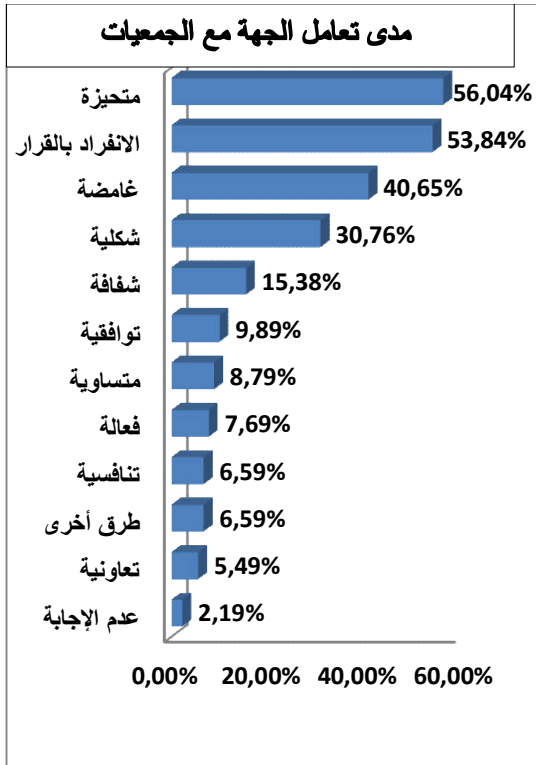


| التتبع | العدد | النسبة |
|-------------|-------|--------|
| عدم الإجابة | 14 | 15.38% |
| دائما | 1 | 1.09% |
| غالبا | 1 | 1.09% |
| أحيانا | 2 | 2.19% |
| نادرا | 3 | 3.29% |
| أبدا | 70 | 76.92% |
| المجموع | 91 | 100% |

المصدر : تركيب شخصي

بخصوص بحث مبادرات الجمعيات لتقديم عرائض أو مقترحات تتعلق بالتدبير الجهوي إلى الجهة، فإن النتيجة السلبية تتأكد مرة أخرى، حيث إن (76.92%) من الجمعيات لم تقدم أي عرضة على الإطلاق للجهة يفيد التدبير الجهوي تضاف إليها نسبة (3.29%) من الجمعيات التي قدمت نادرا مقترحا، في حين أن نسبة (2.19%) تقدم أحيانا مقترحات إلى الجهة. وتشكل نسبة (1.09%) من الجمعيات التي إما تقدم مقترحات إلى الجهة بصفة غالبية أو بصفة دائمة. وهو ما يؤكد نتيجة أساسية في ضعف القوة الاقتراحية للعمل الجمعي النشط بجهة الدار البيضاء- سطات فيما يتعلق بمشاركة جمعيات المجتمع المدني في التدبير الجهوي.

3- هل تتعامل الجهة مع الجمعيات بطريقة: متساوية؛ متحيزة²⁵²؛ شفافة، غامضة²⁵³؛ فعالة؛ شكلية، تعاونية²⁵⁴؛ تنافسية؛ توافقية²⁵⁵؛ الانفراد بالقرار؟



| تعامل الجهة مع الجمعيات | العدد | النسبة |
|-------------------------|-------|--------|
| عدم الإجابة | 2 | 2.19% |
| متساوية | 8 | 8.79% |
| متحيزة | 51 | 56.04% |
| شفافة | 14 | 15.38% |
| غامضة | 37 | 40.65% |
| فعالة | 7 | 7.69% |
| شكلية | 28 | 30.76% |
| تعاونية | 5 | 5.49% |
| تنافسية | 6 | 6.59% |
| توافقية | 9 | 9.89% |
| الانفراد بالقرار | 49 | 53.84% |
| طرق أخرى ²⁵⁶ | 6 | 6.59% |

المصدر: تركيب شخصي

بهذا التساؤل، يتم الانتقال إلى تقييم إجمالي للتواصل من طرف الجهة مع الجمعيات، بغرض تقييم طريقة تعاملها معها، وفق مجموعة من المعايير والقيم المتعلقة بالحكامة الترابية التشاركية. وقد تم سردها بطريقة متعارضة، الصفة المتساوية مقابل المتحيزة، والشفافية مقابل الغموض، والفعالية مقابل الشكلية، التعاونية مقابل التنافسية، ثم التوافقية مقابل الانفراد بالقرار.

انطلاقاً من هذه الثنائية المتعارضة، تقدم النتائج، أن نسبة (2.19%) فقط تقول بتعامل الجهة بطريقة متساوية، في مقابل نسبة تتجاوز النصف (56.04%) تعتبر أن الجهة تتعامل بطريقة شفافة، في مقابل نسبة (40.65%) تقول بالغموض. وأن نسبة

²⁵² بمعنى أنها تراعي الولاء، الانتماء السياسي، الإيديولوجي، العصبي، الصحي.

²⁵³ ونعني به غموض في وضع معايير المشاركة وتقديم الدعم.

²⁵⁴ بمعنى تنتظر إلى الجمعيات كشريك.

²⁵⁵ بمعنى أنها تبحث دائماً عن حل توافقي عند اختلاف وجهات النظر.

²⁵⁶ تقصد بالطرق الأخرى التبعية للأحزاب السياسية وتغليب المصلحة الذاتية.

(7.69%) فقط تقول بتعامل الجهة بفعالية مع الجمعيات، بينما تقول (30.76%) بأن الجهة تتعامل بطريقة شكلية مع الجمعيات. وترى نسبة (6.59%) بأن الجهة تتعامل بطريقة تنافسية²⁵⁷، بينما (5.49%) تقول بالتعاون. كما أن نسبة (9.89%) تقول بتعامل الجهة مع الجمعيات بطريقة التوافق، في حين أن نسبة تتجاوز النصف (53.84%) تقول بتعامل الجهة مع الجمعيات بالانفراد بالقرار.

الخلاصة، هي أن النسبة الغالبة من الجمعيات النشيطة في جهة الدار البيضاء-سطات، ترى أن الجهة، تتعامل مع الجمعيات طريقة متحيزة، غامضة، شكلية، ومنفردة بالقرار أكثر مما تتعامل معها بطريقة متساوية وشفافة وفعالة وتوافقية. وهي صفات كلها مضادة لمفهوم الحكامة الترابية التشاركية.

إن ما سبق يؤدي إلى خلاصة منهجية أساسية هنا، وهي أن العمل الجمعي النشط يميل في تحليله لواقع المشاركة الجهوية، إلى الاعتقاد بأن قواعد ووسائل هذه المشاركة غير مناسبة وسلبية (أقل تشاركية)، سواء من جهة الجهة أم من جهة. إن هذا الإثبات لهذه الفرضية، تؤكد نتيجة السؤالين الأخيرين اللذين يبحثان بطريقة مجمل المتغيرات السابقة، في موضوع تعامل الجهة مع الجمعيات حيث تؤكد أنه أقل تشاركية.

الفقرة الثانية: الجهة وعلاقات التعاون والشراكة

أصبحت الجهة اليوم، بحكم اختصاصاتها المتنوعة التي منحها إياها دستور 2011 والقانون 111.14 المتعلق بالجهات، مدعوة لتكثيف جهودها من أجل الاستفادة من الفرص العديدة التي يتيحها التعاون والشراكة، لتنمية مواردها وتعزيز إمكانياتها وتطوير أجهزتها وتأهيل طاقاتها لتحقيق تميمتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا الصدد اعتبر المشرع المغربي أعمال التعاون تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة، والتي تمارسها في إطار اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تميمتها الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وجعل اتفاقيات الشراكة والتعاون اللامركزي آلية من آليات تدبير قضاياها.

²⁵⁷ يلاحظ أن هذه النسبة الضعيفة التي تقول بتعامل الجهة مع الجمعيات بطريقة تسودها التنافسية ونابعة من الغيرة السياسية، تؤكد التوصيف السلبي الشامل لتعامل الجهة مع الجمعيات. ذلك باستحضار أن معنى التنافسية يبقى معاكسا لمعنى المنافسة أي أن المضمون العكسي يرحب بتعامل الجهة مع الجمعيات بطريقة منافساتية بنسبة مضادة ومتعالية.

لكن إذا كانت الجهات بالمغرب تسعى إلى الاستفادة من كل أشكال الدعم التي تتيحها مثل هذه الاتفاقيات فواقع حال هذه الوحدات الترابية، ينم عن مجموعة من الصعوبات تحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة منها. هذا الوضع يدفعنا للحديث عن واقع الجهة في مجال التعاون والشراكة من ناحيتين، الناحية الأولى تهم طبيعة وأشكال علاقات الجهة بالجماعات الترابية (أولاً)، أما الناحية الثانية فستهم مدى فاعلية اتفاقيات الجهة في مجال التعاون والشراكة (ثانياً).

أولاً: طبيعة وأشكال علاقات الجهة بالجماعات الترابية

مهما كان حجم إمكانيات كل جماعة ترابية فإنها تكون مضطرة للتعاون سواء فيما بينها أو مع غيرها وبالأحرى عندما تكون مواردها محدودة وتجربتها ضعيفة. فبحكم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فإنها تستطيع التعاقد مع غيرها من أشخاص القانون العام والخاص من أجل الاستفادة ما أمكن من مزايا الشراكة والتعاون. ثم إن القانون المنظم للجهة كما أوضحنا ذلك سالفاً²⁵⁸ يسمح لها باللجوء إلى العديد من الطرق والميكانيزمات القانونية للدخول في علاقات التعاون والشراكة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى الجهوي والترابي وإنجاز سياساتها المختلفة²⁵⁹. إلا أن علاقات الجهة بالجماعات الترابية لا تأخذ دائماً شكل التعاون، وإنما يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة، أهمها الشكليات المتمثلين في علاقات التنافس السلبي والتنازع والتداخل وعلاقات التشاور والتعاون.

ثانياً: مدى فاعلية آليات التعاون والشراكة

على الرغم من المقتضيات الدستورية والتنظيمية التي تركز لجهوية متطورة على مستوى التعاون والشراكة، فإن واقع حال هذه الأخيرة يصطدم بإكراهات عدة، تحول دون تفعيل آليات التعاون والشراكة وانعكاسها بشكل إيجابي على التنمية الجهوية ودعم الحكامة الترابية. حيث يلاحظ أن الجهات لم تستغل بشكل فعال الإمكانيات القانونية المتاحة لها لتحقيق نتائج مرضية من علاقات التعاون والشراكة التي تقيمها، وذلك رغم مرور ثمان

²⁵⁸ أنظر الفصل الأول من هذا الباب.

²⁵⁹ عبد الحفيظ آدمينو: "قراءة في تجربة التعاون اللامركزي للتنمية"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، العدد 86، 2009 ص 56.

سنوات على دسترة الجهوية المتقدمة وإصدار القانون المنظم للجهة. فباستثناء بعض العمليات التي حققت من خلالها منجزات ساهمت باللموس في تحسين بعض خدمات المرافق العمومية وتوفير التجهيزات النافعة للسكان المحلية، يلاحظ أن التعاون والشراكة لا يمثلان حقيقة ملموسة النتائج في الواقع المعاش لأسباب وعوامل متعددة كانت ولا تزال مسؤولة عن كبح إطلاق دور الجهات في هذا الخصوص مما فوت فرصا كثيرة للتنمية الجهوية.

وفي غياب تقييم شامل وموضوعي وعملي لتجربة الجهات في مجال التعاون والشراكة نشير إلى أن واقع حال تجربة الجهات في مجال التعاون الشراكة تطبعه الضبابية، والتأخر في إرساء الآليات المكرسة له، ناهيك عن الحضور القوي للسلطات المركزية في صناعة القرار الجهوي خاصة المرتبط باتفاقيات التعاون والشراكة، مما ينعكس سلبا على عمليات التكامل والتضامن الوظيفي بين الجهات. وفي هذا الصدد يشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى وجود عجز في التعاون والتضامن الترابي، يسجل خصوصا على المستوى البيئي للجهات، بسبب عدم فعالية معايير التوزيع المبنية على الجزافية وعدد الساكنة والمساحة. أما على مستوى الجهة، فإن الجماعات الترابية لا تتعبأ بطريقة ناجعة لاستعمال آليات التعاون والتضامن فيما بينها؛ وخصوصا في إنجاز مشاريع الحد من تلوث البيئة، وتحسين جودة الحياة بمختلف المراكز الحضرية.

أما بخصوص الشراكات والاتفاقيات، فإن الاستجابات التي أدلى لنا بها العديد من المنتخبون على مستوى الجهات سواء من خلال اللقاءات التي جمعنا بهم في مجلس المستشارين، أو أثناء الاستطلاع الميداني الذي قمنا به لكل من جهة الدار-البيضاء سطات، وجهة الرباط -سلا-القنيطرة، ومراكش آسفي، تلتقي أغلبها إن لم نقل كلها (الاستجابات) حول نقطة واحدة وهي؛ تشكي هؤلاء المنتخبون مما وصفوه إغراق وزارة الداخلية لميزانيات الجهات بالعشرات من الاتفاقيات التي تكون جهاتهم مضطرة لدفعها من مداخيلها، معتبرين في تصريحاتهم أنها تحد من قيامهم بدورهم كمنتخبين.

كما أكد لنا أكثر من مصدر داخل هذه الجهات، أن العشرات من الاتفاقيات التي تنزل على مكاتب رؤساء الجهات ويصادقون عليها لا يسهمون في صياغتها، موضحين أن

ما يطلب منهم فقط هو الموافقة على ما جاءت به عن طريق أداء ما تتضمنه من اعتمادات مالية من ميزانية الجهات. وأن العديد من الاتفاقيات التي تتوصل بها الجهات خلال انعقاد دوراتها تكون جاهزة؛ وهي اتفاقيات تهم في الغالب قطاعات الصحة والتعليم وتأهيل الجماعات الترابية، وتوفير بنيات تحتية وتجهيزات وغيرها من الخدمات لجماعات قروية وحضرية بعينها. ونبه المسؤولون إلى كون مثل هذه الاتفاقيات التي لا يسهمون في إعدادها كمنتخبين تستنزف الميزانيات التي ترصدها الدولة للجهات، معتبرين أن رجال السلطة هم من يقررون في البرامج التي يفترض أن يتحمل المنتخبون مسؤوليتها وبناء عليها يمكن للمواطنين أن يحاسبونهم في الانتخابات بعد انقضاء ولايتهم.

كما أنهم، نبهوا إلى أن مناطق بعينها تستفيد من عشرات الاتفاقيات على مدى الست سنوات المقبلة، في حين أن مناطق أخرى لم تستفيد من أي مشروع، بالرغم من أنهم ينتمون إلى الجهة نفسها. وفي هذا الصدد أكد لنا بعض المسؤولون المعنيون في هذه الجهات أن الذي يحدد المناطق التي ستستفيد من الاتفاقيات بين الجماعات والجهة هم، رجال السلطة (الولاية) ، معتبرين أن القرب من رجال وزير الداخلية يكون هو محدد الاستفادة من المشاريع المبرمة مع الجهات دون غيرهم. وذلك اعتبارا لكون القانون الجهوي خول لهم مكانة هامة تجعلهم منهم المقرر الأساسي في اعتماد الاتفاقية من عدمه. حيث لا يمكن للجهة إبرام أي اتفاقية مع فاعلين خارج المملكة في إطار التعاون الدولي²⁶⁰ وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار أو إحداث شركات التنمية الجهوية والمقررات المتعلقة باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة إلا بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل²⁶¹.

من خلال ما سبق، يمكن القول بأن الجهات لم تقبل بشكل مرض على إحداث مؤسسات التعاون والشراكة رغم مزاياها المتعددة، وذلك نظرا لوجود عدة عراقيل قانونية، بشرية، إدارية ومالية تحول دون ذلك، الشيء الذي أثر سلبا على مجالات تدخل المؤسسات التي تم إحداثها، بحيث لم تشمل جميع الميادين التي من شأنها تحقيق التنمية الجهوية.

²⁶⁰ مثال: إنجاز محطات تصفية المياه العادمة والمطراح المراقبة للنفايات الصلبة ومطراح النفايات الخطرة. المادة 82 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات.

²⁶¹ المادة 115 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات .

الفرع الثاني: مدى تكريس القيم والقواعد الأخلاقية والمجالية

نتطرق في هذا الفرع إلى معاينة الواقع التدبيري والمجالي للممارسة الجهوية، من خلال محورين؛ يتعلق أولهما برصد مختلف المخالفات الأخلاقية والقانونية والتدبيرية التي تدل على استمرار منظومة الفساد (الفقرة الأولى)، ويهم ثانيهما رصد مختلف المظاهر التي تؤكد استمرار الفوارق المجالية وعدم التكافؤ الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: استمرار منظومة الفساد

بالرغم من وجاهة وأهمية الإصلاحات التي عرفها مسار الديمقراطية المحلية بالمغرب، فإنها لم تكن كافية لاحتواء مشكل الأخلاقيات الذي مازال يلقي بظلاله القاتمة على الممارسة الجهوية والجماعية، حيث تؤكد للهيئة المركزية اتساع حجم الفساد الذي طال تدبير الشأن الترابي وتفاعل معطياته مع خصوصيات هذا التدبير. ولملامسة واقع الفساد على مستوى الشأن الجهوي، من المناسب التذكير بأن الإدارة الترابية بمختلف مكوناتها ظلت تحتل دائما مواقع متقدمة في مؤشرات الإدراك الخاص بالرشوة²⁶². وقد أكد العمل الميداني المنجز سواء من طرف المجالس الجهوية للحسابات²⁶³ أو المفتشية العامة للإدارة الترابية²⁶⁴ أو هيئات المجتمع المدني المختصة²⁶⁵ هذا الإدراك العام، كما سمح باستكشاف مختلف مظهرات الفساد على المستوى الترابي ورصد أسبابه وإبراز آثاره وانعكاساته.

للقوف على معالم هذا الفساد، رصدت الهيئة المركزية تجلياته المختلفة من خلال تصنيفها إلى مستويين، المستوى الأول يكتسي مخالفات مخلة بالضوابط الأخلاقية وبالقوانين والأنظمة (أولا)، والمستوى الثاني يتعلق بالمخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد (ثانيا).

أولا: المخالفات المخلة بمبادئ التخليق والنزاهة والمراقبة والمساءلة

تحدد هذه المخالفات استنادا للدراسة التي أنجزتها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في نوعين اثنين نتناولهما كالآتي:

²⁶² خاصة تحقيقات النزاهة التي أنجزتها ترانسبارانسي المغرب.

²⁶³ خاصة تقارير المجالس الجهوية للحسابات الخاصة بسنوات 2013، 2014، 2015.

²⁶⁴ مراسيم عزل بعض رؤساء الجماعات ونوابهم- الجريدة الرسمية عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011- ج.ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر

2013.

²⁶⁵ التقرير السنوي للهيئة الوطنية لحماية المال العام 31 مارس 2010.

أ) - المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية

تقتصر الانحرافات السلوكية المخلة بالضوابط الأخلاقية التي استظهرتها الهيئة المركزية على مجالين من مجالات تدبير الشأن الترابي، يتميزان باتساع هامش السلطة التقديرية المخولة إزاءها لرؤساء الجماعات الترابية، هما تصريف النفقات وتدبير الموارد البشرية لتسليط الضوء على هذه الانحرافات، يسمح الجدول الموالي باستجلاء تمظهراتها في السلوكات التالية:

| المخالفات | المجالات |
|---|-----------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - تحويل مصاريف الوقود والزيوت لفائدة سيارات وجهات وأشخاص غير تابعين للجماعة الترابية؛ - اختلاق مصاريف اكتراء بنايات غير إدارية (إبرام عقود كراء صورية خصصت مصاريفها لمنح تعويضات لبعض المسؤولين بالجماعة الترابية)؛ - تحمل مصاريف استهلاك الماء والكهرباء ببنايات غير تابعة للجماعة الترابية؛ - المبالغة في نفقات الهاتف وفي اقتناء بعض الآليات والأدوات؛ - تحويل بعض ممتلكات الجماعة إلى سكن يقطنه الموالون لرئيس المجلس الجماعي؛ - أداء مبالغ تتجاوز القيمة الحقيقية للأشغال المنجزة؛ - استغلال الملك العام البحري بدون ترخيص؛ - صرف الجماعة لنفقات لا تندرج ضمن تحملاتها. | تدبير النفقات |
| <ul style="list-style-type: none"> - اعتماد التوظيف عن طريق التعيين المباشر دون اللجوء إلى إعلان عن التوظيف أو تنظيم مباريات، ودون الاعتماد على أية معايير موضوعية وشفافة في طريقة التوظيف؛ - انعدام معايير موضوعية للتعيين في مناصب المسؤولية؛ غض الطرف عن الموظفين المتغيبين بدون عذر. | الموارد البشرية |

المصدر: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة²⁶⁶

²⁶⁶ تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي دراسة بطلب من مجلس المستشارين"، ماي 2015، ص 35. أنظر الموقع الخاص بمجلس المستشارين: www.chambredesconseillers.ma /ar

يسمح استقراء المعطيات المتعلقة بالمخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية بتسجيل الملاحظات التالية:

- ارتباط الانحرافات السلوكية بمجالي تصريف النفقات وتدبير الموارد البشرية يؤكد حقيقة مفادها أنه كلما اتسعت مساحة السلطة التقديرية إلا وتضاعفت إمكانات الانفلات السلوكي؛
- وضوح القصد الانحرافي لمظاهر المخالفات المرصودة الذي يبتدىء في الرغبة في تحقيق منافع ومصالح مادية أو معنوية، ذاتية أو للغير.

(ب)- **المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية** تطل المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل تقريبا مختلف مجالات تدبير الشأن الترابي المتمثلة أساسا في الصفقات والتعمير والأماك الجماعية والتدبير المفوض والجبايات والموارد البشرية والتعاون. ويبين الجدول الموالي المخالفات المرتبطة بهذه المجالات كالآتي:

| المخالفات | المجالات |
|---|------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - المصادقة على بعض الصفقات من طرف سلطة غير مختصة قانونا؛ - استئثار مقاولين وممولين لا علاقة لهم بموضوع الشراء؛ - تصفية نفقة في غياب الإثبات الكافي لإنجاز الخدمة؛ - تسلم منشآت قبل إخضاعها للتجارب المخبرية وتضمين ملفات الصفقات بيانات غير مطابقة للواقع؛ - وجود تناقض بين تواريخ الاستلام الفعلي للتوريدات وتلك الواردة في الكشوفات ومحاضر الاستلام المؤقتة والنهائية؛ - التعاقد مع عضو بالمجلس الجماعي من خلال إسناد عدد من سندات الطلب لفائدة شركة يمتلك العضو المذكور حصصا فيها | الصفقات المحلية |
| <ul style="list-style-type: none"> - إنجاز طريق في منطقة احتياط استراتيجي في غياب تصميم للتهيئة ودون حيازة المساحات المكونة للطريق؛ - إنجاز بنايات عمومية في غياب تراخيص البناء؛ | التهيئة والتعمير |

| المخالفات | المجالات |
|---|----------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - احتلال الأملاك الجماعية في غياب أي سند قانوني؛ - عدم تطبيق مسطرة فسخ عقود الكراء بالرغم من إخلال الأطراف المكتوبة بواجب أداء مبالغ الكراء؛ - عدم تسوية الوضعية القانونية للعقارات؛ - التغاضي عن تقويت استغلال العقارات بين الخواص | <p>الأملاك الجماعية</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - وجود حالة تناف بين وضعية العضوية بالمجلس البلدي واستغلال عقد امتياز مع الجماعة؛ - عدم قيام المستغل بتطبيق الأسعار المتعاقد بشأنها؛ - إخلال الشركة ببعض مقتضيات دفتر التحملات في إطار التدبير المفوض؛ - عدم اللجوء إلى المنافسة لاختيار المفوض إليه؛ - عدم تهيئ دفتر التحملات الذي يحدد الشروط التقنية والإدارية لتدبير المرفق | <p>التدبير المفوض</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - استخلاص بعض الرسوم والضرائب بدون سند قانوني؛ - مصادرة ممتلكات الغير بدون وجه حق؛ - عدم فرض الرسوم القانونية؛ عدم إصدار الأوامر بالمداخيل؛ - فرض رسوم على خدمات لا توفرها الجماعة؛ - عدم استخلاص غرامات التأخير | <p>الجبايات والمداخيل</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - وضع بعض الموظفين رهن إشارة مصالح غير تابعة للجماعة بصفة غير قانونية؛ - إجراء وضعيات إلحاق غير قانونية؛ - إسناد مناصب المسؤولية دون احترام المساطر التنظيمية المعمول بها؛ - إنجاز عمليات توظيف دون توفر المناصب المالية؛ - عدم احترام المسطرة التأديبية في حق الموظفين. | <p>الموارد البشرية</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - استفادة جمعيات بعينها من امتيازات ومبالغ مهمة في غياب أي اتفاقية مع المجلس الجماعي تحدد الأهداف المتوخاة من منح هذه الإعانات. | <p>الدعم والتعاون</p> |

المصدر: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة²⁶⁷

²⁶⁷ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين، ماي 2015، ص 23-24.

تؤكد المخالفات المرصودة في هذا المحور المعطيات التالية²⁶⁸:

- اكتساح مظاهر الإخلال بالقوانين لمختلف مجالات تدبير الشأن الترابي؛
- امتداد مظاهر الإخلال بالقوانين لتشمل بشكل عام الجماعات الترابية الأخرى ولتبرز، بالإضافة إلى مسؤولية رؤساء الجماعات ونوابهم، مسؤولية الموظفين المسؤولين عن الأوراش الجماعية الحيوية؛
- هشاشة التأهيل القانوني للفاعلين الجماعيين والعجز الكبير المسجل في هذا المجال على مستوى المصالح القانونية للجماعات؛
- سهولة انكشاف المخالفات المخلة بالضوابط القانونية في ظل ترسانة قانونية صارمة وآليات مراقبة فاعلة.

ثانيا: المخالفات المخلة بمبادئ الفعالية والنزاهة والشفافية

- تبرز المخالفات المخلة بقواعد التدبير الجيد العجز الملحوظ على مستوى تملك آليات حكمة التدبير الناظمة لقواعد الاشغال المؤسسي، حيث يتضح بشكل جلي الضعف المسجل على مستوى قدرات الإشراف والتخطيط والبرمجة وتتبع التنفيذ.

ويوضح الجول الموالي في المعطيات المرتبطة بهذه المخالفات كالتالي:

| المخالفات | المجالات |
|--|-----------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - اللجوء المتكرر إلى صفقات التسوية؛ - التقصير في دراسة الكلفة التقديرية للمشروع؛ - غياب الشفافية والمنافسة في طلب العروض؛ - غلاء العرض المالي؛ - عدم إعداد تقارير انتهاء تنفيذ المراقبة والتدقيق الداخلي؛ - عدم مقارنة مدى تطابق المشتريات المحددة في سندات الطلب بتلك المسلمة أو المنجزات فعلا؛ - غياب بنية إدارية مستقلة لتدبير المشتريات. | إنجاز الصفقات المحلية |

²⁶⁸ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين، ماي 2015، ص25.

| المخالفات | المجالات |
|--|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - استخلاص بعض الرسوم والضرائب بدون سند قانوني؛ - مصادرة ممتلكات الغير بدون وجه حق؛ - عدم فرض الرسوم القانونية؛ - عدم إصدار الأوامر بالمداخيل؛ - فرض رسوم على خدمات لا توفرها الجماعة؛ - عدم استخلاص الضريبة الحضرية غير المبنية؛ - عدم استخلاص غرامات التأخير؛ - ضعف مراجعة لإقرارات الملزمين بالضريبة؛ - القصور في تحصيل وتصفية المداخيل الجبائية؛ - ضعف التحكم في الجبائية. | الجبائيات والمداخيل |
| <ul style="list-style-type: none"> - غياب شبكة للتطهير السائل؛ - استغلال الغابة كمطرح للنفايات؛ - عدم الاهتمام بنظافة المركز الحضري. | التدبير البيئي |
| <ul style="list-style-type: none"> - ضعف التدريب والتكوين والمستمر؛ - عدم اعتماد معايير شفافة ومضبوطة في استفادة الموظفين الجماعيين من المشاريع العقارية المنجزة من طرف الجماعة؛ - إغفال تحديد عدد الموظفين الجماعيين المعنيين بالوضع رهن إشارة الوكالة المفوض لها. | الموارد البشرية |
| <ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ نفقات غير مجدية؛ - الالتزام ببعض النفقات في غياب الاعتمادات بالميزانية؛ - ارتفاع تكاليف صيانة الآليات والشاحنات؛ - إغفال في تصفية النفقات وغياب إثباتات تسليم المقتنيات. | تدبير النفقات |

المصدر: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة²⁶⁹

²⁶⁹ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين، المرجع السابق ص: 26-28.

| المخالفات | المجالات |
|--|--------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - ضعف استخلاص منتوج كراء المحلات التجارية؛ - غياب إحصاء شامل للأماكن العقارية؛ - نقص على مستوى تدبير شغل الملك العمومي الجماعي المؤقت؛ - عدم استغلال بعض الممتلكات الجماعية؛ - عدم توفر الجماعة على ملفات قانونية وتقنية خاصة بالأماكن العقارية؛ - عدم تحيين السومة الكرائية. | <p>تدبير الأماكن الجماعية</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - عدم قيام الجماعة بوضع برنامج للمراقبة الميدانية لتنفيذ عقد التدبير المفوض؛ - استثناء عمليات التجديد والإصلاحات الكبرى من التدبير المفوض دون تحديد محتوى هذه الإصلاحات والتجديدات؛ - بطء في إنجاز المشاريع المبرمجة؛ - عدم دقة الدراسات القبلية | <p>التدبير المفوض</p> |

المصدر: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة

من خلال الجدول أعلاه يمكن استنتاج الخلاصات التالية:

- الضعف الكبير في قدرات النهوض بحكامة ترابية جيدة، والذي يتجلى بشكل خاص في ضعف وظيفة البرمجة والتخطي، وهشاشة تدبير الموارد الجماعية، واختلالات تنفيذ النفقات، وسوء تدبير الأماكن الجماعية، وضعف مراقبة المرافق المسيرة في إطار التدبير المفوض، وضعف التنظيم الداخلي؛

- إن التكاليف الباهضة المترتبة عن المخالفات المخلة بحسن التدبير تبدو أنها تفوق تلك المترتبة عن المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية وبالمقتضيات القانونية والتنظيمية.

بعد طرح مختلف هذه المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية وبالمقتضيات القانونية وبالتدبير الجيد يمكن القول بأنه من نواقض الفعل الديمقراطي ومعاول تهديمه بالمغرب؛ استمرار ظاهرة الفساد السياسي والإداري بصوره المتعددة، والتي تأخذ أشكالاً مختلفة من قبيل الرشوة أو نهب المال العمومي وظاهرة الريع الاقتصادي. فحسب مجموعة من المؤشرات والإحصاءات الرسمية، فإن تكلفة الفساد بمختلف تجلياته، كالرشوة واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، والاختلاس، والوساطة، والمحاباة، وتضارب المصالح،

والابتزاز... وغيرها، تفوق اثنين بالمائة من الناتج الوطني الإجمالي²⁷⁰. ومما يؤكد باللموس اختلال نمط الحكامة الاقتصادية والحكامة السياسية في التدبير الجهوي وخدمة الصالح العام، مع هيمنة وسيادة مفاهيم الربح والاحتكار والتركيز الاقتصادي وغياب تام لمبادئ الشفافية والمحاسبة ومعظم مبادئ الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة، التي تطرقت إليها الوثيقة الدستورية وأكدتها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، مع غياب مطبق للمراقبة السياسية والشعبية للمواطن.

الفقرة الثانية: استمرار الفوارق المجالية

إذا كان التقسيم الجهوي لسنة 2015 يهدف إلى إحداث توازن مجالي بين جهات المملكة. فإن هذا الأخير سرعان ما أبان عن مجموعة من الاختلالات والتفاوتات، فعلى الرغم من الحضور المتميز لمؤشرات النمو التي راهنت عليها السلطة العمومية للدفع بعجلة التنمية الترابية، ومحو الفوارق الجهوية، فإن مرسوم 20 فبراير 2015، لم يستطع تقليص الفوارق الجهوية إذ أن كل المؤشرات تتفق على إبراز الاحتكار الاقتصادي (أولاً)، والديمغرافي والتجهيزات الأساسية والتنمية البشرية والاستفادة من الخدمات الأساسية في جهات دون غيرها (ثانياً)، وهذا ما أكده كل من تقرير المندوبية السامية للتخطيط وكذا تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي²⁷¹. اللذين أوضحا حجم الاختلالات والفوارق الصارخة بين الجهات الترابية على مستوى التنمية بالمغرب.

أولاً: تفاوتات جهوية على مستوى اقتصادات الجهات والحقوق الأساسية

في تشخيصه لأشكال التفاوتات المجالية للتنمية بالمغرب يشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره²⁷² الصادر سنة 2016، إلى أن اقتصادات الجهات تختلف بحسب التنوع الحاصل في مواردها وأنشطتها، بين من يعتمد بالأساس على الصناعة والأنشطة التجارية، وبين من يعتمد على الخدمات أو الصيد البحري والفوسفاط، وبحصة أقل

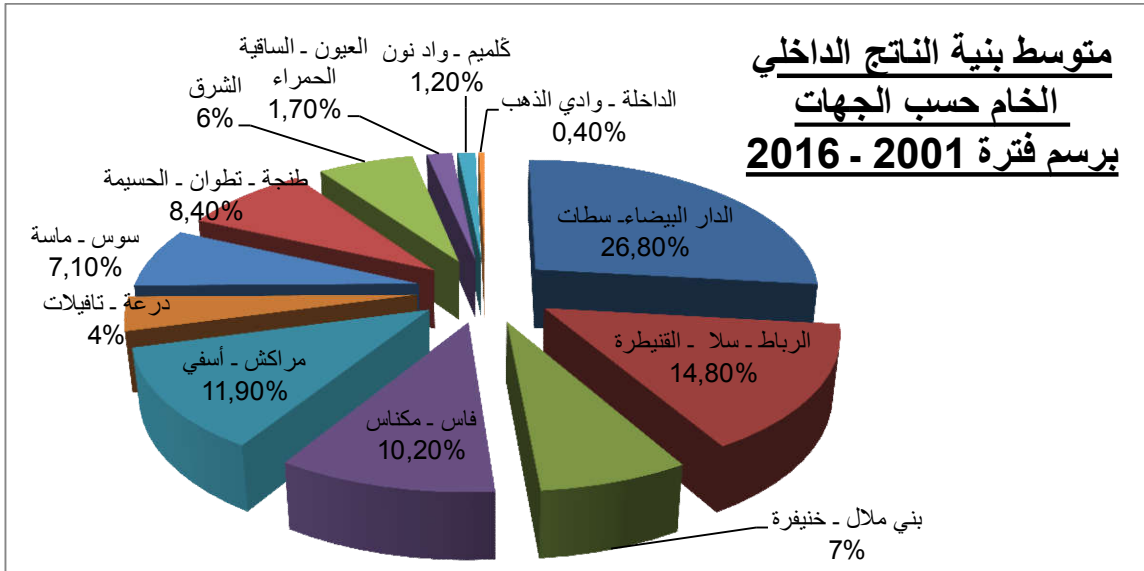
²⁷⁰ الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي" دراسة بطلب من مجلس المستشارين، المرجع السابق ص 34.

²⁷¹ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية الموسعة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 17/2015، www.cese.ma ص9.

²⁷² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التوزيع المجالي للاستثمار، مرجع سابق، ص15.

على البناء والأشغال العمومية. ويقدر الاختلاف الحاصل في مكونات الاقتصادات الجهوية، يسجل حجم مناصب الشغل وتوزيعها على القطاعات. كما يبقى الاقتصاد الجهوي من جهة أخرى معتمدا بشكل كبير على الدولة، التي تساهم في الناتج الداخلي الخام للجهات بحسب حاجياتها من خلال المشاريع وتوطين الاستثمارات. ومن النماذج المسجلة في هذا الإطار، مساهمة الدولة في الناتج الداخلي الخام للأقاليم الجنوبية بما يفوق (54%) بالمائة، منها (43%) بالمائة بطريقة مباشرة (33%) للدولة و(10%) للمقاولات العمومية، و(11%) بطريقة غير مباشرة (الناتج الداخلي الخام الذي يخلقه الاستثمار المباشر)، ويفضل هذه الجهود عرفت نفقات الاستثمار برسم الميزانية العامة ارتقاعا يقدر ب (0.4) نقطة من الناتج الداخلي الخام، حيث انتقلت من (3,5%) من الناتج الداخلي الخام سنة 2014 إلى (3,9%) سنة 2016.

وبهذا مكنت مساهمة الدولة في الجهود المبذولة لتنمية الجهات، من خلال توزيع أكثر توازنا للاستثمار العمومي من تدارك ضعف مساهمة بعض الجهات في الناتج الداخلي الخام، بالرغم من استمرار هيمنة جهات أخرى على الناتج الداخلي الخام.



المصدر: مديرية الدراسات والتوقعات المالية²⁷³

²⁷³ مشروع قانون المالية لسنة 2017، "مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار"، المملكة المغربية وزارة الاقتصاد والمالية، ص 25.

هكذا سجلت جهة الدار البيضاء-سطات الحصة الأكبر في المتوسط من الناتج الداخلي الخام خلال الفترة 2001 و 2016 بمساهمة بلغت 26,8% متبوعة بجهة الرباط - سلا - القنيطرة (14,8%) ومراكش -آسفي(11,9%) وفاس-مكناس (10,2%). وبذلك يصل مجموع مساهمات هذه الجهات الأربع نحو (63,7 %) من الناتج الداخلي الخام الوطني، وهو ما يشكل مؤشرا راجحا على اللاتوازن الجهوي. هذا الوضع الذي ترسخ منذ عقود يمكنه أن يتغير بفضل الدينامية والحيوية الاقتصادية التي بدأت تعرفها الجهات الأخرى، وكذلك عن طريق تفعيل نمط الحكامة الترابية الجديدة في إطار الجهوية المتقدمة.

بالإضافة إلى الجانب الاقتصادي، يساهم المجهود الاستثماري العمومي في تحسين الولوج إلى الحقوق الأساسية التي تسجل عدة فوارق يمكن مقارنتها من خلال مؤشر الولوج إلى الحقوق الأساسية، وهو مؤشر يجب أن يحظى باهتمام خاص، باعتباره وسيلة ناجعة للتحكيم عندما يتعلق الأمر باتخاذ قرارات تهم المشاريع الاستثمارية، أو بتحقيق انسجام والتفائية مختلف السياسات العمومية.

خلال سنة 2016 سجلت أربع جهات نسب وولوج إلى الحقوق الأساسية فاقت المعدل الوطني، في مقدمتها جهة العيون -الساقية الحمراء، تليها جهة كلميم-واد نون وجهة الرباط -سلا -القنيطرة ثم جهة الدار البيضاء -سطات. في المقابل، تحتل جهة درعة-تافيلالت المرتبة الأخيرة في هذا الترتيب بسبب التفاوت في الولوج حسب فصول الحقوق الأساسية.

على صعيد آخر تحتل جهة العيون -الساقية الحمراء قمة الترتيب فيما يخص مؤشر الولوج إلى الحقوق الأساسية، خاصة الولوج إلى المعرفة والتكوين والتنمية الثقافية والحوار الاجتماعي والمدني والشركات المبتكرة في حين، تحتل هذه الجهة المرتبة السابعة فيما يتعلق بالحكامة المسؤولة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية، خاصة على مستوى معدل الاستثمار الصناعي الذي سجل(3,5%) مقابل (24%) على المستوى الوطني، وعلى مستوى معدل الصادرات الصناعية (13%) مقابل (30%) على المستوى الوطني).

وعلى نفس نهج جهة العيون-الساقية الحمراء فاحتلال جهة كلميم -واد نون للمرتبة الثانية على مستوى المؤشر العام، يرجع إلى وولوج مهم للمعرفة والتكوين والتنمية الثقافية

(المرتبة الثانية)، وكذا للحكامة المسؤولة والتنمية الاقتصادية والديمقراطية الاجتماعية (المرتبة الثانية). في المقابل، تحتل الجهة المرتبة 8 بالنسبة للاندماج والتضامن، إذ سجلت معدلا منخفضا نسبيا من حيث محاربة التمييز وتشجيع المساواة بين الجنسين، خصوصا فيما يتعلق بالمناصفة على مستوى سوق الشغل (تصل نسبة البطالة لدى النساء بهذه الجهة إلى (51,3%) مقابل (29,6%) على الصعيد الوطني، حسب معطيات الإحصاء العام للسكان والسكنى برسم سنة 2014).

هذا وبالرغم من ترتيب جهتي الرباط-سلا-القنيطرة والدار البيضاء -سطات على المستوى العام في المرتبة الثالثة والرابعة على التوالي، بمعدل ولوج يعتبر من بين الأهم وطنيا فيما يخص المعرفة والتكوين والتنمية الثقافية، فإنهما تتموقعان في أسفل الترتيب (المرتبة 11 و12 على التوالي) من حيث الحوار الاجتماعي والمدني والشركات المبتكرة (94 و96 منخرطا على التوالي بهاتين الجهتين على مستوى التعاونيات بالنسبة لكل 10.000 نسمة، مقابل 136 منخرطا على الصعيد الوطني)²⁷⁴.

تجدر الإشارة إلى أن التقدم المسجل على مستوى التنمية الاقتصادية والولوج إلى الحقوق الأساسية، قد تحقق ديناميات متباينة حسب الجهات، مما يستدعي انتهاج مقاربة أكثر انسجاما تمكن من تطوير الجهود الاستثمارية المبذولة من طرف الدولة، وذلك من خلال السهر على أن تكون الآثار الايجابية موزعة بشكل أفضل على الساكنة المستهدفة وفي خدمة تقليص الفوارق المجالية. بيد أنه لا بد من الإشارة هنا إلى أن التحديات المطروحة على أرض الواقع، تتجاوز الإطار الاقتصادي والاجتماعي لتشمل البعد الديمغرافي والتدبير، والتنظيمي، والتموي...، مما يستوجب تعديلا دوريا متوصلا للنموذج الاقتصادي المعتمد لتحقيق التنمية الجهوية.

ثانيا: تفاوتات جهوية على المستوى الديمغرافي والتموي

رغم التوجه المسجل نحو تقليص التفاوتات الجهوية، إلا أنها تظل حاضرة بقوة وآثارها واضحة على مستوى الجاذبية السكانية والإمكانات البشرية والتجهيزات الأساسية.

²⁷⁴ مشروع قانون المالية لسنة 2017، مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار"، المملكة المغربية وزارة الاقتصاد والمالية، ص 26.

أ) على مستوى الجاذبية السكانية

حسب الإحصاء السنوي لسنة 2014، يمكن أن نخرج بالأرقام المبينة في الجدول

التالي²⁷⁵:

| الجهات | عدد السكان (شتبر 2014) |
|----------------------------|------------------------|
| جهة طنجة تطوان الحسيمة | 3,556,729 |
| جهة الشرق | 2,314,346 |
| جهة فاس - مكناس | 4,236,892 |
| جهة الرباط - سلا القنيطرة | 4,580,866 |
| جهة بني ملال خنيفرة | 2,520,776 |
| جهة الدار البيضاء - سطات | 6,861,739 |
| جهة مراكش آسفي | 4,520,569 |
| جهة درعة تافيلالت | 1,635,008 |
| جهة سوس ماسة | 2,676,847 |
| جهة كلميم واد نون | 433,757 |
| جهة العيون الساقية الحمراء | 367,758 |
| جهة الداخلة واد الذهب | 142,955 |
| المجموع | 33.848.242 |

يظهر هذا الجدول اختلالات واضحة فيما يتعلق بالتركيز السكاني حسب جهات سنة 2015، حيث يلاحظ أن خمسة جهات تستقطب عددا أكبر من السكان ما يناهز 70% من مجموع السكان خلال سنة 2015. وهذه القوة الجاذبية للسكان تدفع إلى القول بأن الهجرة القروية التي تعرفها الجهات تصب في مدن الجهات الأكثر مردودية وإنتاجية.

هذا فيما يخص الجانب السكاني، أما فيما يتعلق بالجاذبية الاستثمارية فإنه على الرغم من الإيجابيات التي أدخلتها السلطات المغربية من خلال موائيق الاستثمار بهدف خلق نوع من لامركزية صناعية، وحث المستثمرين على التوجه نحو المناطق الفقيرة، فالملاحظ أن الجهات التي كانت مفضلة عند هؤلاء ظلت هي دائما الأكثر جدبا لفرص الاستثمار.

²⁷⁵ تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول "الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014"، الرابط الإلكتروني: <https://www.hcp.ma>.

ب) على مستوى نوعية وحجم الكفاءات البشرية

تعتبر الجهوية المتقدمة خيارا استراتيجيا نهجه المغرب لترسيخ نمط جديد من الحكامة الترابية يقوم على أساس تقسيم جهوي جديد وتوفير موارد بشرية ومادية مهمة من أجل تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة في جميع المجالات. غير أن التوزيع المجالي لموظفي الدولة المدنيين يكشف عن أوجه التفاوت الكبير المستحيل بين مختلف الجهات من حيث الموارد البشرية كما هو مبين من الجدول أدناه:

| المجموع | الرجال | النساء | الجهات |
|---------|--------|--------|----------------------------|
| 21% | 12.7% | 8.3% | جهة الرباط- سلا القنيطرة |
| 15.6% | 9.5% | 6.1% | جهة الدار البيضاء- سطات |
| 12.2% | 7.7% | 4.5% | جهة فاس- مكناس |
| 11.1% | 6.8% | 4.3% | جهة مراكش آسفي |
| 8.9% | 5.7% | 3.2% | جهة طنجة تطوان الحسيمة |
| 8.1% | 5.7% | 2.4% | جهة سوس ماسة |
| 7.1% | 4.9% | 2.2% | جهة بني ملال خنيفرة |
| 6.8% | 4.9% | 2.2% | جهة الشرق |
| 4.9% | 3.8% | 1.2% | جهة درعة تافيلالت |
| 2.2% | 1.6% | 0.5% | جهة العيون الساقية الحمراء |
| 1.5% | 1.2% | 0.3% | جهة كلميم واد نون |
| 0.6% | 0.5% | 0.1% | جهة الداخلة واد الذهب |
| 100% | 64.7% | 35.3% | المجموع |

المصدر: قانون المالية لسنة 2018²⁷⁶

وهكذا وحسب التقسيم الجديد للجهات، (60%) من الموظفين المدنيين بالوظيفة العمومية يتمركزون في أربعة جهات، حيث تحتل الرباط- سلا-القنيطرة مرتبة الصدارة بتوفرها على ما يقارب (21%) من مجموع موظفي الدولة المدنيين، تليها جهة الدار البيضاء- سطات بنسبة (15.6%)، وجهة فاس-مكناس بنسبة (12.2%) ثم جهة مراكش- آسفي بنسبة (11.1%). في حين على مستوى القطب الاقتصادي الجديد طنجة- تطوان- الحسيمة، ما تزال نسبة الموظفين المدنيين العاملين به لا تتعدى (8.9%).

²⁷⁶قانون المالية لسنة 2018 وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول الموارد البشرية"، ص.24

ويطرح التفاوت بين مختلف الجهات فيما يتعلق بتوزيع الموارد البشرية إشكالية مدى قدرة موظفي الدولة على ضمان تسيير مرافق الإدارة الموجهة بالأساس لساكنة تشهد تحولات سوسيو-اقتصادية مهمة.²⁷⁷

يعاني نظام تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية والمصالح الخارجية من مشاكل الإدماج والانسجام والتكامل. كما أن برامج التكوين بهدف تعزيز القدرات والمؤهلات الموجهة لفئات المنتخبين المحليين وموظفي الجماعات الترابية والمصالح الخارجية، كان لها أثر محدود على مستوى الأداء الميداني. ويرجع السبب في ذلك إلى تمركز هذه المبادرات، مما ينتج عنه تفاوتات مجالية كبيرة من حيث عدد وجودة الكفاءات البشرية وقدراتها التدييرية، كما أن النظام الحالي لتدبير الموارد البشرية على مستوى الجهات لا يجذب الكفاءات والأطر العليا، خاصة على مستوى الإدارات المركزية والمقاولات العمومية، للعمل بالإدارات الترابية.

ت) على مستوى التنمية والاستفادة من الخدمات الأساسية

يوضح تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المنشور سنة 2015، حجم الفوارق الصارخة بين الجهات الترابية على مستوى التنمية بالمغرب، حيث تورد المؤسسة الرسمية أن جهتين من بين 12 جهة في المغرب، يساهمان وحدهما بـ(48%) من الناتج الإجمالي المحلي للبلد بأكمله، ويتعلق الشأن بجهة الدار البيضاء- سطات، وجهة «الرباط، سلا، القنيطرة». في حين لا تتعدى مساهمة خمس جهات مجتمعة(11.1%) من الناتج الداخلي الخام.

على صعيد آخر، تستحوذ خمس جهات على (70%) من الإنفاق الإجمالي للأسر المغربية، حيث تشكل جهة الدار البيضاء- سطات(22.3%) من حجم الإنفاق بالمغرب، متبوعة بالرباط، سلا- القنيطرة، بـ12.9%، في حين لا تتجاوز جهات أخرى (3%) من حجم الإنفاق الكلي للمواطنين المغاربة²⁷⁸.

ويفيد التقرير أن خمس جهات تستحوذ على (70.6%) من الإنفاق النهائي للأسر، حيث تأتي الدار البيضاء- سطات في المقدمة بـ 22.3%، متبوعة بالرباط-سلا

²⁷⁷قانون المالية لسنة وزارة الاقتصاد والمالية، "تقرير حول الموارد البشرية"، 2018. ص.25.

²⁷⁸ تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المنشور سنة 2015، للمزيد من انظر الرابط التالي:

- https://www.sasapost.com/regional_disparities_in_morocco

ب (12.9%) . في الوقت نفسه يتراوح الإنفاق النهائي للأسر في الجهات الأخرى بين (1.1%) في العيون- الساقية الحمراء و (8%) في الجهة الشرقية.

كما يصل متوسط حصة الفرد من الناتج الإجمالي المحلي بجهة الدار البيضاء- سطات، إلى 4500 دولار، بينما يقل المتوسط عن ألفي دولار في جهات أخرى. في السياق نفسه، يلقي المواطنون بالجهات الغنية خدمات أفضل، وفرص شغل أوفر، بالإضافة إلى أنها تحظى باهتمام أكبر من قبل مؤسسات الدولة، في حين تبقى الجهات الأقل حظاً في دائرة التهميش، والإهمال من حيث خدمات الدولة. ويزداد هذا التفاوت اتساعاً في التنمية بين المدن والقرى، ليصل الأمر في الأرياف إلى الحرمان من الخدمات الأساسية، من صحة وماء وتعبيد طرق.²⁷⁹

وتأتي هذه الصورة التي ترسمها المندوبية للفوارق بين الجهات، كي تؤكد ما خلص إليه المركز المغربي للظرفية في دراسة سابقة، حيث أكد على أن التفاوت الجهوي على مستوى البطالة في الجهات، دفعه إلى حث السلطات الحكومية على وضع سياسات تنموية للجهات والمدن، مع إرساء مؤشرات لتتبع التطور الذي تعرفه البطالة. وكانت مديرية الدراسات والتوقعات، التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، فسرت النزيف الذي تعرفه بعض الجهات من حيث الساكنة، بضعف تمتعها بالحقوق الأساسية مثل التعليم والصحة والماء والسكن والكهرباء.

279 تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المنشور سنة 2015، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الثاني

تبنت الدولة المغربية نظام الجهوية المتقدمة كنمط جديد للحكامة الترابية، وذلك بهدف تحقيق التنمية الجهوية من جهة، وإشراك مختلف الفاعلين في تدبير الشأن الجهوي من جهة أخرى. ومن أجل بلوغ هذه الغاية أصدر المشرع المغربي مجموعة من النصوص، القانونية المكرسة للحكامة الترابية سواء في دستور 2011، أو في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات²⁸⁰، معتقفاً -المشرع- بذلك جملة من المبادئ والاتجاهات المتطورة. وبالتالي، رسم صورة متقدمة للنموذج المغربي، مقارنة مع القوانين السابقة المنظمة للجهة، إلا أن هذا التطور القانوني والمؤسسي سرعان ما اصطدم بجملة من النقائص والاختلالات العملية، التي حالت وتحول دون بلوغ الأهداف المُعلن عنها.

فمن الجانب النظري نجد مؤسسات جهوية ديمقراطية تشكياً وتيسيراً، كما أنها تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون الجهوية، مما يجعلنا ندرك أننا أمام جهات مؤهلة وذات حكمة فعلية.

أما الجانب العملي فيعكس ذلك ويوضح بجلاء أن هذه الحكامة لا تجد بيئتها المناسبة. ويسحب البساط من تحت أقدامها ويجعل من المقترضات القانونية المكرسة لها حبرا على ورق²⁸¹، وذلك لعدم توفر المؤسسة الجهوية على ما يضمن تحقيق نجاحها، من خلال عدم التناسب بين مالياتها ومهامها، وضعف إطارها البشري فنياً ونوعياً، والرقابة الصارمة التي ترصدها، هذا كله في غياب مشاركة شعبية حقيقية وفعالة، وأجواء سياسية يطمعها الانكماش ويسيطر المركز عن جميع مداخلها وفي ظل تكلس ذهني ومضامين إدارية تنتفي معها الحياة السليمة لهذا النظام لذا فالأزمة التي تُعانيتها ليست ظاهرة وإنما عميقة، وتمتد إلى المورد الذي تنتشر أو تستمد منها والتي تمارس عليها.

²⁸⁰ إلى جانب ذلك، فإن المشرع التنظيمي من خلال قانون الجهات الحالي حاول معالجة جل المقترضات التي كرسها دستور 2011 حتى يتسنى للجهة أداء مهامها على أحسن وجه وتلبية انشغالات المواطنين بكل فعالية.

²⁸¹ فوجود نصوص قانونية مثالية لن يضمن تطبيقها، إذ أنه يعتمد على الإرادة السياسية لدى صانع القرار والمؤسسات التي تقوم بتطبيقها ميدانياً.

استنتاج الباب الأول

شهد المغرب منذ الاستقلال إلى الآن، مجموعة من التحولات، التي حققت نقلة نوعية سنة 2011 في سياق الحراك الاجتماعي وارتفاع حدة المطالب الداعية إلى محاربة الفساد والمزيد من ديمقراطية الدولة ومشاركة المجتمع بمنظوماته السياسية والمدنية في اتخاذ القرار، كل ذلك يكشف عن حدوث تطورات متلاحقة في المنظومة السياسية والجهوية، وفي العلاقات القائمة بين الدولة والجهة، وبين المواطن والدولة، وكذا بينها وبين المجتمع المدني. وبما أن الدولة المركزية لم تعد قادرة على الاضطلاع بكل الاختصاصات...، فإن ذلك تطلب منها الإدخال التدريجي للنهج الجهوي أولا في دستور 2011 عبر دسترة الجهوية المتقدمة كمقاربة استراتيجية من أجل بلوغ الحكامة الترابية، وثانيا في تكريس التدابير والمقتضيات المكرسة لها في القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات ثم ثالثا في تعديل المرسوم المتعلق بالتقسيم الجهوي للمملكة سنة .

غير أنه على الرغم من هذه السلسلة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية المكرسة للحكامة الترابية، فإن المنتبج لواقع هذه الأخيرة ليس له إلا أن يصرح بسير مجموعة من الاختلالات والتمايزات التي في بعض الأحيان يصعب إيجاد مبررات لها، والتي في نفس الآن تقوم كعائق حقيقي أمام تنزيل مقتضيات الحكامة الترابية الفعلية والتي من شأنها أن تجعل من الجهة أداة للتنمية وليس كما هو الحال السعي لتطوير الجهات.

من هنا نتساءل عن الأسباب الحقيقية التي تقف وراء هذه الفجوة الموجودة بين النصوص القانونية والواقع المعاش؟ أو كيف يمكن معالجة هذه المعادلة: تكريس الحكامة الترابية في النص القانوني وغيابها في الواقع العملي؟

الباب الثاني:

في معوقات الحكامة الترايبية وآفاقها

بالرغم من كل ما أنجز من إصلاحات قانونية ومؤسسية، فإن الحكامة الترابية ظلت تراكم اختلالات جوهرية متعددة، لكون الإصلاح الذي مس الجهات ظل محدود الأهمية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، مما يوشي باستمرار القصور ذي الأوجه المتعددة. وعليه فإن كان لنا ما نقوله عن الإصلاحات التي مست هذا النظام، فإن الإصلاح الجهوي بداية هو ما يتم وليس ما يعلن، ومن ثم يفترض أن يكون الوضع أفضل مما كان عليه، ويحقق النجاح في تشغيل الجهة بكفاءة أكثر لخدمة الأهداف الموضوعية، فما أقدمت عليه الدولة من إصلاحات وأعلنت عنه، فزراها قامت بأسهل خطوة يمكن البدء بها وأيسرها بتعديل القوانين والتنظيمات، لكنها تظل مرتبطة بمدى تطبيقها ليس ما زعم بلوغه، بما يعني أنها تبقى رهينة التجسيد الفعلي والتطبيق الميداني أي الأفعال لا الأقوال. فلئن كان هناك إجماع على ما عرفته الجهوية من تقدم وتطور قانوني ومؤسسي، فإن المواقف تتباين في المقابل، حول الأداء والنتائج، بل إن هناك بعض الشعور بالخيبة على هذا المستوى، وهو شعور يعزى على وجه الخصوص إلى محدودية نجاعة وقدرات الجهات على حل الإشكاليات المرتبطة بالتدبير الجهوي، وإلى سيادة نمط من الحكامة شابته العديد من الاختلالات والنقائص، وأثار الكثير من التحفظ حول طريقة ممارسة الاختصاصات والنتائج المحصلة.

هكذا وبعد المقاربة النظرية والعملية للحكامة الترابية، والوقوف على مجموعة من الاختلالات والمفارقات التي تبين التناقض الموجود بين النص والواقع، كان لابد من البحث عن مكامن الداء لكشف الدواء، فتشخيص مشاكل واختلالات الحكامة الترابية تقتضي معرفة أن الداء هو وجود مجموعة من العوامل أو الأسباب أو المعوقات، التي تشكل في مجموعها حاجزا منيعا يحول دون تحقيقها على أرض الواقع، وهو ما يفرض البحث عن مكنات لتجاوزها. وفق هذا المنظور سيتولى هذا الباب المخصص لمعوقات وآفاق الحكامة الترابية الوقوف على أبرز العوائق في الفصل الأول، ليتم بعد ذلك الانتقال للحديث عن الآفاق في الفصل الثاني.

الفصل الأول: في معوقات تطبيق مبادئ وآليات الحكامة الترابية

تشتكي الممارسة الجهوية بالمغرب، العديد من الصعوبات والإشكالات العلمية التي لا زالت عائقا أمام تكريس حكمة ترابية فعلية، وذلك رغم وجود نصوص قانونية تدل على وجود بصيص أمل من تفعيلها على أرض الواقع، وتعود هذه الصعوبات إلى مجموعة من المعوقات البنوية والقانونية، ناهيك عن المعوقات ذات الطابع الموضوعي والتشاركي. إن معالجة مجمل هذه المعوقات تفرض علينا تقسيم هذا الفصل إلى شقين، الشق الأول نتناول فيه المعوقات المرتبطة بتطبيق مبادئ الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة، في حين سنتطرق في المبحث الثاني لمعوقات تطبيق مبادئ المقاربة الترابية والمسائلة وتنظيم التعاون والمشاركة.

المبحث الأول: في معوقات تطبيق مبادئ الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة

يتناول هذا المبحث الحديث عن إحدى أهم العوائق الرئيسية التي تشكل في عمقها حاجزا مانعا، يحول دون تحقيق الحكامة الترابية ببلدنا المغرب، على الرغم من التكريس الدستوري والتنظيمي لها. وهو مقسم إلى مطلبين، المطلب الأول يعرض للعوائق البنوية، في حين المطلب الثاني يتطرق للعوائق القانونية.

المطلب الأول: معوقات بنوية

قصدنا من اعتبار هاته المعوقات بالبنوية كونها نابعة من طبيعة نظام الحكم ذاته ومن خصوصياته الدالة عليه²⁸²، وسنحاول التعاطي مع هذه المعوقات في هذا المطلب من خلال فرعين، الفرع الأول يهتم الحديث عن العوامل المهدمة لمبدأ الشرعية والقيم الديمقراطية باعتبارهما أبرز معوقات تفعيل الحكامة الترابية على أرض الواقع، في حين أن الفرع الثاني سنفرده للحديث عن معوق التحكم في ديناميات البناء المؤسسي للجهة.

²⁸² حيث لا يمكن فهم أبعاد الجهوية في المغرب و إدراك أدوار وتموقعات ووظائف اللامركزية واللاتركيز، إلا من خلال فهم طبيعة النسق السياسي المغربي وأبعاد استراتيجيته وقدراته على التجديد والاستمرارية .

الفرع الأول: هشاشة القوى الديمقراطية وتشديد الوصاية الإدارية

تتعدد العوامل التي تعيق تحقيق مبدأ الشرعية وقيم الديمقراطية في المجالس الجماعية المنتخبة وعلى رأسها مجالس الجهات، ومنها صعوبة تكريس المرجعية الديمقراطية (الفقرة الأولى) و تشديد الوصاية الإدارية على المنتخبين وأعمالهم (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: هشاشة القوى الديمقراطية

تتجسد أزمة الانتقال نحو تكريس قيم الديمقراطية كمبدأ للحكامة الترابية اليوم -أكثر من أي عامل آخر- في هشاشة القوى الديمقراطية المحلية التي يمكن المراهنة عليها للسير بعملية التغيير السياسي والتحويل الاجتماعي. تتجلى هذه الهشاشة في صعوبة تكريس المرجعية الديمقراطية (أولاً) وفي ضعف الوعي الوطني والحس المدني لدى الناخبين (ثانياً).

أولاً: صعوبة تكريس المرجعية الديمقراطية

تتجلى هذه الهشاشة في غياب التنظيمات الديمقراطية الحقيقية وغياب القواعد والتقاليد والممارسات الواضحة والثابتة التي تميزها وتهيكّلها، واقتصار الدعوة للديمقراطية على مجموعات صغيرة تستخدمها في أغلب الأحيان من أجل إعادة تثمين نفسها في الساحة السياسية- أكثر مما تنظر إليها كبرنامج سياسي حقيقي للتحويل الاجتماعي. ويخدم تبني الديمقراطية كوسيلة للاستفادة من الانفتاحات الجزئية التي تدفع إليها أزمة النظام أو من الطموح إلى بناء تحالفات جديدة. مما يعني أن هذه القوى لا تزال متلقية تستفيد من الانفتاحات المحدودة التي يضطر إليها النظام أكثر مما تساهم في خلقها، وبالعكس لا تزال الأجيال الجديدة الشابة التي لم تدجن بعد عن طريق الاضطهاد والقمع والإرهاب غير مؤمنة بهذه الانفتاحات ولا حتى بمعنى الديمقراطية، إنها فريسة لمشاعر اليأس، وهي تريد تحويلات جذرية وسريعة.

ومن الصعب الحديث عن وجود خيار ديمقراطي محلي مع غياب قوى ديمقراطية قوية ومنظمة، بينما تنتزع الدعوة الديمقراطية السائدة إلى أن تكون الرأسمال الثقافي الجديد الذي

تثمره النخبة اليسارية الليبرالية المهمشة في التنافس الجديد المفتوح بسبب الأزمة على السلطة.

إن السبب الرئيسي لإخفاق عملية التحول الديمقراطي المحلي لا يرجع إلى مسائل ثقافية بقدر ما هو تعبير عن تضافر بني اجتماعية وسياسية وثقافية عملت على غياب أو تغييب القوى الاجتماعية والسياسية المنظمة القادرة على استغلال أزمة النظم التسلطية والشمولية، وبالتالي إلى افتقار الحركة إلى قوة دفع حقيقية. وعندما نتحدث عن قوى اجتماعية وسياسية منظمة فنحن نتحدث في الوقت نفسه عن الوعي الذي يميز هذه القوى ويرشدها، كما نتحدث عن مجموعة الممارسات التي تميزها وتحدد هويتها ومنهج عملها وقدرتها على الحركة والإنجاز.

والنتيجة، إذا كان المجتمع المحلي لم يدخل بعد مرحلة النظم الديمقراطية الحقيقية التي يمكن تلخيصها في أربعة أركان: ممارسة السلطة العمومية من قبل ممثلين منتخبين في انتخابات حرة وعامة، أي الاعتراف بالسيادة الشعبية، وتكريس دولة القانون التي تضمن احترام القانون وتطبيقه بالتساوي على جميع أفراد المجتمع كبيرهم وصغيرهم غنيهم وفقيرهم، وتأمين العدالة الاجتماعية من خلال نظام للتكافل والتصحيح يضمن تجنب تهميش الأغلبية الاجتماعية ثقافياً وسياسياً، وضمان الحريات الفكرية والسياسية والتنظيمية، وإدارة مسؤولة وذات كفاءة، فذلك لأن الديمقراطية المحلية لم تطرح بعد كمعركة رئيسية للتحويل الاجتماعي بالعمق، وإنما كمطالب لتوسيع هامش الحرية والمبادرة لفئات محدودة من النخب الاجتماعية.

ثانياً: ضعف التكوين السياسي والإداري لدى المنتخبين المحليين

يتولد عن ضعف التكوين السياسي لدى المنتخب روح التسبب والإهمال واللامبالاة، ويغرس فيه الأنانية بتأثير المصلحة الذاتية على المصلحة العامة، حيث يصير التمثيل السياسي للمنتخب مغنماً ولا مغرماً وطريقاً موصلاً للإثراء والربح السريع، وهو ما يقبر قيم الديمقراطية ولا يسمح بتجسيدها عملياً وذلك نتيجة لمجموعة من الأسباب لعل أبرزها:

1 - نقص الوعي لدى المنتخبين القائمين بالمهمة التي وضع المجتمع المحلي ثقته فيهم من أجل القيان بالمهام الموكولة إليه، من طرف المشرع على الوجه المطلوب شرعاً وقانوناً بدون ما يفسر بروز هذه الظواهر السلبية في المجتمع هو تفشي روح الفساد الإداري

الموروث من عهد الاستعمار والمهيمن عليه روح الجشع واستغلال السلطة الناتج عن فقدان الروح الوطنية،

2 - فساد الأخلاق هو عامل أساسي يترك صاحبه يعمل ضد مصلحة الوطن والمواطن ومثال هي حالات الانفراد بالسلطة والمنصب واستعمالها للأغراض الشخصية. بحيث أن الصراعات التي تنصب غالباً بين أعضاء المجالس المنتخبة،²⁸³ لا تكون بسبب المصلحة العامة، بقدر ما تكون على أساس مبدأ عدم تقاسم الأدوار بالكيفية التي يرغب فيها هذا العضو أو ذلك. دون مراعاة لمبدأ التخصص في تقاسم الأدوار والعمل في نفس الوقت، وهو المبدأ الذي يجب احترامه والعمل في إطاره، للخروج من دائرة التخلف الفكري والتفكير العكسي.

3 - هشاشة عنصر الرقابة الإدارية والشعبية والسياسية ففي كثير من الأحيان فإن رؤساء المجالس الجماعية المنتخبة فهم بمجرد ما يتقلدون مناصبهم فإنهم يلجؤون إلى تقريب الحاشية وتوظيف الأهل والخلان في الوظائف العامة المحيطة باختصاصهم، من دون أن تخضع تصرفاتهم المخالفة للروح المهنية وللقانون إلى الرقابة من طرف الإدارة الوصية التي لها الحق في ممارسة الرقابة على الأعمال الإدارية. ولا من طرف الشعب والذي من واجبه أن يتحسس مواطن الداء في شخصية العضو المنتخب وقياس درجة التزامه المادي والأدبي بالبرنامج المعلن عنه خلال فترة الحملة الانتخابية وأنه من واجب الهيئة السياسية التي رشحت العضو المنتخب أن تمارس عليه الرقابة السياسية والتي تنصب على مدى التزامه بتطبيق البرنامج المسطر من طرف الحزب ومعرفة النتائج المحققة فوق أرض الميدان أو العراقيل التي حالت دون الوصول إلى الهدف المنشود.

ومن ثم فإن الرقابة الإدارية تكاد تكون منعدمة لقمع المخالفين للقانون والمتعسفين في استعمال السلطة والمتخذين أملاك الدولة والشعب مطية لمطامعهم والمنصب الإداري مغنما لهم وهذا المثال هو غيظ من فيض.

²⁸³أفلي حماني، "النخب المحلية: مكانتها وأدوارها: مدينة الخميسات ومنطقة الماس نموذجاً"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية الرباط، السنة الجامعية 2000 ص 175- 336.

أما الرقابة الشعبية فهي منعدمة في الأصل ومبتورة الصلة بالمجتمع، لانعدام الحماية القانونية من تعسف الإدارة المحلية واستبدالها واستغلالها لحق المجتمع إذ توجد نصوص في صلب القوانين المحلية تمكنه من استعمالها كسلاح حدين لنيل حقوقه، وتلقي خدمات المجالس الجماعية المنتخبة باعتبارها واجبات يمكن الاحتكام إليها حالة نشوب خلاف بين ممثلي الإدارة المحلية والمواطن ففي المجتمع المحلي، والتي يمكن أن يستشف من خلالها أيضا بعض أوجه القصور، ومن ثم إمكانية الحد من التعسف في استعمال السلطة أو التقليل منها على الأقل، وفي نفس الوقت منع المواطن من المغالاة في طلب الحقوق. وأمام هذا الوضع غير المتوازن، فإن المواطن في المجتمع المحلي يظل مقيدا بفراغ قانوني وجيه، يجب تداركه من طرف المشرع المغربي.

هذا وإن الفراغ القانوني يندرج أساسا حول غياب النصوص القانونية التي تسمح للناخبين سحب الثقة في المنتخبين فرادى أو جماعات، والتي يمكن أن تشكل دروعا قانونية يتحصن بها المواطن المحلي من تعسف أو تجاوز المنتخبين لمهتهم أو الحد من تقصيرهم، وبذلك يمكن أن يعطى للديمقراطية معنى حقيقيا فتكون الساكنة المحلية هي مصدر السلطة.

الفقرة الثانية: تشديد الوصاية الإدارية على المنتخبين وأعمالهم

إن تكثيف الرقابة الإدارية بالتوسع في الوصاية الإدارية على المنتخبين وأعمالهم قد يشكل حجر عثرة في طريق التواصل بين القاعدة والقيادة وبين الناخبين والمنتخب، وذلك لأن المجالس الجماعية المنتخبة وعلى رأسها مجال الجهات هي حلقة وصل بين القاعدة الشعبية والقيادة في السلطة المركزية من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية. تتجلى معالم هذه الوصاية في كل مراحل سير عمل الجهات ولاسيما فيما يلي:

أولا: دورات المجلس و جدول أعماله

تعد دورات المجلس العادية محددة بحكم القانون لكن الدورات الاستثنائية ربطها القانون التنظيمي بطلب الرئيس أو ثلث الأعضاء شرط موافقة الرئيس أو الأغلبية المطلقة. وتعد بعد خمسة عشر يوما. في حين يمكن عقد هذه الدورة بطلب من العامل أو من ينوب عنه في أجل عشرة أيام و بجدول أعمال يحدده هذا الأخير. وهنا مفارقة إذ كيف اصبح مجلس

منتخب يمثل المواطنين غير قادر على الاجتماع إلا بشروط بطلب من منتخبيين وبدون شروط اذا كان الطلب من السلطات المحلية ؟ وكيف لا يمكن لذات المجلس عقد دورة استثنائية لدراسة عريضة مقدمة من طرف المواطنين والمواطنات أو جمعيات المجتمع المدني لدراسة حالة مستعجلة؟

وبخصوص جدول الأعمال يلاحظ كذلك امتياز سلطة الوصاية على المنتخبين. حيث يمكن للوالي أو من ينوب عنه بحكم القانون إدراج كل النقط التي يريدها في جدول أعمال المجلس في حين لا تدرج عرائض المواطنين و المواطنات وجمعيات المجتمع المدني إلا بعد قبولها من طرف المجلس كما يمكن رفض إضافة أية نقط في جدول أعمال الدورات والتي يتقدم بها أعضاء المجلس بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي ينتمون اليه إلا إذا كان الطلب مقدما من طرف نصف عدد أعضاء المجلس.

هذا ويمكن للوالي أو من ينوب عنه الاعتراض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال يراها لا تدخل في اختصاصات الجماعة وبالتالي امكانية اللجوء للقضاء الاستعجالي ولا يمكن للمجلس التداول في هذه النقطة حتى يبيت فيها القضاء تحت طائلة عزل أعضاء المجلس أو حله أو توقيفه حسب المادة.

ثانيا: قرارات المجلس الجهوي

يعد برنامج التنمية الجهوية والنظام الداخلي للمجلس أولى القرارات التي يتخذها المجلس الجهوي المنتخب. وهنا تبرز وصاية جهاز الداخلية من خلال العمال ومن ينوب عنهم، حيث تتحدث المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات عن تنسيق المجلس مع الوالي في وضع برنامج التنمية الجهوية دون تفصيل ماهية التنسيق. أما النظام الداخلي للمجلس فللوالي أن يتعرض عليه أو على أي مقرر للمجلس وعلى هذا الأخير بعد التعرض إجراء مداوات جديدة و في حالة إصراره على قراره فإنه يتم وقف تنفيذه الى حين استصدار حكم القضاء الاستعجالي بطلب من العامل أو من ينوب عنه.

يمكن للسلطات الحكومية المكلفة بالداخلية أن تتخذ بموجب قرار جميع الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق العمومية الجماعية ويمكن للولاية والعمل لحسب الحالة ممارسة بعض

المهام بتفويض من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كما جاء في القانون التنظيمي للجهات والذي أعطى لوالي الجهة مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة من خلال وجوب تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجماعة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى الوالي أو من ينوب عنه داخل أجل 15 يوم. وعليه فلا تكون مقررات المجلس الجهوي قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف الوالي أو من ينوب عنه في أجل عشرين يوما أما المقررات الخاصة بالتدبير المفوض وشركات التنمية الجهوية فلا بد لها من تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

لا تقف سلطة الوصاية عند هذا الحد بل نجدها حاضرة حتى في حالة التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة بقرار لرئيسها لكن تلك المتعلقة بالمناصب العليا لا بد لها من تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

كذلك هو الأمر فيما يخص الميزانية التي لا بد لها من أن تعرض على تأشير الوالي وفي حالة عدم اعتماد الميزانية قام والي الجهة بوضع ميزانية التسيير. وفي حالة ما إذا رفض هذا الأخير الميزانية المعتمدة من طرف المجلس وجب عرضها مجددا على المجلس للتصويت وإذا لم يأخذ رئيس المجلس بعين الاعتبار أسباب رفض التأشير تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية بعد استفسار الرئيس.

الفرع الثاني: التحكم في ديناميات البناء المؤسسي للجهة

إن اقتران صفة الجهوي بتمتع الجهات بنوع من الاستقلال الذاتي، يصطدم بتبعية الأنشطة الجهوية السياسية والاقتصادية والثقافية والإعلامية والإدارية للتوجيهات والقرارات المتخذة على المستوى المركزي، هكذا نجد أن الجهة، تتوقف، في كثير من أنشطتها على الإدارة المركزية التي تمول أهم مشاريعها الاقتصادية والاجتماعية، وتفرض عليها، عموما، اختياراتها وتوجهاتها، مستعينة في ذلك بمجموعة من الآليات لتوجيهها وتطويع ديناميتها (الفقرة الأولى)، وكذا مراقبتها وتأطيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الآليات الدولية لتوجيه وتطويع الديناميات الجهوية

نحاول في هذه الفقرة التركيز على الآليات التي نفترض أنها تشكل الميكانيزمات الدولية الأساسية التي يوظفها السلطان المركزي لتوجيه وتطويع الديناميات الجهوية، ونتناولها من خلال نقطتين أساسيتين، الأولى، نخصها للحديث عن الآلية التوجيهية، والثانية نفردها للحديث عن الآلية النخبوية.

أولاً: الآلية التوجيهية

تتجسد هذه الآلية في الديمقراطية التمثيلية²⁸⁴، التي تشكل مرجعية عقلانية واستراتيجية، تتيح للسلطان المركزي مراقبة ما يجري في المجال والمجتمع، وتوجيه التغيرات الاجتماعية الوطنية والديناميات الجهوية، وتحقيق التماسك الاجتماعي. فهي كما أوضح ماكس فيبر تندرج في النمط العقلاني لمشروعية الدولة²⁸⁵. وذلك من منطلق أن المشروعية، في هذا السياق، تعني "المبدأ الذي يركز على انسجام الدولة مع القيم التي يستند إليها سير نظامها، واضطلاحه بوظائفه"²⁸⁶. في إطار التمثيلية تتطابق الديمقراطية مع قيادة الشعب، وتدير الشؤون العامة الوطنية والمحلية الجهوية بواسطة الأغلبية.²⁸⁷

هكذا، فالديمقراطية التمثيلية تستقطب في دائرة نشاطها الحاكمين والمحكومين، الحاكمين لأن وجودهم يظل ضعيفا دون الصورة التي تروج لذلك الوجود²⁸⁸؛، والتي تمنح لهؤلاء حضورا بارزا على المشهد السياسي الوطني والجهوي، كما توسع مجال تأثيرهم،

²⁸⁴ تقوم الديمقراطية التمثيلية، على تنظيم الدولة قانونيا ومؤسساتيا لعلاقات موجهة مع الأحزاب، في إطار العمل بقاعدة التعددية السياسية، كما تستند إلى نمط انتخابي، قوامه التمثيلية في بعديها الوطني (البرلمان) أو المحلي (المجالس الجهوية والإقليمية والجماعية)، وعلى نوع أو أنواع من اتخاذ القرار، وكذا على بنية أو بنيات متعددة لمجموعات الضغط.

-QUERMONNE (Jan-Louis) ; " les régimes politiques occidentaux " 4^{ème} Edition, Seuil, Paris 2000 pp.9-71.

²⁸⁵ WEBER (Max), Le savant et le politique, Union Générale d'Éditions ,Paris, 159 p . 40 .

²⁸⁶ QUERMONNE Op.cit ; p .11 .

²⁸⁷ يعتبر جورج بلاندي (G.Balandier) وهو يكشف عن خفايا المتاهة التي تنسجها السلطة السياسية لتدخل في ألغازها ومسالكها المبهمة مجتمعات القرن العشرين أن الديمقراطية التمثيلية، بجعلها وسائل الإعلام إحدى قنوات تعبيرها المفضلة، إنما تندرج بذلك، في السمة "المسرح قراطية (L'aspect théâtrocratique) المميزة للسلطان المركزي، الذي يستمد أحد ركائز نجاعته ومشروعيته من مكوناته الرمزية والتخيلية.

- GODBOUT (Jacques) ; "La participation contre la démocratie" Ed. Saint-Martin, Canada 1983 p.153.

DUTIL (Robert), La juste Inégalité. Essai sur la liberté ; l'égalité et la démocratie. Ed. Quebec /Amérique, Canada 1995,PP. 129, 207.

²⁸⁸ BALANDIER (Georges), "Le dédale- Pour en finir avec le XX 6ème siècle", Librairie Ar thème Fayard, Paris 1994,p.207.

والمحكومين، لأنهم يتحولون، بمعنى من المعاني، إلى متفرجين، حيث يخضعون لعملية توجيه ممنهج لآرائهم واختياراهم²⁸⁹.

ثانيا: الآلية النخبوية

تعد الوحدات الترابية الجهوية إحدى البنيات المؤسساتية التي يراهن عليها السلطان المركزي في تصريف سياساته على المستوى المحلي، وفي تكوين النخب الجهوية وانتقائها وتجديدها، باعتبارها آلية من الآليات الدولية الأساسية لمراقبة المجتمع المحلي وحكامه الديناميات التي يشهدها، وضبط سكانه، وتوجيه ردود أفعاله نحو ضمان التوازن والاستقرار الاجتماعي.

بذلك، فالنخب الجهوية والمحلية هي، جزء مكمل للسلطة تندمج في هياكلها ولا تتعدى وظيفتها الحدود التي يضعها السلطان المركزي وممثليه على الصعيد المحلي²⁹⁰. من بين الأدوار المناطة بها التدخل لدى الدولة لتفعيل الآلية التنموية، من أجل تحقيق مشاريع عدة، مما يضفي على أدوارها صفة الوساطة الزبونية التي تجعل منها أداة لتقوية الولاءات والروابط العمودية، الكفيلة بضمان التحكم في السلوك الاجتماعي والسياسي لأفراد المجتمع. من ثم، فوضعية النخب الجهوية تنسم بتكفيها النسبي مع التحولات المستجدة، لتتمكن من الحفاظ على توازنها التقليدية، الشيء الذي يؤدي إلى تقاوم العديد من الاختلالات

²⁸⁹ الرهوني سعيد، " بين الديمقراطية والتقدم، أية علاقة؟"، في الديمقراطية المحلية، الوحدة الوطنية والتنمية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية المحلية، منشورات شركة أوداد للاتصال، الرباط 2001 ص 19 و 20.

²⁹⁰ "إن مراجعة بعض الدراسات في مجال السوسولوجيا، والعلوم السياسية والإدارية وغيرها التي اهتمت بتحليل النخب المحلية، قد يساعد على فحص مدى أهمية هذه الأخيرة في تفسير وفهم منطق الواقع المحلي في مجتمع معين، لقد تحددت علاقة النخب، في تاريخ المجتمع المغربي، بكونه يمثل المؤسسة الأساسية المهيمنة على المجتمع، والمحتكرة للأدوار والوظائف التي تجعل المؤسسات الأخرى تابعة لها باستمرار، سواء بتعيين أو عزل قائد/ أو زعيم محلي في حالة خروجه عن الطاعة، وعدم تطبيقه لتوجيهات السلطان المركزي، أو بالتعبير عن دعم المجتمع المحلي لهذا الأخير، من خلال التحاق أبناء القبيلة بالجيش، وبإداء الضرائب، وما إلى ذلك.

لذلك ظل السلطان المركزي مدعوا باستمرار إلى ترسيخ مشروعية "مجتمعية" هي نتاج لكل المشروعات السابقة الذكر، حيث اعتمد العديد من السلاطين على دعم " خاصة" المجتمع، وذلك بعقد تحالفات تشكل بدورها سندا لتكريس المشروع، سواء في فترات الحرب أو الصراع أو السلم هذه المشروعية "المجتمعية" للسلطان المركزي تجد قوتها الأساس في تعزيز نفوذ نخبه، من خلال ضمان دعم الأعيان سواء منها التقليدية، التي لها سلطة ونفوذ يرجع إلى المعتقدات أو البنيات الاجتماعية التقليدية، التي تعود جذورها إلى ماض بعيد: "الأمغار، العين، الشرفاء، أو الأعيان أو النخب الحزبية والتكنوقراطية الجديدة" التي تطورت بعد الاستقلال، وبالأخص، مع بداية الستينات والسبعينات، حيث شغلت مهام حكومية سواء بتكليف من السلطان المركزي أو بدعم من النخب التقليدية أو الاقتصادية. مما أسهم في ترسيخ وتدعيم أليات النخب الموسعة، وذلك بحضور الأب مثلا، على رأس شركة صناعية أو مؤسسة بنكية، فيما يتولى الابن بعد فترة منصباً وزارياً ما، أما الأحفاد مثلا، فقد يصيرون أعضاء الحزب أو النقابة المعارضة، وذلك لضمان ممتلكات عائلة العين، في حالة ما إذا تم تغيير نخب السلطة.

هناك إذن روابط بين أعضاء النخب الجهوية المحلية، من قبيل القرابة والمصالح المتبادلة والتحالفات المتعددة. غير أن ذلك لا يتعلق بنخبة متجانسة، بل هناك نخبة عليا داخل النخب، كما أن هناك مجموعة مصالح تضمن التبعية للمركزي. تلعب المحاباة أو ما يمكن تسميته بالزمالة دورا أساسيا في عملية ولوج النخب التقليدية؛ أما بالنسبة للنخب التكنوقراطية فإن القيم المسيرة للولوج هي المال والاستغلال والخضوع. فهل يعني ذلك أن النخب في البلدان الثالثية، سواء التي لها تكوين تقليدي أو جديد، لا تعمل على التغيير بقدر ما تقوم على إعادة نفس الصورة التي كانت لدى سابقتها وذلك بالحفاظ على خصائصها أو بإعادة إنتاجها من جديد، ما دامت وظيفتها هي المحافظة على الوضع القائم؟" - للاستزادة أنظر:

أقضي حماني، "النخب المحلية: مكانتها وأدوارها: مدينة الخميسات ومنطقة والماس نموذجاً"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية الرباط، السنة الجامعية 2000 ص 175 - 336.

التنموية (الصحة، التربية، الفقر، البنيات التحتية، مستوى العيش، التشغيل...)، بما في ذلك الوصاية التي تمارسها الدولة عليها، ومحدودية مستواها التعليمي وبنياتها العمودية، التي تعيقها عن اتخاذ القرارات والفعل والإبداع، كما لو أنها نخب تهتم بالعموميات والمعطيات الكمية في الغالب.²⁹¹

الفقرة الثانية: الآليات الدولية لمراقبة وتأطير الديناميات الجهوية

نركز في هذه الفقرة على الآليات التي نفترض أنها تشكل الميكانيزمات الدولية الأساسية، التي يوظفها المركزي لمراقبة وتأطير الديناميات الجهوية، ونتناولها من خلال نقطتين أساسيتين، النقطة الأولى تهتم الآلية المجالية، في حين تهتم النقطة الثانية الآلية التنموية.

أولاً: الآلية المجالية.

يعتبر المجال في نظر أغلب الباحثين، فضاء لتمرکز السلط والرهانات، يتميز بدينامية لا تتوقف لأنه "ينتج ويعاد، يستهلك ويتحول" وهو بذلك يعد منتوجا اجتماعيا لبناء الدولة أو المجتمع، يعاد إنتاجه بصيغ متغيرة، وذلك من أجل إحكام إعداده وحكامه دينامياته وتدبيره ومراقبته²⁹² واحتكار القوة والسيطرة والتحكم والسلطة، مع الاستناد على الأنماط المرجعية التقليدية والكاريزمية أو العقلانية للمشروعية؛ في السياق ذاته، يمكن إضافة أن التقطيع الترابي هو تراتبي يعمق التفاوت والتمييزات المجالية، ويكرس ثنائيات مركز/ محيط، نمو/ تخلف، غني/ فقير، اكتفاء/ خصاص، إنتاج/ استهلاك، هيمنة/ خضوع، تقليد/ تحديث. وأن التقسيمات الترابية هي أحد التجليات المكانية للسلطان، وآلية أساسية لمراقبة الدولة للمجال ولحكامه الديناميات المحلية، كما تنتج عن هذه التقسيمات تنمية مجالية متفاوتة ولا متكافئة، تفضي إلى تراتبات مجالية وفوارق اجتماعية²⁹³.

²⁹¹ SEDJARI (Ali) "sous sa direction, Elites Gouvernance et gestion du changement", 2d L'Harmattan-GRET, 2002, p.89-98.

²⁹² انظر:

- الزاهي نور الدين: "طبيعة وآليات الانتقال من ظاهرة الزاوية إلى ظاهرة الحزب في المجتمع المغربي"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس 1992.
- بوطالب عبد القادر: "اللامركزية كهندسة لمجالات الصراع والتنافس، السلطة المركزية وآليات إنتاج النخب المحلية"، رسالة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بفاس 2001.

²⁹³ WEBER (Max), "Economie et société". Ed. Plon, Paris, 1971.

إن المجال إذن، من حيث هو حيز فضائي للإنتاج المادي ولإعادة إنتاج المجتمع يتيح للسلطان المركزي باعتباره المتحكم في المجال، التحكم إلى حد كبير في القرار السياسي. وهذا ما يجعل منه بوصفه مصدرا للهيمنة الاجتماعية والسياسية ومنبعا للقوة والجاه؛ موضوع صراع بين مختلف القوى المتنافسة، وموضوع علاقات متشعبة، تتجاوز ما هو اقتصادي وسياسي لتشمل ما هو ديني وثقافي، بل لتتخذ صيغة الميتافيزيقي²⁹⁴.

ثانيا: الآلية التنموية

تحيل مجمل هذه التدخلات التنموية للسلطان المركزي إلى مفهوم دولة - العناية²⁹⁵، التي تعني باختصار شديد، احتكار الدولة لوظائف التضامن الاجتماعي عموما (توفير مستلزمات السوق التجارية الداخلية، والقوة العمومية، والمصالح المكلفة بالشؤون الأسرية، وغير ذلك). ضمن هذا المنظور العام، يمكن القول إن السلطان المركزي يعمل بانتظام على ترسيخ قوة مشروعيته بالإشراف المباشر على تحقيق الأوراش التنموية الكبرى، والتصغرى أحيانا، بتوفير البنيات التحتية، وتقديم أشكال الدعم الاجتماعي، في مواجهة الفقر والتهميش والهشاشة، وذلك على سبيل المثال من خلال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومؤسسة محمد الخامس للتضامن. هذا ما يجعل مكونات المشروع التنموية تكتسي طابع ما يمكن تسميته بالحركة التنموية، التي تتم في مختلف مجالات التنمية والتضامن، وعبر كافة الجهات بما في ذلك الاهتمام بتنمية المناطق المهمشة والمعزولة، قصد تعميق وتوسيع طابع المشروع الوظيفية للسلطة العليا على نحو متجدد ودائم²⁹⁶.

²⁹⁴ حليم عبد الجليل، " المجال والمعتقد كوسيلتين لمراقبة التغيير الاجتماعي"، دراسة منشورة في دفاتر مختبر الأبحاث والدراسات النفسية والاجتماعية (التغير وآليات المراقبة) العدد الأول جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، دجنبر 1997، ص 13 و 14.
²⁹⁵ بمعنى آخر، "إن دولة العناية هي، ترسيخ وتوسيع لدولة الحماية التقليدية، التي حرصت على تركيز مصالحها الإدارية وغيرها تحت وصاية السلطان المركزي في السابق. لكن تأمينها مجموعة من المهام التقليدية في المجتمعات الصناعية على الخصوص، من توقع حدوث مشاكل اجتماعية جديدة، من قبيل ارتفاع نسبة البطالة والتهميش، وظهور بنيات عائلية جديدة، بما في ذلك بروز اللاتوازن الديمقراطي...، الشيء الذي اضطر الدولة إلى تبني أنماط جديدة في تدبير الحكم، قصد تحقيق تنمية مستدامة وشاملة في البلدان المتقدمة وغيرها"
 - بول باسكون ، "سوسيولوجية التنمية"، ترجمة زبيدة بورحيل، في المجلة المغربية للاقتصاد والاجتماع العدد الثاني، دار النشر المغربية 1975 ص 96-79.

²⁹⁶ BADIE Bertrand, « Etat » et « Légitimité » en monde musulman : crise de l'universalité et crise des concepts » ; in Etat et développement dans le monde arabe, éd. C.N.R.S. Paris 1990 ; p24 .

يجد التدخل المركزي للدولة في التنمية الجهوية ما يؤكد، سواء بالرجوع إلى الدينامية التي عرفها الواقع السوسيو-سياسي المغربي، أو إلى نمط الوعي الاجتماعي الذي واكبها، فلقد نتج بوصفها ظاهرة جديدة مهمة في هذا العصر²⁹⁷.

المطلب الثاني: معوقات مسطرية وتنظيمية

من بين أهداف الحكامة الترابية، تحقيق لامركزية إدارية قائمة على تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، إلا أن هذا الدور يصطدم بمجموعة من العوائق القانونية التي تحول دون مواكبة واستيعاب التحديات التي تواجه مختلف السياسات الترابية التي تستهدف التنمية بكافة صورها. وتتجلى هذه العوائق في كل من: تعدد الرقابة الممارسة على الجهة (الفرع الأول)، ومحدودية سلطات المؤسسة الجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعدد الرقابة الممارسة على الجهة

ترتبط فكرة الرقابة بالنظام اللامركزي، إذ لا يمكن تصور وجود رقابة إدارية على الوحدات الترابية دون قيام لا مركزية إدارية، فالرقابة تنقرر عندما تقوم الدولة أو المشرع القانوني بمنح سلطات إدارية مستقلة، سلطات حقيقية وفعالية للبت في القضايا التي تهم تدبير شؤون الجهة أو الجماعة أو الإقليم، كما تمارس الدولة رقابتها عليها في الحدود المقررة في القانون مستهدفة من ذلك ربط هذه الهيئات بالدولة وسياستها العامة²⁹⁸. وتخضع الجهة كما الجماعات الترابية الأخرى لرقابة شديدة، والتي تعوق حكامتها ولا تفسح لها المجال لممارسة اختصاصاتها بحرية، وتتحدد أوجه الرقابة الممارسة على الجهة بحسب القانون 14.111 المنظم للجهة في الرقابة الإدارية (الفقرة الأولى) والرقابة القضائية (الفقرة الثانية).

²⁹⁷ El MOUCHTARAY (Med), "Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc"; REMALD, Thèmes actuels n24°, 2000 p.5.

²⁹⁸ الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق ص 92.

الفقرة الأولى : صور الرقابة الإدارية على الجهة

كما هو معروف، فإن هناك نوعان من المراقبة الإدارية على الجهة، مراقبة قبلية تمارس قبل تنفيذ القرارات والمقررات (أولاً)، ومراقبة بعدية تباشر بعد تنفيذ هذه الأخيرة (ثانياً).

أولاً: المراقبة القبيلية: تتجلى هذه المراقبة القبيلية على الأعمال في اعتماد ثلاثة طرق ووسائل تتشكل كما يلي:

- **البطلان nullité:** تعتبر القرارات المتخذة من طرف رئيس الجهة والمقررات المتخذة من طرف المجلس باطلة إذا كانت لا تدخل في اختصاصات رئيس الجهة وصلاحيات المجلس²⁹⁹.

- **قابلية البطلان irrecevabilité:** تعتبر النقط المدرجة بجدول أعمال الدورات العادية والاستثنائية التي تعقدها مجالس الجهات، قابلة للتعرض من طرف والي الجهة، وهذا ما أشارت إليه الفقرة الثانية من الفصل 44 من القانون الجهوي الحالي بقولها " يتعرض والي الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس. ويبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس داخل الأجل المشار إليه في المادة 42، وعند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به".

وإذا لم يأخذ المجلس بتعرض الوالي على نقطة أو نقط بجدول الأعمال تسقط هذه الأخيرة في دائرة البطلان nullité حيث تنص المادة 114 على أنه " إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل

²⁹⁹ هذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون التنظيمي بقولها: " تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسته أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية"، هذه هي العبارة الموحدة الواردة بالقوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات الترابية، حيث تبقى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية هي المختصة بالمراقبة. لذلك فقد ألزم المشرع الجهة بإرسال نسخ جميع محاضر الدورات والمقررات التي يتخذها المجلس، وكذا قرارات الرئيس في ميدان السلطة التنظيمية داخل آجالها المرعية من أجل تفعيل المراقبة القبيلية. في هذا الصدد تنص المادة 113 من القانون 111.14 " يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام إلى والي الجهة داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل".

أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر³⁰⁰.

- **التأشيرة Visa:** ذلك أن قرارات الرئيس ومجلسه الصادرة بتنفيذ المقررات الخاضعة للتأشيرة، ولاسيما القرارات المالية لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ توصله بالمقرر³⁰¹.

ثانيا: المراقبة البعدية

بالإضافة الى المراقبة القبلية تخضع الجهات كسائر الجماعات الترابية لبعض أوجه الرقابة الإدارية البعدية، تمارس من قبل كل من :

(1): رقابة وزارة الداخلية: التي تتولى مهامها الرقابية على المالية المحلية عامة وعلى تنفيذ ميزانيتها خصوصا، من خلال جهازين أساسيين هما: المفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية؛ والمفتشية العامة للمالية المحلية³⁰²:

(2): رقابة وزارة المالية:

تمارس وزارة المالية سلطتها الرقابية على مالية الجهة من خلال المفتشية العامة للمالية؛ والخزينة العامة.

الفقرة الثانية: صور الرقابة القضائية على الجهة

تتمثل الرقابة القضائية الممارسة على مجلس الجهة كما هو الشأن بالنسبة لباقي المجالس الجماعية، في كل من رقابة المحاكم الإدارية (أولا)، ورقابة المحاكم المالية (ثانيا).

³⁰⁰تعتبر النقط المدرجة بجدول أعمال الدورات العادية والاستثنائية التي تعقدها مجالس الجهات، قابلة للتعرض من طرف والي الجهة، وهذا ما أشارت إليه الفقرة الثانية من الفصل 44 من القانون الجهوي الحالي بقولها " يتعرض والي الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس. ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس داخل أجل المشار إليه في المادة 42، وعند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به". وإذا لم يأخذ المجلس بتعرض الوالي على نقطة أو نقط بجدول الأعمال تسقط هذه الأخيرة في دائرة البطلان nullité حيث تنص المادة 114 على أنه " إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر"

³⁰¹ المادة 115 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁰² المادة 20 من مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 1998/02/05 ص 500.

أولاً: رقابة المحاكم الإدارية

عرفت الرقابة على قرارات مجالس الجهات عدة تطورات، إذ تم التقليل من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال المجالس، ولم يعد للسلطة المركزية السلطة التفريرية في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل لا بد من اللجوء إلى القضاء الإداري لإعطاء كلمته في كل نزاع³⁰³، حيث أصبح هذا الأخير يضطلع بعدة أدوار في المنازعات المتعلقة بتسيير الجهات، هذه الأدوار التي يمكن تحديد أبرزها في قرارات العزل³⁰⁴؛ والحلول³⁰⁵؛ والبطلان³⁰⁶، إيقاف التداول أو إيقاف التنفيذ أو حل مجلس الجهة.

ثانياً: رقابة المحاكم المالية

ينص دستور 2011 في مادته 149 على أنه تتولى المجالس الجهوية للحسابات³⁰⁷ مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها. وتعاقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة³⁰⁸.

إن الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات رقابة قضائية لاحقة تتجلى في الفحص والتحقق من العمليات المالية للجماعات الترابية. وتعتبر وظائف المجالس الجهوية للحسابات على المستوى المحلي امتداداً لوظائف المجلس الأعلى للحسابات، كما أن المساطر والتنظيم هي بصفة عامة مماثلة، حيث يقتصر عمل المجالس الجهوية للحسابات على النطاق المحلي، إذ تراقب حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير

³⁰³ المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³⁰⁴ جاء القانون الجهوي 14-111 بمقتضيات جديدة فيما يخص العزل، إذ لم يعد يمكن عزل أعضاء مجالس الجهات إلا بمقتضى حكم قضائي، وذلك طبقاً للمادة 66 من القانون التنظيمي للجهات التي نصت على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس..."

إلا أن ما يلاحظ على هذا المستوى أنه يحمل نوعاً من الإبهام، حيث نصت المادة 67 من القانون السالف الذكر على أنه في حالة الاستعجال يمكن الإحالة إلى القضاء الاستعجالي للبت في الأمر، في حين أن من خصائص القضاء الاستعجالي أنه لا يبت في الجوهر، ويصدر عنه حكم مؤقت إلى حين بت المحكمة في الموضوع، كما أنه لا داعي إلى اللجوء للقضاء الاستعجالي ما دام أن الإحالة على المحكمة ينتج عنها تلقائياً توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل.

³⁰⁵ تمثل سلطة الحلول، أقصى صور ومظاهر الوصاية وأعلى درجاتها، حيث تقوم سلطة الوصاية لتحل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً محل رئيس مجلس الجهوي قصد تنفيذ التزاماته القانونية عندما يمتنع أو يرفض القيام بالمهام المسندة إليه إما عن قصد أو بسبب العجز أو الإهمال ترتب عنها إخلالاً بالسير العادي لمصالح الجهة (المادة 114 من القانون 111-14 المتعلق بالجهات).

³⁰⁶ تبت المحكمة الإدارية في طلب بطلان المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحية مجلس الجهة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام القانون بعد إحالة الأمر عليها من والي الجهة المادة 112 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات.

__ وهذا ما نصت عليه المادة 44 من نفس قانون 111.14 بقولها " لا يتداول مجلس الجهة، تحت طائلة البطلان، في النقط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل والي الجهة وإحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها" المادة 66 من نفس القانون.

³⁰⁷ أحدثت المجالس الجهوية للحسابات بموجب دستور 13 شتنبر 1996 الذي نص في فصله 98 على الدور المخول لهذه المؤسسات، والمتمثل في مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيئاتها وكيفية تدبير شؤونها.

- انظر: المهدي بنمير "الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب"، المطبعة و الوراقة الوطنية - مراكش - 1993 ص146.

³⁰⁸ تنص المادة 227 من القانون 111-14 على ما يلي " تخضع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحكمة المالية...".

شؤونها، وهي بذلك جزء لا يتجزأ من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية التي تدخل في إطار الرقابة الإدارية على المال العام³⁰⁹.

الفرع الثاني: محدودية سلطات المؤسسة الجهوية

على الرغم من المقننات المتطورة التي أتى بها القانون 111.14 المتعلق بالجهات، فإنه يظل يخفي وراءه العديد من القيود التي تعكس حجم اللامركزية الجهوية المحدودة الذي اختارته السلطات العمومية، منها ما يرتبط بممارسة الاختصاصات في حد ذاتها (الفقرة الأولى)، ومنها ما ينصب على كيفية وطريقة توزيعها (الفقرة الثانية)، وهما شرطان أساسيان لتحقيق الحكامة الترابية.

الفقرة الأولى: القيود المرتبطة بممارسة الاختصاصات

نقتصر كلامنا في هذه الفقرة على القيود المرتبطة بممارسة الجهة لاختصاصاتها، ونتناول بحثها من ناحيتين، الناحية الأولى تهتم بعدم كفاية الاختصاصات، أما الناحية الثانية فإنها تهتم بسيطرة المنطق المركزي على عمل المؤسسة الجهوية.

أولاً: عدم كفاية الاختصاصات

أعطى المشرع اختصاصات هامة للجهة تمارسها في الميدان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي دون أن يصل إلى المجال السياسي، حيث منعها من التداول في القضايا ذات الطابع السياسي، وهذه الاختصاصات على أهميتها يمكن أن تلعب فيها الجهة دورا هاما، نظرا لخصوصيتها وملاءمتها أن تدار جهويا.

فعلى الرغم من أن للجهة اختصاصات متعددة³¹⁰ تملك حق اتخاذ القرار فيها، فإنها تظل محدودة بالمقارنة مع الدور المنوط بها لتحقيق التنمية الجهوية، إذن فالمجالس الجهوية تتمتع باختصاصات واسعة في مجال تدبير الشأن العام الجهوي، لكن عدم تفعيلها بإخراجها

³⁰⁹ محمد حيمود: " إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة " أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية السنة الجامعية 2001 – 2002. ص 95.

³¹⁰ في هذا الصدد نجد المادة 80 من القانون 111.14 تنص على أنه " تناط بالجهة، داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها... ولهذه الغاية تمارس اختصاصات ذاتية، اختصاصات مشتركة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

إلى حيز الوجود من الناحية العملية قد يؤدي في نهاية المطاف إلى الاقتصار على عقد اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية للمجالس الجهوية، واجتماعات اللجان الدائمة لهذه المجالس التي قامت بصياغة التوصيات والملتمسات دون أن تعرف هذه الأخيرة طريقها إلى التنفيذ، في وقت يظهر فيه تباين بين مختلف الجهات في الاستفادة من تطور القطاعات الاجتماعية، ويستفحل هذا التباين خاصة بين المدن والقرى.

ثانيا: سيطرة المنطق المركزي على عمل المؤسسة الجهوية

إن المتفحص للقانون التنظيمي للجهات، لا يمكن أن يلمس تغييرات كبيرة في صلاحيات المنتخبين، إلا إذا استثنينا أن رئيس مجلس الجهة أصبح أمرا بالصرف، لكنه دائما يبقى تحت وصاية سلطة وزارة المالية والوالي، فيمكن لهذا الأخير مثلا، أن يحل محل رئيس المجلس الجهوي، وتجميد صلاحياته وعمل المجلس أو حله عن طريق القضاء الإداري المستعجل³¹¹.

كما أن التسيير يكون ارتباطا مجعلا بالتنسيق مع الولاية، التي يمكن لها التدخل في بعض تفاصيل تسيير المصالح الإدارية للجهة، في مقابل ذلك يمارس الوالي مهام واسعة في المراقبة الإدارية على الجوانب المرتبطة بشرعية قرارات ومقررات الجهة.

³¹¹ تنص المادة 42 من القانون 111-14 المتعلق بالجهات على أنه يمكن للوالي الجهة أن يتعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل الأجل المشار إليه في المادة 42 وعند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة المادة 44 من القانون التنظيمي للجهة ابتداء من تاريخ التوصل به.

وفي السياق، أعطى القانون الجهوي لوالي الجهة في حالة ما امتنع رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها من قبل الجهة، الحق في أن يقوم، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، بتوجيه إعدار إليه من أجل الأمر بصرف النفقة المعنية. وفي حالة عدم الأمر بصرف هذه النفقة في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإعدار، تطبق مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 من هذا القانون التنظيمي (المادة 79).

بالإضافة إلى ذلك لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس. فعلى الرغم من أن القانون الجهوي الجديد جرد الولاية من بعض الاختصاصات بالإضافة إلى ذلك لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما (20) من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

- المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية ؛
- المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب ؛
-المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها ؛
-المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية ؛
-المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية ؛
-المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والآتوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها ، إلا أنه في المقابل ما تزال الجهة، مقيدة بالسلطة المركزية، حيث تضل اختصاصات رئيس الجهة غير مستقلة بعلاقتها مع وزارة الداخلية ومصالح الولاية ووزارة المالية، كما حدده قانون تنظيم الجهات. إذ يتعين على مجلس الجهة مثلا، وفقا للمادة 41 من القانون الجهوي الحالي، تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية، إلى والي الجهة، داخل أجل لا يتعدى خمسة أيام من تاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات. كما أن المادة 42 من ذات القانون تنص على « أنه تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقط الإضافية التي يقترحها والي الجهة، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها، داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل الوالي بجدول الأعمال » القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

وفقا لذلك، تحضر وزارة الداخلية في كل التفاصيل المتعلقة بتدبير الجهة. فإذا رغب رئيس مجلس الجهة مثلا، في التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وجب عليه تقديم استقالته إلى والي الجهة، أو من ينوب عنهما وليس إلى المشرف المباشر عن الانتخابات. أما إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القانون التنظيمي أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة، أو إذا وقع اختلال في سير مجلس الجهة، تعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة، لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين. وإذا رفض المجلس القيام بذلك، أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإعدار، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية اتخاذ إجراءات، تصل إلى حد اقتراح توقيف المجلس لمدة ثلاثة أشهر، يتخذ من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وينشر بالجريدة الرسمية، أو يحال الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس.

الفقرة الثانية: القيود المرتبطة بتوزيع الاختصاصات

تعتبر إشكالية تداخل الاختصاصات، وضعف اللاتمركز من الأمور المؤثرة في وتيرة الحكامة الترابية، حيث لا تساعد على التدبير الجيد للصلاحيات المخولة لمجالس الجهات، وكذا التوظيف الأمثل للطاقات والوسائل المتاحة، مما ينعكس على مسار التنمية الجهوية المنشودة من قبل الجميع.

من هذا المنطلق تبرز القيود المرتبطة بتوزيع الاختصاصات، في جانبين؛ الأول يتجلى في عمومية وتداخل الاختصاصات (أولا)، والثاني في النزوع الممركز للإدارة (ثانيا).

أولا: عمومية وتداخل الاختصاصات

إن القراءة البسيطة لمختلف الاختصاصات المسندة للجهة توضح لنا الغموض والضبابية التي تطبعها، مما يبين بجلاء أن دور الجهة غير واضح، حيث يمكن القول بأن المجلس الجهوي يمكنه القيام بكل شيء، في حين أنه لا يستطيع أن يقوم بأي شيء بشكل واضح ودقيق يكمل أدوار الوحدات الأخرى والدولة، فالمشروع استعمل عدة عبارات غامضة مثل "إعداد"، "دراسة"، "البت"، "القيام"، "اتخاذ الإجراءات"، "السهر"، وغيرها من المصطلحات

الفضفاضة التي لا تسمح بالوقوف على بداية ونهاية تدخلات الجهة في مجال معين من المجالات المختلفة.

فعلى الرغم من أهمية الاختصاصات التي أعطيت للجهة، فإنها تبقى عامة وفضفاضة وغير محددة، فدعم المقاولات، انعاش السياحة، جذب الاستثمار، انعاش التشغيل، انعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، التكوين المهني، الاسهام في المحافظة على المواقع الاثرية والترويج لها... حددت بشكل غير دقيق. ويزداد الأمر غموضاً عند مقارنة المهام الجهوية الذاتية باختصاصات بعض إدارات الدولة والمؤسسات العمومية. إذ كيف يمكن التوفيق بين اختصاصات الجهة في انعاش التشغيل والاستثمارات والمهام المسندة للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمراكز الجهوية للاستثمار، وكيف يمكن فهم دور الجهة في مجال التكوين المهني عند الحديث عن المكتب الوطني للتكوين المهني... إلخ.

أما الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة فهي الأخرى بدورها تتسم بالعمومية والفضفاضة في الصياغة، "إنعاش الاستثمارات الخاصة، تشجيعها، اعتماد التدابير المتعلقة بالتأهيل الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية وإنعاش السكن الاجتماعي والرياضية والترفيه، وإنعاش السياحة... إلخ." وعليه كان ينبغي إصدار نصوص قانونية توضح هذه المجالات المنوطة بالدولة والجهات، وتحدد مجال عمل كل طرف، ووسائل تنسيق تدخلاتها لتفادي تداخل الاختصاصات وتحقيق الانسجام، وضمان تدبير عقلائي للموارد العمومية، ولكن للأسف هذا لم يحدث إلى حدود الآن. كما لا تخلو الاختصاصات التي يمكن نقلها من الدولة إلى الجهة من عدم التحديد، فاعتماد مبدأ التفريع في تحديد مجالات هذه الاختصاصات بقي غامضاً وغير محدد خاصة في مجالات الصناعة والتجارة والطاقة والماء والبيئة.

ثانياً: النزوع الممركز للإدارة

يعد النزوع الممركز للإدارة من أبرز عوائق الحكامة الجهوية، لكونه يعوق كل توجه نحو إقرار لا تمركز حقيقي وفعلي، فهو يزيد من ضعف السلطة المحلية ويحول دون تطبيق مبدأ القرب. ودون اضطلاع المسؤولين المحليين بدورهم على أحسن وجه. مما يولد الانطباع لدى البعض، إن لم نقل القناعة، بأن حل مشاكلهم يوجد لدى الإدارة المركزية، بل في يد

مسؤول واحد فقط. وليس في أي مكان آخر³¹². ومن هذا المنطلق تم التأكيد دائما على أهمية اللاتركيز الإداري وفي جميع المناسبات. إلا أنه رغم ذلك وللأسف- مازالت هناك العديد من الصعوبات والإكراهات والتي تحول دائما دون تطوره ومواكبته لمختلف التطورات والتحولت، ودون مساهمته الفعالة في منظومة الحكامة الترابية. ولعل من أبرز تلك الحواجز التي حالت دون تفعيل وتطوير اللاتركيز الإداري هي، الصعوبات والإكراهات الموضوعية والتي ترتبط بالدرجة الأولى بطبيعة تنظيم الدولة وبمدى اهتمامها بالإدارة الترابية، والرغبة في احتكار السلطة، والعقلية القائمة على المركزية المتحجرة الموجودة لمسؤولين الإدارة المركزية³¹³...، بالإضافة إلى العوائق والإكراهات الذاتية، والتي تعود بالخصوص إلى منهجية اللاتركيز الإداري المعتمدة في المغرب وإلى مقوماته ومكوناته³¹⁴.

المبحث الثاني: في معوقات تطبيق مبادئ المقاربة الترابية والمساءلة وتنظيم

التعاون والمشاركة

لا تقتصر معوقات الحكامة الترابية على العوامل البنوية والقانونية السالفة الذكر فقط، بل هناك عوامل أخرى تساهم بالقدر ذاته في عدم تنزيلها على أرض الواقع، والتي يمكن تحديدها في صنفين، الصنف الأول يتعلق بالعوائق الموضوعية (المطلب الأول)، أما الصنف الثاني فيرتبط بالعوائق التشاركية التي تربط الجهة بغيرها من الفاعلين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عوائق تطبيق مبدأ المقاربة الترابية والمبدأ العام للمسؤولية

جانبيين أو عنصرين، سيشكلان في تكاملهما وبنائهما العام موضوع هذا المبحث الخاص بالعوائق الموضوعية للحكامة الترابية، الجانب الأول يهتم محدودية الموارد المالية

³¹² Abdallah HARS: « Décentralisation et déconcentration administrative : instruments de la proximité administrative » ; revue marocaine d'administration locale et de développement n° 25, 2001, p 44.

³¹³ Abdallah HARS: « Décentralisation et déconcentration administrative : instruments de la proximité administrative » ; op.cit., p27.

³¹⁴ عبد الجليل عمرانة: " مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط 2008-2009، ص113.

والبشرية (الفرع الأول)، أما الجانب الثاني فيهم تحدي الفساد وغياب العدالة الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية الموارد المالية والبشرية للجهة

تشكل الموارد المالية والبشرية أسس الحكامة الترابية ووسائل تطويرها، فهذه المقومات لها من الأهمية إلى درجة توقف القيمة العملية لأية تجربة من تجارب اللامركزية الترابية عليها، فكل خلل أو ضعف يلحقها ينعكس بشكل سلبي على الحكامة الجهوية ويفرغها من كل محتوى³¹⁵، وبالرغم من توفر الجهة على مجموعة من الموارد المالية سواء تعلق الأمر بالموارد الذاتية أو الموارد الخارجية، إلا أن مجموع هذه الموارد لا يشكل القدر الكافي لتغطية مختلف نفقات الجهة، بالقدر الكافي الذي يمكنها من الاستقلال المالي (الفقرة الأولى)، كما يستند الدور التنموي لهذه الجماعة الترابية كذلك، على ما تتوفر عليه من موارد بشرية والتي بدورها تفتقر إلى التأهيل والخبرة في إدارة الشأن الجهوي والمحلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محدودية الاستقلال المالي للجهة

من خلال مالية الجماعة الترابية، يتم تحديد مدى استقلالية الهيئات الساهرة على تسيير شؤونها وتطبيق اختصاصاتها وبدون هذه الاستقلالية، يتم إفراغ التنظيم اللامركزي من محتواه بحيث تصبح الوحدات الجهوية في إطار تبعية مالية تفرض اختيارات السلطة المركزية، وتقضي إمكانية قيام التنمية « من أسفل »، وتشكل في نفس السياق التبعية المالية مظهرا من مظاهر الوصاية على الجهة. وفق هذا المنظور يمكن الحديث عن محدودية الاستقلال المالي للجهة، من ناحيتين؛ الناحية الأولى، تهم إشكالية تحقيق التمويل الذاتي في إطار محدودية النظام المالي الجهوي (أولا)، أما الناحية الثانية فتهم تحكم الدولة في وضع المساطر المتعلقة بمالية الجهة (ثانيا).

³¹⁵ علي أمجد: "الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية ووسيلة لتطويرها"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74- ماي- يونيو 2007 ص 109.

أولاً: إشكالية تحقيق التمويل الذاتي في إطار محدودية النظام المالي للجهة

إذا كان تنازل الدولة عن مجموعة من الموارد المالية يقابل تخويل الجهات اختصاصات ومهام تتعلق بتدبير الشؤون الجهوية³¹⁶، فإن الاستقلال المالي لهذه الوحدات الترابية يرتبط من هذا المنظور بالأساس القانوني لهذه الموارد وبمدى مساهمتها في تمويل ميزانيات تلك الوحدات³¹⁷. وهنا نشير إلى أن المداخل الجبائية للجهة، وبالرغم من تنوعها وتعددتها، لا تساهم عمليا إلا بنسب ضعيفة في تمويل ميزانيات الجهات التي تبقى رهينة لإمدادات الموازنة التي تمثل تمويلا مركزيا لم تستطع الهيئات اللامركزية الجهوية تفاديه أو حتى تقليل اعتمادها عليه³¹⁸.

أمام ضعف وعدم كفاية الموارد الجبائية الذاتية للجهات تلجأ هذه الأخيرة إلى مصادر تمويل استثنائية، تتجلى في القروض أو الإمدادات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو المؤسسات المالية وهو ما يجعل استقلاليتها المالية في موضع شك تؤكد تبعية الوحدات الجهوية تبعية مالية تفرض اختيارات السلطة المركزية، مما يقصي إمكانية قيام التنمية "من أسفل".

ثانياً: تحكم الدولة في وضع المساطر المالية بالجهة

إن الجهات كما هو الشأن لباقي الجماعات الترابية ملزمة بتطبيق وإتباع المساطر التي يتم وضعها على المستوى المركزي وأحيانا تكون نفس المساطر التي تتبعها الدولة على

³¹⁶ « Apui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » Rapport de la commission européenne, Pub. Europe Aid ; Doc Ref n°2. Janvier 2007 ; pages 19.

³¹⁷ أسعد عبد المجيد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1991، ص18.
³¹⁸ بالإمكانات المالية التي تحظى بها الجهة حاليا مازالت ضعيفة على مستوى الموارد الذاتية، فكلها تقريبا عبارة عن رسوم بمثابة نسب مضافة إلى ضرائب محلية منها 5 % من حصيللة الضريبة على الشركات، و 5 % من حصيللة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيللة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021. كما تشمل موارد الجهة على: حصيللة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات و بالضريبة على الدخل، والرسم على عقود التأمين، طبقا لأحكام المادة 188 أعلاه؛ " المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه؛ حصيللة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الأجرور عن الخدمات المقدمة، طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي؛ حصيللة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيللة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيللة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها ؛ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛ حصيللة الاقتراضات المرخص بها؛ دخول الأملاك والمساهمات ؛ حصيللة بيع المنقولات والعقارات ؛ أموال المساعدات والهبات والوصايا؛ مداخل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل". - المواد 188 و189 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات.

مستوى تدبير المالية العامة. ولعل القواعد المتحكمة في المالية الجهوية أو ميزانية الجهة أبرز مثال على ذلك، فهي نفسها التي تحكم الميزانية العامة للدولة³¹⁹.

إن تحكم الدولة في التدابير المالية للجهة لا يظهر فقط على مستوى انفرادها بوضع المساطر المالية لها، وإنما يظهر أيضا على مستوى التنفيذ المالي والمحاسبي للميزانيات الجهوية، وكمثال يحق للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وضع "ميزانية للتسيير" على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، وذلك إذا لم يتم اعتماد الميزانية بعد دراستها في لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس³²⁰.

في نفس الإطار، يمكن التأكيد أن التدبير المالي الحر الذي تضمنه دستور 2011 لا يمكن مزاولته في ظل قانون تنظيمي يشدد على أن "تبقى الميزانية مقيدة باقتراحات من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية" كما أكد على ذلك القانون 111.14 لكن إذا كان هذا هو حال التدبير المالي للجهة، فماذا عن التدبير البشري؟

الفقرة الثانية: حدود الموارد التدييرية للجهة

جانبيين أو عنصرين، سيشكلان في تكاملهما وبنائهما العام موضوع هذه الفقرة الخاصة بحدود الموارد التدييرية للجهة، الجانب الأول يهم مظاهر المحدودية على مستوى النخب السياسية الجهوية (أولا)، في حين أن الجانب الثاني يهم مظاهر المحدودية على مستوى الموظفين أو العاملين بالمصالح الإدارية للجهة (ثانيا).

³¹⁹ "يظهر تحكم الدولة من خلال تدخل سلطات الرقابة عبر مجموعة من الدوريات والمناشير التي غرضها تأطير السياسة المالية المحلية. ففي شتنبر من كل سنة تتلقى الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات مناشير توجيهية لكيفيات ومناهج إعداد الميزانيات المحلية.

كما يظهر تحكم الدولة أيضا من خلال، وضع مساطر فرض وتحصيل واستيفاء الضرائب بل تتدخل حالة الرغبة في الزيادة في الإنفاق المحلي قصد توسيع الوعاء الضريبي أو التقليل منه في الحالات المخالفة؛ كما أن من تجليات التغيير والتحكم الحاصل للدولة في مالية الجهة نجد أنها تمارس دور الصندوق لأموال الجهات بحيث تعتبر بمثابة المدير الفعلي لخزينتها، فهي بهذه الصفة تلزم جميع أصناف الجماعات الترابية بإيداع أموالها بخزينة الدولة الشيء الذي لا تتمكن معه الجهات من أن تضطلع إلى آفاق بعيدة في استقلالها المالي"

- عبد اللطيف برحو، "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، الطبعة الأولى 2011، ص 271.

³²⁰ في ذات الإطار، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بدعوة رئيس المجلس إلى تسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم تسجيلها بميزانية الجهة. ووفقا للمادة 205 من قانون الجهات يتعين على الرئيس عرض الميزانية على المجلس للتداول في شأنها، بعد تسجيل النفقات الإجبارية بطلب من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، غير أنه يمكن للمجلس أن يتخذ موقفا برفضه إلى الرئيس صلاحية القيام بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا.

كما أن رئيس الجهة يجب عليه، وفق القانون المنظم، إيداع الميزانية للتأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في أجل أقصاه 10 نوفمبر. وفي حالة ما لم يتم عرض الميزانية على التأشير داخل هذا الأجل أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة - المادة 202 إلى 208 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

أولاً: مظاهر المحدودية في النخب السياسية الجهوية

يمكن عرض تجليات التأخر والمحدودية التي لازمت أداء النخب السياسية³²¹ في تدبيرها للشؤون المحلية والجهوية في، التحديات المرتبطة بدور المنتخب المحلي الذي لازالت تواجهه مجموعة من الصعوبات تهم، ضعف الخبرة الكافية لدى المنتخبين المحليين التي تمكنهم من ممارسة مهامهم بفعالية، وذلك لغياب التكوين وعدم توفرهم على المعلومات الكافية لمزاولة مهامهم، كما أن القلة القليلة من المنتخبين الذين هم ملمين بالنصوص القانونية المنظمة لمهامهم، مما يترتب عنه خشية هؤلاء من ممارسة عمل لا يتوفرون على الدراية الكافية لمزاولته ومن الوقوع في الخطأ والدخول في النزاع مع السلطة المحلية³²².

أضف إلى ذلك غياب التواصل بين المنتخبين مما يؤدي إلى بروز عدم المساهمة أو المشاركة وانتشار البرودة وطابع الروتين وغياب التفكير وروح المبادرة لدى المجالس³²³ وهذا النوع من السلوك يؤثر سلباً على الدور التنموي للجهات ويؤخر التحاقها بركب التنمية الجهوية المندمجة والديمقراطية المحلية أو ديمقراطية القرب.

هذا إلى جانب غياب سياسية تأطيرية فعالة لفائدة المصالح اللامركزية على مستوى سلطة التقرير القائمة على تحويل الصلاحيات الضرورية لها وعلى مستوى تزويدها بالموارد المادية والبشرية؛ ناهيك عن ضعف التنسيق بين المصالح غير المركزية نفسها لاسيما في ظل تناسل الاستراتيجيات القطاعية، وتزايد عددها حتى بات لكل قطاع وزاري وأحيانا لكل مديرية استراتيجية وطنية خاصة بها.

وهذا ما أدى إلى تشكيل قناعة لدى المنتخبين المحليين بعدم قدرة منظومة المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية للتجاوب والتفاعل الإيجابي مع حاجياتهم، ومواكبة البرامج التنموية التي يتطلعون إلى تحقيقها مع ضعف التعاون والتعاقد بين الفاعلين المحليين،

³²¹ إن الحديث عن النخبة في المغرب يحيلنا إلى مجموعة من الأقليات التي تتوفر لها إمكانيات صنع القرار أو على الأقل المشاركة في بلورته، فالنخبة المغربية عبارة عن مجموعة من هذا النوع من الأقليات، فهي تلك الفئة من المغاربة الذين يستطيعون لأسباب مختلفة أمن يؤثرها في سلطة القرار على المستويين الوطني أو المحلي، فالنخبة السياسية المحلية تتركب من كل الفعاليات المنخرطة في المنافسة السياسية المحلية حول سلطة القرار المحلي والتي تصبو إلى تدبير الشأن المحلي لاسيما الشأن الجهوي ذلك أن الإصلاح الجهوي وإنجاح ورش الجهوية المتقدمة يتوقف بشكل كبير على توفر نخب مؤهلة وقوية وهذا ما يطرح مسألة الخوف من مدى قدرة النخب المحلية على تدبير الجهة المقبلة في ظل تأطير دستوري قوي للجهة، مما يجعله محكاً حقيقياً للنخبة السياسية المحلية. للمزيد من التفصيل انظر:

- Michel Grozier : « la crise des élites à la française et les moyennes de les surmonter »- in : Ali Sidjari : "Elites gouvernances et gestion du changement". l'hamattan-rabat2002.p17.

³²² إبراهيم الزمهرى، "الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية (19)، "الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية"، الطبعة الثالثة، 2012، 75.

³²³ إبراهيم كومغار، "آفاق الإصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية"، "الجهوية في الدول المغربية أية آفاق؟ أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة (أيام 26-27 أبريل 2013) REJMA، الرباط، ط 2014، ص 79.

وسوء تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشروع مشترك، وهو ما أضعف أداء النخبة المحلية وساهم في عدم قدرتها على التدبير الجيد والعقلاني للشأن الجهوي.

ثانيا: غياب مقارنة فعالة في مجال تدبير الموارد البشرية

يعاني نظام تدبير الموارد البشرية للجهات والمصالح الخارجية من مشاكل الادمج والانسجام والتكامل. كما أن برامج التكوين بهدف تعزيز القدرات والمؤهلات الموجهة لفئات المنتخبين المحليين والعاملين بالمصالح الإدارية للجهة، كان لها أثر محدود على مستوى الأداء الميداني. ويرجع السبب في ذلك إلى مجموعة من العوامل نذكرها من بينها:

- محدودية آليات تأهيل الموارد البشرية : وتتجلى في: عدم كفاية الموارد البشرية³²⁴ عدم جودة طرق التكوين والتدريب وفي قصور وزارة الداخلية في مجال تكوين موظفي الجماعات الترابية³²⁵.

- هشاشة آليات تحفيز الموارد البشرية وعدم جودة أساليب تقييم أداء العاملين بالمصالح الإدارية للجهة، ويظهر ذلك من خلال : تركيز نظام تقييم الأداء على ترقية الموظف، وكذا قصور الجهات المشرفة على تقييم الأداء.

الفرع الثاني: تحدي الفساد وغياب العدالة الترابية

إذا كانت محدودية الموارد المالية والبشرية للجهة قد شكلت الجانب الأول من العوائق الموضوعية للحكامة الترابية، فإن العوامل المساهمة في نقشي ظاهرة الفساد (الفقرة الأولى)، وغياب العدالة الترابية يشكلان الجانب الثاني لها (الفقرة الثانية).

³²⁴ يلاحظ على مستوى الوسائل ضعف الموارد البشرية، حيث إن عددها لا يتجاوز 378 موظفا موزعا على كل الجهات، غير أن هذه الثروة البشرية تعاني من عدة مشاكل تضعف دورها وفعاليتها. من هذه المشاكل نذكر على الخصوص، سوء التوزيع وضعف التنظيم والتأطير والتكوين والتحفيز. وعلى عكس ما يبدو عليه عدد الموظفين من كبر فإنه لا يفي أبدا بحاجياتها كما يتضح ذلك من خلال مؤشر نسبة التأطير بالجهات، الذي لا يتعدى في المتوسط 4 أعوان لكل ألف نسمة".

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المرجع السابق، ص 59.
³²⁵ رغم المجهودات التي تقوم بها وزارة الداخلية، وذلك بتبني استراتيجية وخطة لتأهيل وتكوين موظفي الجماعات الترابية، إلا أن الواقع أبان عن قصورها في الرفع من مستوى التأطير وتأهيل الكفاءات المحلية ويتجلى ذلك من خلال :

- استحواد مراكز التكوين الإداري على أكبر نسبة من الأطر المكونة، مقارنة بالنسبة للأطر المكونة في مراكز التكوين التقني، وهذا ما يبين التمايز الحاصل بين التكوين ذو الطابع الإداري والآخر ذو الصبغة التقنية؛
- تمركز مراكز التكوين في المدن الكبرى ولا تغطي مجوع التراب الوطني؛
- ارتفاع عدد مراكز التكوين الإداري على مراكز التكوين التقني؛

محدودية عدد الندوات التي برمجتها وزارة الداخلية لتكوين موظفين الجماعات الترابية. نقص على مستوى التكوين في مجال المحاسبة والصفقات والجبايات المحلية وتقنيات التواصل وهذه المجالات التي تعد جوهر العمل داخل الإدارة الجماعية. وهكذا يبقى في الأخير قصور تجربة مديرية تكوين الأطر التابعة لوزارة الداخلية في تكوين أطر وموظفي الجماعات الترابية. للاستزادة يراجع:

- Meriem Massaoudi : « la gestion des competences dans l'administration publique marocaine » [15]-mémoire pour l'obtention du diplôme des Etudes supérieures approfondies, université Mohamed V Agdal à .Rabat 2005, page 78

الفقرة الأولى: العوامل المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد على المستوى الترابي

تتعدد الأسباب والعوامل نحو انتهاج سلوك الفساد، التي نجدها مترابطة مع شيء من التعقيد بحيث يصعب تفكيكها أو دراستها كل على حدة، إلا أن تسليط الضوء على العوامل المساهمة في تفشي ظاهرة الفساد على المستوى الجهوي والترابي، يمكن أن يكون من خلال ملامسة جانبين مهمين الأول، يتعلق بعدم فعالية الأجهزة الرقابية (أولاً)، والثاني يرتبط بمجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية (ثانياً).

أولاً: عوامل مرتبطة بعمل الأجهزة الرقابية

بالرغم من توفر نظام المراقبة بالمغرب على منظومة قانونية من مستوى جيد على العموم، تم تعزيزها بالتدرج من خلال إحداث عدة مؤسسات تختلف وتتكامل مهامها وآليات عملها، وتتكون من هيآت للتفتيش والمراقبة ومحاكم مالية. فإنه يمكن تسجيل مجموعة من المآخذ عليها التي من شأنها أن تحد من فعاليتها في مجال تعزيز الأخلاقيات ومكافحة الفساد في الممارسة الجماعية³²⁶. ومن أبرز هذه المؤاخذات نسجل ما يلي:

أن المفتشية العامة للإدارة الترابية على الرغم من أنها قد عرفت دينامية خاصة في السنوات الأخيرة تتجلى في قيامها بإنجاز عدة عمليات تفتيشية أسفرت عن اكتشاف مجموعة من الخروقات التي أفضت إلى اتخاذ الإجراءات التأديبية في حق مجموعة من المسؤولين الجماعيين. فإن إطارها القانوني يبقى قاصراً عن سد بعض الثغرات التي تحد من فعالية عملها من زاوية الوقاية ومكافحة مظاهر الفساد³²⁷.

أما رقابة المحاكم المالية (المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات) على الجماعات الترابية وضمنها الجهات، فإنه بالرغم من أهميتها من الناحية المبدئية، وإيجابياتها من حيث

³²⁶ تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي دراسة بطلب من مجلس المستشارين"، مرجع سابق، ص 35.

³²⁷ والتي يمكن إجمالها في:

"تعطيل مفعول توصياتها نتيجة عمد تقييد سلطة الوزير المسؤول بإلزامية تحريك المسطرة التأديبية أو المتابعة القضائية؛
- عدم ضمان تلقائية تصديريها لمختلف الاختلالات نظراً لتوقف القيام بالمأموريات المباحثة على شرط صدور الأمر بها عن الوزير المسؤول؛
- عدم التنصيص على نشر تقاريرها وعدم تضمين مبدأ تتبع مآل التوصيات الصادرة بالتقارير السابقة؛
- عدم تأطير مجالات التعاون والتنسيق بين هذه المفتشية والهيئات الأخرى للمساءلة والتتبع، وغياب التأكيد الصريح على اضطلاع هذه المفتشية بمهمة تتبع تنفيذ وتفعيل التوصيات الواردة بتقارير الهيئات المذكورة.
- من جهة أخرى، يلاحظ على عمليات التفتيش المنجزة أنها لا تقضي إلى متابعت إلا في القليل النادر." تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، مرجع سابق، ص 36.

واقع الممارسة، فإنها تبقى ضعيفة جدا من حيث الآثار والنتائج المترتبة عنها³²⁸. يضاف إلى ما سبق تعدد الأجهزة الرقابية وكثرتها، مما يؤدي إلى إهدار الزمن الرقابي، وإلى غياب الحكامة والنجاعة الرقابية. بل إنه يخلق نوعا من التعارض والتضارب بين أعمال وتدخلات مختلف الأجهزة الرقابية من الناحية الواقعية والقانونية.

ثانيا: عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية

- يمكن إرجاع نقشي آفة الفساد على المستوى الجهوي والترابي بالمغرب، إلى مجموعة من العوامل والأسباب، يتجلى أبرزها في الآتي:
- الرغبة في الاغتناء وتحقيق مصالح مادية أو معنوية بشكل ذاتي أو لفائدة أحد المقربين، والتي تترجم القصد الانحرافي لكل المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية، ولكثير من المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية³²⁹؛
 - ضعف التأهيل القانوني لبعض المسؤولين الجماعيين بالموازاة مع ضعف أو غياب شعب قانونية قادرة على مواكبة الأوراش التنموية التي تفتتحها الجماعة وهو ما ساهم في إفراز مجموعة من المخالفات المخلة بالمقتضيات القانونية؛
 - العجز في المؤهلات المطلوبة للنهوض بتدبير الشأن الترابي بما يقتضيه من قدرة على التخطيط والبرمجة والتنفيذ والمواكبة والتتبع، وهو ما أعطى للمخالفات المخلة بحسن التدبير طابعا بنويويا وبعدا مشتركا؛
 - التساهل الملحوظ في تفعيل آليات الزجر المتاحة لمعاقبة المخالفات المرصودة والذي يكرسه بشكل خاص الاكتفاء بالمتابعة التأديبية من طرف الوزارة الوصية، وعدم الحكم باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة، إضافة إلى هزلة المتابعات الجنائية في حق مرتكبي المخالفات المذكورة؛
 - الانفراد باتخاذ القرارات واتساع دائرة الشطط في استعمال السلطة؛

³²⁸ "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، المملكة المغربية وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد 2016، ص16.

³²⁹ تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، " نفس المرجع، ص 28.

- انغلاق التدبير الترابي المتميز بثقل البيروقراطية وتعقيد المساطر الإدارية، وضعف التواصل وغياب المساهمة والتضمينية في إعداد وتنفيذ برامج التنمية الجماعية والجهوية؛ وهذا يحيلنا للانتقال إلى البحث في مستوى آخر من العوامل المرتبطة بالعدالة المجالية³³⁰.

الفقرة الثانية: العوامل المساهمة في غياب العدالة المجالية

تساهم عدة عوامل في غياب العدالة الترابية والتي تعود بالدرجة الأولى إلى طبيعة المقاييس والمعايير التي يعتمدها المغرب في تقسيمه الجهوي (أولاً)، وكذا وإلى نسبة البعد التنموي في هذا التقسيم (ثانياً).

أولاً: طبيعة المقاييس والمعايير المعتمدة في التقسيم الجهوي الحالي

رغم ما تبذله السلطات العمومية من جهود أعطت أكلها على مختلف المستويات، فإن الفوارق الصارخة ما زالت قائمة، لتزيد من حدة الاختلالات التي ميزت التنمية الجهوية في بلدنا، علماً أن التقسيم الجهوي الحالي لسنة 2015 أدى إلى تفاقم الفوارق بين الجهات، بحكم طبيعة المقاييس والمعايير المعتمدة في التقسيم الجهوي. هذا الأخير الذي يبدو بجلاء بأنه لا يختلف من حيث الجوهر، عن التقسيمات السابقة لكونه أبقى الاعتماد على الاقليم كقاعدة للتقسيم، الاختلاف يكمن فقط في كون التقسيم « الجديد »، عمل على تقليص عدد الجهات من 16 إلى 12 وحاول مراعاة الانسجام الثقافي والتقارب الجغرافي، لتقوية البعد الجهوي وتفعيل لامركزية ذات نجاعة. إن أهم ما احتفظ به هذا التقسيم هو الحدود الترابية للأقاليم القائمة، مع العلم أن هناك العديد من الأقاليم التي وضعت حدودها لاعتبارات لا تتسجم دائماً ومتطلبات التنظيم الجهوي، فاعتماد الإقليم كوحدة إدارية قاعدية للتقسيم الجهوي الحالي، جعل من الجهات الجديدة عبارة عن كونفدرالية للعمليات أو الأقاليم والجماعات. لأن تحفيز العمل التنموي لا يتم تأطيره من خلال تجميع الأقاليم أو بالتحام الحدود الإدارية للمجالات الجهوية، بل ينبثق عن توافر مجال ترابي متجانس بمكوناته الترابية (الأسرة،

³³⁰ للإستزادة حول أسباب تفشي ظاهرة الفساد بالمغرب، يراجع تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، "نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي دراسة بطلب من مجلس المستشارين"، مرجع سابق ص 28.

القبيلة، السوق، الطرق، نوعية الإدارة وهويتهم الثقافية) وهياكله الإدارية التي يفترض فيها أن تعكس وتطابق حدود وهياكل مكونات المجال الجهوي³³¹.

صحيح أن معيار الاستقطاب الحضري والاقتصادي، له ما يبرره في سياق تنمية المجال. وأن الإقليم بالمغرب، يتوفر فيه مجموعة من المعطيات البشرية والامكانيات الإدارية والاقتصادية الكفيلة بتحفيز عملية التنمية، إلا أن هذه المعطيات وحدها غير كافية للقيام بهذا الدور الكبير. بل يجب اعتماد أسس أخرى أكثر دينامية، تتمثل في عنصر الاندماج الاجتماعي والتعايش والتضامن بين فئات المجال الجهوي.

كما يلاحظ بأن التقسيم الجهوي الحالي لازال يعتمد على تغليب المعيار الكمي على حساب نوعية المجال الجهوي، حيث أن واضعي التقسيم فضلوا المعيار الكمي، بالاحتفاظ على 12 جهة. وهو عدد لايزال مبالغ فيه بالنظر إلى عدد سكان المغرب ومساحته. أما من ناحية التسمية، فأسماء الجهات لا تعكس بتاتا مجالات جهوية منسجمة أو حتى مندمجة، حيث تم إطلاق أسماء المدن أو بالأحرى أسماء الأقاليم المكونة للجهة، وهو ما يعطي انطباعا فعليا حول، كون الجهات المحدثة، هي عبارة عن كونفدرالية أقاليم ليس إلا. في حين أن هناك العديد من الخصائص التاريخية والجغرافية والاقتصادية، التي تسمح ببلورة أسماء تتماشى وهدف التنمية الجهوية، فالتسمية إلى حد ما تعكس الهوية والانتماء بل أكثر من ذلك الرغبة في المشاركة والظهور على الساحة الاجتماعية والاقتصادية لجهة معينة تكون تسميتها بكل العوامل الآتفة الذكر (الحرف، الثقافة، الطبيعة، الاجتماعي، الاقتصادي... مثال الجهات الأرشيف بأوروبا)³³².

³³¹ عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية"، مرجع سابق: 337.
³³² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الإحالة التي توصل بها من مجلس المستشارين في موضوع: "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة"، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على الصعيد الجهوي".

ثانيا: نسبة البعد التنموي في التقسيم الجهوي الحالي

إن نسبة البعد التنموي للتقسيم الجهوي الحالي تتجلى في الاختلافات الكبيرة التي تتصف بها الجهات في معدلات وحجم ونماذج التنمية والموارد المتاحة، تعكسها الفوارق الهائلة والكبيرة في مجالات النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، ونسبة الاستفادة من الخدمات الأساسية التي توفرها الدولة.

وعموما يمكن إجازة نسبة البعد التنموي في التقسيم الجهوي الحالي فيما يلي: فمن حيث اقتصادات الجهات الاثني عشر، فإنها تختلف بحسب التنوع الحاصل في مواردها وأنشطتها، بين من يعتمد بالأساس على الصناعة والأنشطة التجارية، وبين من يعتمد على الخدمات أو الصيد البحري والفسفاط، وبحصة أقل على البناء والأشغال العمومية. وبقدر الاختلاف الحاصل في مكونات الاقتصادات الجهوية، يسجل حجم مناصب الشغل وتوزيعها على القطاعات. كما يبقى الاقتصاد الجهوي من جهة أخرى معتمدا بشكل كبير على الدولة، التي تساهم في الناتج الداخلي الخام للجهات بحسب حاجياتها من خلال المشاريع وتوطين الاستثمارات.

أما من حيث حدود التنمية الجهوية، فإنه رغم التوجه المسجل نحو تقليص التفاوتات الجهوية، فإنها تظل حاضرة بقوة وآثارها واضحة، وهذا ما أكدته الإحصائيات الأخيرة للمندوبية السامية للتخطيط إذ تبقى جهة الدار البيضاء-سطات من أغنى الجهات، وجهة درعة تافيلالت من أفقرها؛ وهو ما يجيز الحديث عن وضع اقتصادي مرتكز على نموذج تنموي غير متوازن يكرس الفوارق الترابية ويؤدي الى مغرب يحتضن نوعين من الجهات: جهات نامية وجهات غير نامية، وهذه الثنائية تشكل استمرارية لثنائية المغرب النافع والمغرب غير النافع.³³³

³³³ ولعل هذا ما يستنتج من خلال قراءة التقرير الصادر عن المندوبية السامية للتخطيط الذي يعطي صورة واضحة، تعكس الفوارق التي توجد بين الجهات الاثني عشر (12) على مستوى إنتاج الثروة في المغرب، حصة الأفراد منها، نفقات الأسر فيها. أما من حيث عدد الجهات (12 جهة)، فإن تقسيما من هذا النوع يتطلب إمكانات مالية وموارد بشرية كبيرة على مستوى كل جهة، في الوقت الذي مازال البناء الجماعي التحتي هشا في كثير من المناطق، من حيث ضعف التجهيزات المادية وشبكات الربط المجالية وأزمة الموارد البشرية وقلة الإمكانات المالية.

أما على مستوى جودة مناخ الأعمال ومبادرات الاستثمار، فإنه رغم التحسن الملموس الذي عرفه مناخ الأعمال على مستوى مختلف جهات المملكة على مدى العشر سنوات الأخيرة، فإن الاستثمار يظل يواجه إكراهات متعددة في مجال مناخ الأعمال تنعكس مباشرة على القدرات الاستثمارية لكل جهة، ومنها المنافسة غير الشريفة من طرف القطاع غير المهيكل، وصعوبة الولوج إلى العقار والتمويل، وجودة وتأهيل الموارد البشرية، ومشاكل الولوج وبطء القضاء... إلخ. للمزيد من الاطلاع انظر: "رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي"، الإحالة التي توصل بها من مجلس المستشارين في موضوع: "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة"، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة". مرجع سابق، الصفحات: 10-11.

تلك بيانات دالة على نسبية البعد التنموي في التقسيم الجهوي الحالي وعلى شق من العوائق الموضوعية للحكامة الترابية بصفة عامة، فماذا عن العوائق الأخرى المرتبطة بهذه الأخيرة، والتي تهم على الخصوص الجوانب المرتبط بالديمقراطية التشاركية والتعاون والشراكة؟

المطلب الثاني: بعض معوقات تطبيق مبادئ التعاون والشراكة والمشاركة

يعرض هذا المطلب لعوائق الحكامة الترابية في مستوياتها المتعلقة بالمشاركة والتعاون والشراكة، وذلك من خلال فرعين أساسيين، الفرع الأول يعرض لبعض المعوقات المسؤولة عن محدودية التعاون والشراكة؛ أما الفرع الثاني فإنه يعرض للعوائق المرتبطة بمشاركة الفاعلين المجتمعين في التدبير الجهوي.

الفرع الأول: في المعوقات المسؤولة عن محدودية التعاون والشراكة

ثمة العديد من العوامل التي عاقت ولا تزال تعد حاجزا منيعا للجوء إلى التعاون والشراكة لإنجاز مشاريع أو تقديم خدمات مشتركة لفائدة الشركات والمستثمرين وغيرهم، وفي غياب تقييم شامل وموضوعي وعلمي لتجربة الجهات، في هذا الخصوص يمكن رصد المعوقات الهامة في تلك المتعلقة بالجوانب القانونية والمالية والبشرية والسياسية، وممارسة وصاية كلاسيكية عقيمة، وضعف المراقبة رغم تعدد أجهزتها ووسائلها. وسنحاول تبعا وباختصار استعراض هذه المعوقات، وتبيان مدى عرقلتها لتطور التعاون والشراكة سواء بين الجهات أو مع غيرها. وذلك عبر فقرتين، الفقرة الأولى نخصها للحديث عن المعوقات ذات الطبيعة القانونية، أما الفقرة الثانية فنبرز فيها المعوقات ذات الطبيعة الواقعية.

الفقرة الأولى: الأسباب القانونية المعيقة للشراكة والتعاون

بالرغم من المجهودات التي يبذلها المغرب في مجال اللامركزية، فإن واقع الحال يثبت الحضور القوي للسلطات المركزية في صناعة القرار الجهوي خاصة المرتبط بمجالات الشراكة والتعاون اللامركزي³³⁴. إن القيام بقراءة بسيطة لاختصاصات الجهات يوضح الحضور الكثيف لممثلي الإدارة المركزية في اعتماد القرارات المتعلقة بالتعاون والشراكة

³³⁴ حيث لا يمكن للجهة حسب المادة 82 والمادة 115 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات، إبرام أي اتفاقية في إطار التعاون اللامركزي الوطني أو الدولي وكذا الحصول على تمويل في نفس الإطار إلا بعد موافقة السلطات العمومية.

(أولاً). إضافة إلى استعمال المشرع المغربي لعدة ألفاظ وتعابير غامضة وعمامة وفضفاضة عند استعراضه لمختلف اختصاصات المجالس المنتخبة في هذه المجالات (ثانياً).

أولاً: إشكالية الوصاية

إذا كان المقتضى الدستوري لسنة 2011 قد أقر بمبدأ التدبير الحر وأسس لانتقال الجهة من الوصاية الادارية الى المراقبة الادارية، فإن المتأمل للنص التنظيمي المتعلق بالجهات في الجانب المتعلق بالتعاون والشراكة يجد بأن سلطة الوصاية لازالت هي المتحكم الفعلي في جدول أعمال المجلس فإذا كان مجلس الجهة حسب المادة 99 من القانون رقم 14-111 يتداول في القضايا التالية:

- المساهمة في إحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها؛
- اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص؛
- مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية؛
- الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية؛
- العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة والمنقولة؛
- كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة.

فإن مقررات هذا المجلس لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهذا ما أشارت إليه المادة 115 من نفس القانون « بقولها لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل عشرين (20) يوم من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية؛
- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة

مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين بمثابة تأشيرة.»³³⁵

³³⁵ المادة 115 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات.

من خلال هذا النص، يتبين بأن المشرع عمل على تقييد حرية الجهة في مجال التعاون والشراكة، حيث لا يمكنها أن تقوم بتنفيذ أي قرار في هذا الجانب إلا بعد التأشير عليها من السلطات المعنية. كما يتبين كذلك من النص بأن آجال التأشير والمصادقة التي - بالرغم من محاولة المشرع تقليص آجالها- تعرقل عمل المجلس، إذ يتطلب الأمر الانتظار طويلا حتى تتم عملية المصادقة، خصوصا أن آجال المصادقة في الكثير من الحالات لا يتم احترامها، ثم إن هناك بعض المواد الخاضعة للمصادقة المسبقة، والتي تهم بالأساس مسائل مالية محضة، وبالتالي عدم ترك أية فرصة للمجلس الجهوي في اتخاذ القرارات بصفة مستقلة، لأن المقررات هي دائما تتطوي على تحملات مالية، وهو ما ينعكس سلبا على المشاريع الجهوية المحلية، أهمها اتفاقيات التعاون اللامركزي، حيث نجد هناك نوعين من الوصاية الممارسة على هذه الأخيرة ممثلة في الوصاية الإدارية الممارسة من طرف وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات الترابية: مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون: قسم التعاون اللامركزي بالنسبة للجماعات الترابية، والوالي والعامل بالنسبة للجماعات). والوصاية القضائية الممارسة من طرف المجالس الجهوية للحسابات³³⁶.

إلى جانب إشكالية الوصاية، فإن النصوص المنظمة للجهات تتسم بنوع من الغموض وهو ما يحد من فعالية استثمارها في ميدان التعاون اللامركزي وخصوصا الدولي منه.

ثانيا: غموض النصوص القانونية

أهم ما يلاحظ على التشريع الحالي المنظم للتعاون والشراكة الذي يخص الجماعات الترابية وضمنها الجهات هو أن المقتضيات المؤطرة لهما واردة فقط في قوانين اللامركزية (القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث). ولا توجد حتى الآن قوانين تنظيمية مفصلة لتوضيح مختلف الجوانب المتصلة بهما باستثناء قانون الشراكة مع القطاع الخاص الذي لم يشر للجماعات الترابية بالخصوص ضمن أشخاص القطاع العام التي يمكنها أن تبرم عقودا للشراكة مع الخواص، وهذا ما تدل عليه المادة الأولى من هذا القانون: بقولها: « يقصد بالمصطلحات التالية في مدلول هذا القانون: الشخص العام: الدولة

³³⁶ نشير هنا إلى أنه إذا كانت أولوية العلاقة التعاونية بين الدولة والجهة بدل الوصاية لها أهمية قصوى في خلق الحرية والشفافية والاستقلالية في الممارسة المحلية وكسب رهان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن القانون 111.14 المتعلق بالجهات لم يعمل على تحديد وتنظيم علاقات الشراكة والتعاون الممكن إقامتها بين الدولة والجهات بقدر ما أعلن عن المبدأ دون تحديد الآليات التطبيقية له، وبالتالي يبقى الأسلوب التعاقدى بين الدولة والجهة مظهرا من مظاهر التعاون والتنسيق فيما بينها.

والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية...»³³⁷. فالمقتضيات الحالية لا تحدد مفهوم القضايا المشتركة والمجال الترابي الواجب اعتماده كمعيار للمشاريع الممكن إنجازها بكيفية مشتركة.

أضف إلى ذلك، عمومية وغموض النصوص القانونية المنظمة للجهات في جانب مهم من التعاون اللامركزي وإبرام اتفاقية التوأمة³³⁸ فحضور الوالي يعني الموافقة الرمزية، وأن غيابه يعني عدم الموافقة وفي حالات أخرى مثلا يجب انتظار ثلاثة أشهر، وإذا لم يوافق الوالي أو العامل فهذا يعني أن هناك موافقة ضمنية، إذ يعتبر سكوت السلطات المركزية بعد انقضاء ثلاثة أشهر موافقة ضمنية، وهنا يطرح مشكل في حالة إذا ما تم تحديد أجل مع الجماعة المراد إبرام اتفاقية التوأمة معها، وأن هذا الأجل المحدد قد مر، فإن الاتفاقية لم يعد لها وجود رغم الموافقة الضمنية للسلطات، وبجانب هذا المشكل يطرح مشكل آخر يعرقل مسار التعاون الدولي للجماعات الترابية المغربية، فعندما تريد مدينة أو شبكة من المدن القيام بتعاون دولي مع مدينة مغربية ويتم إبرام اتفاقية أو بروتوكول تعاون، فالمسطرة المتبعة جد معقدة وتتصف بالبطء، إذ يجب أولا موافقة مجلس الجماعة الترابية فالرئيس لا يمكنه إدراج مسألة التعاون اللامركزي في دورة استثنائية، إذ يجب عليه انتظار دورة عادية، حتى تتم الموافقة، فالتعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة لا يمكن أن يناقش في إطار مجلس الجهة إلا في دورة عادية، بعد موافقة المجلس يجب التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³³⁹ وفي هذه الحالة فإن الموافقة لا تعطى أبدا كتابة بل تظل ضمنية .

ومن بين النصوص القانونية التي ينتابها الغموض كذلك في هذا المجال نجد المقتضيات المرتبطة بشركات التنمية الجهوية³⁴⁰ التي لا يوجد نص قانوني يوطئها. والنصوص الواردة في القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات لا تفي بالمطلوب. ثم

³³⁷ ظهير شريف رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة الرسمية عدد 6328 الصادرة بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 (22 يناير 2015)، ص 2231.

³³⁸ تظهر العمومية والصيغ المبهمة والغامضة في مجموعة من النصوص الواردة في القانون 111.14 المتعلق بالجهات نذكر منها على سبيل المثال المادة 93 التي تنص على أن " يمكن للجهة، بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها. والمادة 148، التي تنص على أنه " يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة".
³³⁹ المادة 115 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁴⁰ تنص المادة 146 من القانون المتعلق بالجهات بأن "ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجهة".

إنها أيضا شركات تخضع كشركات الاقتصاد المختلط لقانون الشركات. ثم هل يسوغ أن تحدث المجموعات مثل هذه الشركات أو تساهم فيها مع أنها تلقت فقط الاختصاصات من الجماعات المعنية لممارستها بنفسها؟، ثم لماذا حصرت نسبة مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة (34%) مع اشتراط أن تكون أغلبية رأسمالها في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام؟ ولماذا استثنى الملك الخاص الجهوي من المساهمة في رأسمال الشركة، مع أن بعض الجهات قد تستطيع المساهمة فقط بأملكها؟. كما أن هذه الأخيرة قد تشجع على جلب استثمارات القطاع الخاص خصوصا وأن أغلب المدن تشهد ندرة في العقارات الصالحة للاستثمارات وارتفاع أثمانها.

ثم إن قانون شركات المساهمة³⁴¹ الذي تخضع له شركات التنمية الجهوية، يشترط ألا يقل عدد المساهمين فيها عن خمسة، بينما يمكن حسب القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات إحداث شركة باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. ولماذا منع المشرع شركة التنمية الجهوية من المساهمة في شركات أخرى؟ ثم إنه في غياب وجود نص واضح، غالبا مالا تلجأ الجماعات الترابية لاختيار شركائها ولا تطبق قانون التدبير المفوض عندما يتعلق بتدبير مرفق عمومي تابع للجهة. ونفس الملاحظة بالنسبة لمرسوم الصفقات العمومية، مما يخل بقواعد المنافسة والشفافية. زد على ذلك، أن ثمة أسئلة كثيرة تحتاج إلى أجوبة قانونية منها، هل يجوز لهذه الشركة أن تمارس أنشطتها خارج تراب الجهات المعنية علما بأن أصل اختصاصاتها مستمد من اختصاصات هذه الجماعات؟³⁴²

ثم هل الجهات قادرة في الظروف الراهنة على تدبير الشركة إلى جانب قطاع خاص أو عام متوفر على تجربة وكفاءة عالية؟ بل هل هي قادرة حتى على التفاوض المسبق لإحداث أو المساهمة في هذا النوع من الشراكات؟

³⁴¹ قانون رقم 17.95. المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124. صادر في 14 من ربيع الآخر 1417. (30 عشت 1996). كما تم تغييره بالقانون رقم 20.05. القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 17.95. المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.18. بتاريخ 17. من جمادى الأولى 1429 (23 ماي 2008)؛ الجريدة الرسمية عدد 5639. ص 2320.

³⁴² تنص المادة 145 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات بأن ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

الفقرة الثانية: معوقات ذات طبيعة واقعية

نوجز الحديث في هذا الفرع عن المعوقات ذات الطبيعة الواقعية التي تعترض الجهة في مجال التعاون والشراكة، ونطرحها على مستويين، المستوى الأول يهتم المعوقات المرتبطة بالتعاون اللامركزي (أولا)، أما المستوى الثاني فيهم المعوقات المرتبطة بمساهمة القطاع الخاص في التنمية الجهوية (ثانيا).

أولا: المعوقات المرتبطة بالتعاون اللامركزي

من التحديات المهمة التي يصعب إغفالها في مجال الشراكة والتعاون اللامركزي الداخلي، هو تأثير الجوانب الشخصية للسياسي وللشخصيات القيادية والحزبية والتنفيذية، على المصالح العامة، حيث اتفقت العديد من الدراسات على أن الإنسان بطبيعته البشرية له رغبات تتصل بتحقيق الذات والشهرة والجاه... إلخ. ومن أبرز مظاهر تأثير الجوانب الشخصية للسياسي على المصلحة العامة وعلى التعاون اللامركزي الداخلي، نجد تشبث المنتخبين باختصاصاتهم، وعدم الرغبة في نقلها للمجموعات وشركات التنمية الجهوية، خصوصا وأنهم يعلمون أن ذلك يؤدي إلى إفلات هذه الوحدات من مراقبتهم وإشرافهم. كما أن ضعف كثير من الجهات يجعل أن الغنية لا تقبل على التعاون معها. علما بأن إحداث المجموعات يتوقف على إرادة المنتخبين أضف إلى ذلك غياب روح التعاون والتضامن بين الجهات والصراعات الحزبية والسياسية التي تغلب المصالح الخاصة على المصالح العامة. ويمكن أيضا إضافة عامل الجهل بنظام المجموعات وأشكال التعاون الأخرى بحيث في ظل الظروف الراهنة يصعب على المنتخبين معرفة أي شكل التعاون أو الشراكة يجب اختياره، لا سيما في غياب إرشادهم وتأهيلهم بالشكل المطلوب.

بالإضافة إلى المعوقات السياسية، هناك عوائق المراقبة الممارسة على الجهات؛ فرغم تعدد أنواع الرقابة الممارسة على أعمال الجهات واختلاف طرقها ووسائلها، فإن الملاحظ هو أنها غير فعالة ولا تسعف على تطوير أداء الجهات. ناهيك عن العوائق الثقافية، أو بشكل أدق العوائق النفسية- الاجتماعية المكبوتة لدى كل من المنتخب المحلي والناخب على حد سواء، فنظامنا التربوي والإخباري في منأى عن التحولات المحدثة على مستوى هياكل

المجتمع المحلي. وبالنتيجة فإن نجاح اللامركزية يرتبط بشكل كبير بمستوى التطور الثقافي للمجتمع والقدرة على إنتاج المعلومات الملائمة .

ثانيا: المعوقات المرتبطة بمساهمة القطاع الخاص في التنمية الجهوية

إن طبيعة القطاع الخاص بالمغرب، تطرح العديد من التساؤلات التي تعيق إمكانية تحديد موقع هذا القطاع ودوره في النسيج الاقتصادي والاجتماعي. فمساهمة هذا الأخير في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية الجهوية، قد ارتبط بإشكالين: الأول يتمثل في هيمنة أطروحة المغرب النافع والمغرب غير النافع على عقلية الخواص المستثمرين في القطاعات الحيوية الخدمائية والإنتاجية³⁴³، مما أدى إلى تمركز الأنشطة الاقتصادية بمحور الدار البيضاء- القنيطرة، وتهميش المجالات الترابية الأخرى، ويستفيد هذا المحور بحصة الأسد من الاهتمام الاستثماري سواء من جانب الدولة التي نزلت بتقلها بعد الاستقلال لمعالجة التباين المجالي في غياب سياسة جهوية محددة، تحقق توزيعا لاستثماراتها، أو من جانب الخواص، الشيء الذي حدث عنه اختلال في درجات النمو بين الجهات.

أما الإشكال الثاني، فيتمحور حول مفهوم تدخل القطاع الخاص في مجال التنمية، في حد ذاته، فالخواص (سواء كانوا أشخاصا طبيعيا أو أشخاصا معنوية) يتعاملون على أساس اقتصاد السوق من خلال تحقيق مصلحة خاصة بتوافر العناصر المنعشة لها³⁴⁴. لذلك فتحمل تبعات التنمية الجهوية وتحقيق النمو المتوازن داخل المجال الوطني، لا يطرح أي عائق أمام ممارسة القطاع الخاص لنشاطه، فهو يزاول حيثما تتوفر شروط تحقيق مصلحته ومردوبيته المادية.

³⁴³ سعيد الميري : "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق؛ جامعة محمد الخامس السويسي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط؛ 2006/2007 ص 200.

³⁴⁴ عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية"، مرجع سابق الذكر، ص 403.

الفرع الثاني: العوائق المرتبطة بمشاركة الفاعلين المجتمعيين في التدبير الجهوي

على غرار كل الحقوق، وأخذا بعين الاعتبار المكاسب الكبرى التي حققتها بلادنا في مجال الحريات العامة، فإن ممارسة الديمقراطية التشاركية، إن لم تكن منظمة ومهيكلية ومحصنة ضد الممارسات السيئة والتأويلات المتعسفة. فإنها قد تبعدنا عن غايتها النبيلة، وهي المشاركة، وحق تتبع ومراقبة الشأن العام، والحوار المسؤول. من أجل الارتقاء بالمواطن وجمعيات المجتمع المدني، إلى مستوى الشريك الذي يحظى بالمصداقية. وذي الصوت المسموع في مسار التنمية المندمجة والمستدامة للمجال الترابي. إلى جانب المؤسسات الديمقراطية التمثيلية، وليس كبديل عنه.

تبعاً لذلك سنحاول من خلال هذا الفرع الحديث عن العوائق المرتبطة بمشاركة الفاعلين المجتمعيين في التدبير الجهوي، وذلك من خلال فقرتين رئيسيين، الفقرة الأولى تهم حدود ممارسة الجمعيات لصلاحياتها في التدبير الجهوي، أما الفقرة الثانية فتتعلق فيها فيتعلق بالمواطن وينتظر لأسباب ضعف مشاركة المواطن في التدبير الجهوي.

الفقرة الأولى: حدود ممارسة الجمعيات لصلاحياتها في التدبير الجهوي

على الرغم من المكتسبات الدستورية والتنظيمية التي كرست مشاركة جمعيات المجتمع المدني في إعداد برامج التنمية وتتبعها، وإمكانية تقديمهم لعرائض قصد مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل ضمن اختصاصاته، إلا أنه لا تزال هناك إكراهات ونقط ضعف تحد من طموحات تلك الأخيرة في المشاركة في تدبير الشأن العام الجهوي، وتؤثر سلباً على مردوديتها وأدوارها المجتمعية بسبب صعوبات وإكراهات تعود من ناحية للدولة وللفاعل الجهوي (أولاً)، ومن ناحية أخرى للجمعيات في حد ذاتها (ثانياً).

أولاً: إكراهات تعود للدولة وللفاعل الجهوي

إذا كان المغرب قد سجل تقدماً مهماً على مستوى تبسيط المساطر الإدارية الخاصة بممارسة حرية تأسيس الجمعيات، وعلى مستوى توسيع قاعدة المشاركة المدنية في الحياة العامة. فإن ذلك لم يمنع من وجود صعوبات مختلفة من قبيل :

- التضييق الإداري والقانونية؛
- عدم مواكبة التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع المدني؛
- غياب العدالة وتكافؤ الفرص والشفافية في علاقة الدولة بمكونات المجتمع المدني؛
- عدم وجود إرادة سياسية حقيقية لتفعيل العمل الجمعي؛
- غياب آليات التواصل بين الجهة والجمعيات المتواجدة بنفوذ ترابها؛

إذا كانت هذه العوامل وغيرها تعود إلى الدولة فإن هناك عوامل أو إكراهات أخرى تعود بالأساس إلى الجمعيات في حد ذاتها.

ثانياً: إكراهات ذاتية مرتبطة بالجمعيات

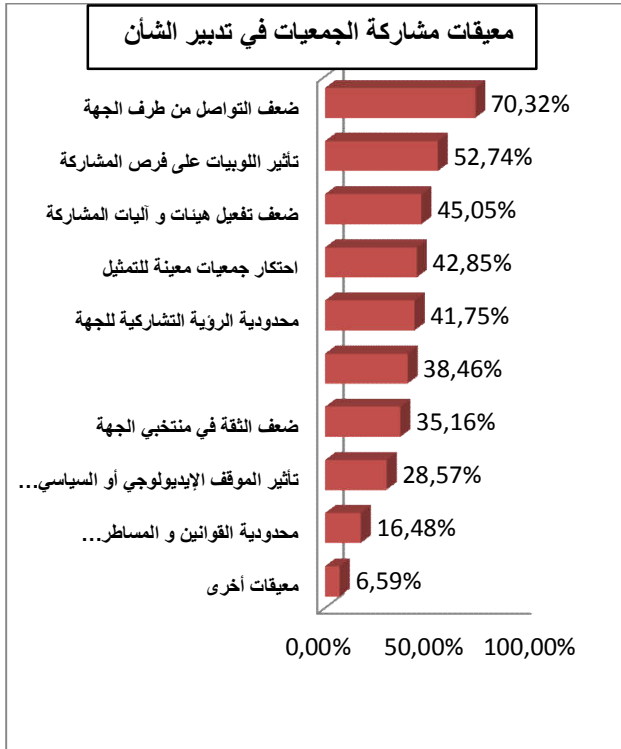
نحاول في هذه الفقرة إبراز الإكراهات الذاتية التي تحول دون المشاركة الفعالة لجمعيات المجتمع المدني في التدبير الجهوي، وذلك من خلال؛ طرح وجهة نظر الجمعيات حول هذه المعوقات (أ) ثم ثانياً رصد المعوقات الذاتية المرتبطة بها (ب).

1: معوقات المشاركة من وجهة نظر جمعيات المجتمع المدني

نعرض هنا للمعوقات الأساسية كما تم معالجتها إحصائياً في الدراسة الميدانية التي قمنا بها لبحث الحكامة التشاركية الجهوية من وجهة نظر الجمعيات المحلية، بجهة الدار البيضاء سطات، كما يتم التعليق عليها تعليقا موجزا يفسرها ويثير ما يمكن أن تلفت إليه هذه النتائج. وقد تم، اختيار - كما سلف الذكر في القسم الأول³⁴⁵ -، منهجية يتم من خلالها، عرض سؤال الاستبيان، ثم عرض نتائجه الكمية عبر جدول يوضحها إلى جانب شكل مبياني يجسدها.

³⁴⁵ انظر المبحث الثاني المتعلق بتقييم الآليات المعتمدة للنهوض بالحكامة الجهوية بالمغرب ، من القسم الأول من هذا العمل.

- هل ترجع معوقات مشاركة الجمعيات في تدبير الجهة إلى : محدودية الرؤية التشاركية لهذه الأخيرة؛ ضعف التواصل؛ محدودية القوانين والمساطر المؤطرة للمشاركة؛ ضعف تفعيل هيئات وآليات المشاركة؛ تأثير اللوبيات على فرص المشاركة؛ احتكار جمعيات معينة للتمثيل بهيئات المشاركة؛ ضعف الوعي لدى الجمعيات بأهمية وإمكانات المشاركة؛ تأثير الموقف الايديولوجي أو السياسي من مسيري الجهة والجماعة؛ ضعف الثقة في منتخبى الجهة ؟



| معيقات مشاركة الجمعيات | العدد | النسبة |
|--|-------|--------|
| عدم الإجابة | 3 | 3.29% |
| محدودية الرؤية التشاركية للجهة | 38 | 41.75% |
| ضعف التواصل من طرف الجهة | 64 | 70.32% |
| محدودية القوانين والمساطر المؤطرة للمشاركة | 15 | 16.48% |
| ضعف تفعيل هيئات وآليات المشاركة | 41 | 45.05% |
| تأثير اللوبيات على فرص المشاركة | 48 | 52.74% |
| احتكار جمعيات معينة للتمثيل بهيئات المشاركة | 39 | 42.85% |
| ضعف الوعي لدى الجمعيات بأهمية وإمكانات المشاركة | 35 | 38.46% |
| تأثير الموقف الإيديولوجي أو السياسي من مسيري الجهة | 26 | 28.57% |
| ضعف الثقة في منتخبى الجهة | 32 | 35.16% |
| معيقات أخرى | 6 | 6.59% |

المصدر: تركيب شخصي

تقدم نتائج البحث الميداني، أن (70.32%) من الجمعيات ترى أن المعيق الأساسي يكمن في ضعف التواصل من طرف الجهة، تليها نسبة (52.74%) تقرر أن تأثير اللوبيات على فرص المشاركة يشكل عائقا رئيسيا، وبدرجة ثالثة ترجع معوقات المشاركة إلى ضعف تفعيل هيئات وآليات المشاركة بنسبة (45.05%) وتأتي بدرجة رابعة بطريقة مقارنة النسب ما بين (42.85%) و (28.57%) التي تؤكد المعوقات المتعلقة بكل من احتكار جمعيات معينة للتمثيل بهيئات المشاركة، محدودية الرؤية التشاركية للجهة، ضعف الوعي لدى الجمعيات بأهمية وإمكانات المشاركة، وضعف الثقة في منتخبى الجهة ثم تأثير الموقف السياسي

والإيديولوجي من مسيري الجهة والجماعة. في حين ترجع نسبة (16.48%) معيقات مشاركة الجمعيات إلى المعيق المتعلق بمحدودية القوانين والمساطر المؤطرة للمشاركة. هناك ملاحظتان أساسيتان تقدمهما هذه النتيجة: الأولى، أن الجمعيات تضع المعوقات المتأتية من الجهة في المرتبة الأولى، بينما تضع المعوقات المتأتية من الجمعيات في مرتبة ثالثة. مع عدم وجود بون شاسع في هذا التصنيف. الملاحظة الثانية، هي أن إقرار الجمعيات بمجموعة من المعوقات التي ترجع إليها، يؤكد النتائج السابقة المتعلقة بضعف المبادرة التشاركية لدى الجمعيات في تدبير الشأن الجهوي.

من خلال تحصيل مجموع الخلاصات، يتأكد بأن الجمعيات النشيطة بجهة الدار البيضاء - سطات، تميل في تحليلها لمعيقات المشاركة في التدبير الجهوي، إلى الاعتقاد بأن قواعد ووسائل هذه المشاركة غير مناسبة وسلبية، سواء من طرف الجهة أو من طرفها.

2: المعوقات الذاتية للجمعيات

بعد عرض وجهة نظر جمعيات المجتمع المدني حول معيقات مشاركتها في التدبير الجهوي نعرض للمعيقات الذاتية التي ترجع إلى الجمعيات في حد ذاتها كما يلي:

- ضعف التكوين والديمقراطية الداخلية والشفافية المالية وآليات الحكامة الجيدة: وهي إكراهات بنبوية وصعوبات ذاتية تشكل جزءا من بنية التنظيمات المدنية، وتمثل تحديا كبيرا ينبغي العمل على تجاوز قصوره³⁴⁶.

- تهاون أو عدم احترام بعض الجمعيات لالتزاماتها القانونية؛

- صراعات داخلية ومحلية وبيئية؛

- السعي وراء الجاه الاقتصادي أو السياسي.

- نقص الموارد المالية والبشرية وعجز في القدرات المؤسسية:³⁴⁷

هي إذن، جملة من الإكراهات الداخلية والخارجية التي تعبر بشكل جلي عن واقع العمل الجمعي بالمغرب، فإذا كان المؤشر الكمي يعبر على الإقبال الكبير على العمل الجمعي، فإن المؤشر الكيفي يكشف عن خبايا هذا العمل ويضعه موضع أزمة، فيعتبره

³⁴⁶التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، أبريل 2014، ص: 33.
³⁴⁷ انظر: التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، مرجع سابق الصفحات 34-35.

مجرد ظاهرة جمعوية لا ترقى إلى مستوى المجتمع المدني بمفهومه الغربي. وبالتالي فإن تحقيق العمل الجمعي بالمغرب لذلك الكم الهائل من الرهانات يستلزم القيام بمجموعة من الإصلاحات حتى يمكن تفعيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع³⁴⁸.

الفقرة الثانية: أسباب ضعف مشاركة المواطن في التدبير الجهوي

يعتبر اشراك المواطن في تدبير الشأن الجهوي، من المبادئ الأساسية والمفاهيم التي عرفت تداولاً كبيراً، ورافقت معظم الخطابات الإصلاحية المتعلقة بالحكامة الجهوية. فنجاح الإدارة الجهوية وتميزها مرتبط، ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة، وإنما بمدى اندماجها في محيطها وتفاعلها معه، ومدى قدرتها على تحقيق تواصل فعال مع المواطن. ويستمد والاشراك والتشارك بين الإدارة الجهوية والمواطن أهميته من كونه يعتبر عنصراً ومؤشراً مهماً على مدى ديمقراطية الجهات، باعتباره أساس وغاية إنشاء الجهة.

وقد حاول دستور 2011 ومعه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، معالجة هذه الإشكالية والحد من الفجوة بين (المنتخب والمواطن والدولة) من خلال تبني الديمقراطية التشاركية عبر وضع مجموعة من الآليات التشاركية للحوار والتشاور، لضمان مشاركة فاعلة وفعالة للمواطنين والمواطنات في إعداد السياسة الترابية. إلا أنه على الرغم من ذلك يبقى تأثير هذه الإجراءات محدوداً نظراً لضعف اهتمام المواطن بالشؤون السياسية سواء الجهوية منها أو المحلية، وحتى الوطنية، الشيء الذي ينعكس وبصفة مباشرة على ضعف نسب المشاركة في كل عمل سياسي وتنموي، مما يكون سبباً في اتساع الهوة بين السياسات الجهوية المعتمدة وانتظارات المواطنين³⁴⁹. إن الأسباب الكامنة وراء تعاضد ظاهرة ضعف أو عزوف المواطن عن المشاركة في التدبير الجهوي والمحلي بالمغرب يمكن إرجاعها إلى أسباب ذات بعد داخلي (أولاً) وأخرى ذات بعد خارجي (ثانياً).

³⁴⁸ إدريس عبادي: "دعم الجمعيات للتسيير المحلي ضمن منشورات الفضاء الجمعي أي مساهمة جمعوية للتخفيف من عجز الديمقراطية المحلية؟"، مرجع سابق ص 55.
³⁴⁹ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول موضوع الإحالة الذاتية متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية، مرجع سابق ص ، ج ر، عدد 6477 ص 5040.

أولاً: أسباب ذات بعد داخلي

إن البعد الداخلي لاختلال علاقة الإدارة الجهوية بالمواطن، تتماهى فيه مجموعة من المحددات التي تعصف بالعلاقة الجيدة بينهما، وهاته المحددات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمجموعة من الأسباب المباشرة، والتي يمكن إبراز أهمها في أزمة الثقة بين المواطن والهيئات المنتخبة؛ وضعف إلمام واهتمام المواطن بالحقل السياسي والشؤون التدييرية لجهته، نتيجة تداخل مجموعة من العوامل، نذكر منها على سبيل المثال: تفشي ظاهرة الأمية بشكل لافت، وغياب تأطير فعلي لأجيال الغد الأمر الذي يمكن تفسيره بغياب تدبير استراتيجي واضح للفعل السياسي ببلادنا؛ بالإضافة إلى غياب مدارس التكوين الحزبي داخل أحزابنا السياسية؛ وتنامي ظاهرة الرشوة الانتخابية؛ وكذا تعاضم ظاهرة التقارب السياسي (المواطن الموسمي)، وكأن للمواطن دور مرحلي صرف هذا؛ ناهيك عن التدخل السياسي غير المشروع في أعمال الجهات المتّصف أحياناً بالصبغة الطائفية، فرجال السياسة شددوا قبضتهم على الإدارة الجهوية واستغلوا لخدمة مصالحهم الشخصية، بحيث أصبحت الإدارة الجهوية إلى حدّ معين أداة لخدمة مصالح هؤلاء السياسيين وبعض الفئات الاقتصادية والمالية النافذة. ومن الطبيعي في وضع كهذا أن تصبح خدمة المواطنين متوقفة إلى حد كبير على مدى تطابق حاجاتهم مع حاجات السياسيين أو حتى موظفي الإدارة³⁵⁰.

ثانياً : أسباب ذات بعد خارجي

عند الحديث عن الاختلال الخارجي لعلاقة الإدارة الجهوية بالمواطن، يتبادر إلى الذهن الأسباب الغير المباشرة التي تحول دون ممارسة المواطن لصلاحياته الدستورية والتنظيمية للمساهمة والمشاركة في تدبير شؤون جهته، وتجعله لا يعير الاهتمام اللازم لذلك، ومن أبرز هذه الأسباب نذكر الصراعات السياسية وأثارها والتعثر في الخدمات التنموية، هذا بالإضافة الى وجود الفساد الإداري والمالي بشكل كبير وواضح بين صفوف هذه الوحدات، الذي نخر جسد الدولة وشوه صورتها وأفرغها من هيبتها وشكلها. تلك السلوكيات والاختفاقات السيئة جعلت البلاد والجهات في أزمة ثقة حقيقة مع المواطن. ينضاف إلى الأسباب السابق ذكرها استمرار العمل بالمنطق الشخصي في التعامل مع

³⁵⁰ Claude Sorbets, « Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en question ». Op.cit.p 14

القضايا المرتبطة بالحقل السياسي، الشيء الذي أجهز على مبدأي الشفافية والمساواة بين المواطنين في التنافس والتباري على مواقع المسؤولية السياسية المواطنة نتيجة ضعف الشعور بحس الانتماء الوطني الخ³⁵¹.

بالإضافة إلى أن الانسياق المجاني وراء إيديولوجية معينة وما يؤول إليه من مؤامرات ودسائس بين مختلف الأحزاب والتنظيمات يغيب التدبير السليم للاختلافات، ومن يخسر في كل الأحوال هو المواطن لأن مصلحته لا تتطلب التأخير.

لا شك أن غياب ثقافة المشاركة في التدبير الجهوي، وتهميش فئات واسعة من المجتمع عن العمل الجهوي والمحلي العام، أمر لم يعد مقبولاً، ومشكلة لا يدرك الكثير منا تداعياتها ونتائجها الخطيرة، ولا نغالي إذا قلنا إن ذلك الغياب يكاد يكون المعضلة الأصعب، التي تحول دون قيام السياسة بدورها الحقيقي في بلدانا المغرب. ولذلك لابد من الوعي بهذا الوضع لكي نتمكن من تكوين قيم سياسية رافضة للخرافات التي تحاك حول غياب ثقافة المشاركة في تدبير الشأن العام الجهوي في المجتمع المغربي المعاصر.

³⁵¹ محمد زين الدين: "التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية" مرجع سابق ص 34.

خلاصة الفصل الأول

أفضت بنا دراسة واقع حال الحكامة الترابية إلى استنتاج مفاده أن عدم تفعيل هذه الأخيرة على المستوى العملي بالمغرب. يعود إلى مجموعة من الأسباب أو المعوقات البنوية؛ القانونية؛ الموضوعية والتشاركية والتي تشكل في مجموعها حاجزا منيعا يحول دون تحقيقها على أرض الواقع.

إن مواجهة مختلف هذه العوائق التي تواجه الحكامة الترابية كقاطرة لإحلال الديمقراطية التشاركية وتفعيل التنمية الجهوية ، يقودنا للتفكير بشكل جدي في أنجع السبل التي تمكنها من المساهمة بشكل فعال في هذه العملية. وذلك بإخراج الجهة من الوضعية اللاوظيفية التي تعيشها، بل المأزق الذي يعيق حركتها، وأول مظاهر هذه الوضعية هو التبعية والارتباط الشديدين بالمركز، وكذلك نقص الإمكانيات والوسائل اللازمة للعمل الجهوي...إلخ. وإن كنا قد تطرقنا سابقا إلى الكثير من هذه المعوقات، فإننا نتساءل الآن عن السبل الناجعة والممكنة لتجاوزها وبالتالي تفعيل دور الحكامة الترابية ؟

ذلك هو السؤال المحوري الذي ستنم الإجابة عنه، إلى جانب أسئلة أخرى، لا تقل أهمية، في الفصل الثاني من هذا العمل.

الفصل الثاني : الحكامة الترابية أية آفاق

إن معالجة مختلف معوقات الحكامة الترابية ، ليس أمرا بسيطا وهينا، لكن يجب أن يدخل ضمن خطة واستراتيجية شاملة تبدأ بتظافر الجهود بين مختلف الفعاليات الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، بل أبعد من ذلك، فإن الأمر يتطلب تغييرا في الثقافة السائدة، وأنماط التفكير المهيمن على المجتمع، ولهذا فإن الباحثين³⁵² في توجيههم لإيجاد طرق لتجاوز اختلالات الحكامة في بلدنا، لا يختلفون في الإشارة إلى الأطر المتضمنة لأبعاد العمل الجهوي وجوانبه المعيقة، وهي الإطار السياسي والقانوني والإطار الثقافي والإطار الاقتصادي والاجتماعي، وأن أي حل لإشكالية ضعف دور العمل الجهوي، هو في إزالة مختلف العوائق المذكورة، وعقلنة أداءه وعصرنة طرق تديره المالي ولمحاسباتي والتواصلية وتخليق تعاملاته التشاركية انطلاقا من قواعد الإدارة الجيدة والتخطيط والتنظيم والتنفيذ والمتابعة والتقييم الجيد.

تبعاً لذلك، هناك عدة ممكنات أو مداخل أساسية من شأن تحقيقها أن يؤدي لامحالة إلى بلوغ الحكامة الترابية ببلادنا، يمكن إجمالها في مدخليين رئيسيين، الأول يتمثل في ضرورة تطوير العلاقة بين المركز والجهات (المبحث الأول)، والثاني في تعزيز دعائم الحكامة الترابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطوير العلاقة بين المركز والجهات

تعد علاقة السلطة المركزية بالجهات مُحدداً مهما لقراءة مستقبل الحكامة الترابية ، بما معناه أن العبرة ليست بحسن إعداد النصوص القانونية، وتخصيص الميزانيات فقط، بل تتعداه إلى تغيير الذهنيات والمضامين لدى من يحوز صلاحيات تجاه الجهات ويملك أمرها، مما ينجر إيجاباً أو سلباً على التعامل معها، لذا فالمفترض تطوير العلاقة بين المركز

³⁵² انظر على سبيل المثال:

- كريم الحرش: "الجهوية المتقدمة واي مستقبل للحكامة الترابية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية"، عدد 6، 2010، ص217.
- رضوان زهرو: "الحكامة الترابية"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30، مطبعة النجاح، الدار البيضاء 2015، ص: 1.

- Abbad Driss : « Gouvernance participative locale au Maroc ».op.cit,p18.

- Harakt Mohammed ; « Le concept de Gouvernance Au Maroc », Revue Marocaine D'audit et de Développement , n°5 ; 2004 , p9.

- Riah ZGHal : « Du gouvernement à la gouvernance : nouveaux défis lancés à l'Etat » ; in Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n°19, Décembre 2004 . p 25.

والجهات عبر إعادة صياغة هذه العلاقة من جهة (المطلب الأول)، والارتقاء بآليات العمل الجهوي من جهة أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية

إعادة صياغة هذه العلاقة يعني إعادة تطويرها بما يضمن نجاح الحكامة الترابية، وبما يفضي إلى تعزيز دعائم الاستقلال الجهوي، ولأنه يبدو جليا، وكما تابعنا أن استقلال الجهات هش إلى درجة يسهل العصف به، لذلك ولتقويته والتمكين له، لا سبيل إلا، بإعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية عبر مجموعة من المستلزمات (الفرع الأول)، ثم الوعي بحقيقة الجهوية السياسية كنظام لامركزي متطور، وكخلاصة لتجربة كثير من الأنظمة المتخلفة التي تجاوزها العالم بسبب عجزها عن تحقيق تطلعات الشعوب الحية والحررة والتي لقيت في الجهوية السياسية مبتغاها³⁵³، لأنها وجدت نفسها حرة في إدارة حياتها بطرق قانونية وتشريعية راقية، وضعت الحكام تحت رحمة الشعوب نفسها، لتبني أوطان نموذجية³⁵⁴، سمتها الحكامة والعدالة والمساواة في الحقوق والواجبات بين أبناء الوطن الواحد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مستلزمات إعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية

تقتضي إعادة صياغة العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الجهوية أولا وقبل كل شيء تحرير الفعل الجهوي من هيمنة الدولة (الفقرة الأولى)، بإعطاء كل مؤسسة دورها في التسيير، وذلك بالانتقال من المركز إلى المحور مع التأكيد على ضرورة تحديد التوازن والتناسق بين صلاحيات الدولة والجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحرير الفعل الجهوي من هيمنة الدولة بالمغرب

إن اقتران صفة الفعل الجهوي بتمتع هذا الأخير بنوع من الاستقلال الذاتي، يصطدم بتبعية الجهة للمركز هذه التبعية التي تبدو واضحة على المستويين المالي والاقتصادي، حيث تهيمن الدولة على تحديد التجهيزات الجهوية، ولا تكون القرارات الصادرة عن السلطات

³⁵³ El OUALI (A) : « Autonomie au Sahara, prélude au Maghreb des régions », stacey international 2008, p23.

³⁵⁴ عبد الحق المرجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وأفاقها بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8، أبريل -شنتبر 1994، ص: 78.

اللامركزية قابلة للتنفيذ إلا بعد حصولها على مصادقة المركز، كما أن التنمية الجهوية تخضع بدورها لتوجيه بيروقراطية³⁵⁵ المركز. وبذلك لا يملك المنتخبون والمواطنون سوى استقبال تدخل السلطان الفاعل المركزي، والتكيف مع توجهاته في حكمة الشؤون الجهوية والمحلية وتدبيرها، مع الاحتفاظ بهامش محدود للمبادرة، ضمن تلك التوجهات، في عملية التنمية الجهوية. أمام هذه الوضعية لن يكون هناك مدخلا لتحقيق الحكامة الترابية بالمغرب إلا عبر التكريس الفعلي لمبدأ التدبير الحر (أولا)، ثم العمل على ترشيد الرقابة الإدارية الممارسة على الجهة (ثانيا).

أولا: التكريس الفعلي لمبدأ التدبير الحر

إن ضمان الاستقلال الإداري للجهة يتطلب حتما التكريس الفعلي لمبدأ التدبير الحر الذي كرسه دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وضمنها القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

1- ضمان الاستقلال الإداري

ذلك أن أعمال مبدأ التدبير الحر من شأنه منح الجهات حرية أكبر في تدبير شؤونها إداريا وماليا وتعاقديا بما يمنحها حرية اختيارها لطرق تدبير مرافقها، وهو يقتضي أن تكون مستقلة في اتخاذ القرارات عن أي جهة وصية حيث لا تتدخل الدولة إلا لضمان احترام الجهات للضوابط الدستورية والقانونية دون التدخل في اختياراتها وتصوراتها التنموية.

فاللامركزية هي أولا وقبل كل شيء، القبول بميلاد أشخاص عامة من غير الدولة، إلا أن الاعتراف بالشخصية القانونية الذي هو تعبير أولي ورمز للاستقلال المحلي يتناقض مع المقتضيات المتعلقة بوصاية الملائمة، التي بطبيعتها تستلزم حتما مشاركة السلطة المركزية في مسلسل التقرير.³⁵⁶

³⁵⁵ يقصد فيبر بالبيروقراطية، ذلك التنظيم الذي يقوم الممثلون فيه بوظائف مرتبطة بكفاءتهم الخاصة، التي تثبتها معايير استحقاقية معينة، تلغي أو تعد على الأقل، من الناحية النظرية/ من المحسوبة. وهو توضيح أورده بودون (رايمون) وبريكو (فرانسوا)، "المعجم النقدي لعلم الاجتماع"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ت. سليم حداد، ص 1، 1986، ص 109.

³⁵⁶ محمد اليعكوبي، اللامركزية الجماعية وإشكالية وصاية الملائمة بالمغرب، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة 2008 ص 53.

وتعد مسألة التخفيف من الوصاية الإدارية إحدى أهم أورايش إصلاح اللامركزية التي شهدتها فرنسا بموجب مجموعة من القوانين بداية بقانون 2 مارس 1982 مروراً بقانون 13 يوليوز 198 ووصولاً إلى قانون 13 غشت 2004.

والتي أكدت على أن مفهوم "الحريات المحلية" الذي وسع من هامش مبادرة رؤساء المجالس المنتخبة مع تقييد دور ممثل الدولة بجعله لا يتدخل إلا لضمان احترام الشرعية، وحذف الوصاية الإدارية والمالية وتعويضها بالمراقبة الإدارية البعدية وتعزيز دور القاضي الإداري في البث في المنازعات التي قد تحدث في هذا الشأن.³⁵⁷

وعلى هذا الأساس فإن كسب رهان الحكامة الترابية اليوم يحتم تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي المتمثل في الرقابة السابقة ورقابة الملائمة المفروضة من ممثل الدولي والتي نعرقل وتعطل عمل الهيئات المحلية.

الذي يتطلب السرعة والمرونة لمواكبة التطورات الحاصلة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنح هذه الرقابة للأجهزة القضائية المنتخبة بشكل بعدي، والاكتفاء فقط بالتوجيه والمصاحبة وتقديم المساعدة.³⁵⁸

كما أن الدستور عندما نص على مبدأ التدبير الحر لم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية، وبالتالي حتى في حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره إخلالاً باحترام مقتضيات القانونية في تدبير الجماعات الترابية، فإنه يجب الطعن في ذلك لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر.

2- ضمان الاستقلال المالي

يقاس الاستقلال المالي للجماعات الترابية وضمنها الجهات على أساس مدى توفرها على الموارد والإمكانيات الكافية اليت تضمن لها تغطية نفقات ممارستها لاختصاصاته، وعلى مدى استقلاليتها الجبائية من حيث فرضها رسوم تتوافق مع تطور نفقاتها وحاجتها من المرافق والاستثمارات.

³⁵⁷ Jean Francois Brisson, Le contrôle de légalité dans la loi du 14 aout 2004 a la recherche des illusion perdues, AJDA, 2005 ;P 126,

³⁵⁸ هشام مليح: سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك عدد مزدوج 2012-22-21 ص92.

لذا فإنه أصبح من المحتم تفعيل مبدأ التدبير الحر هذا الأخير الذي سيساهم لا محالة في توسيع مبادرتها المالية من خلال حرية أكبر في تحصيل الموارد وتدبيرها واستثمارها، مع خضوعها لمساطر مراقبة «أقل تعقيدا» تهتم بالأساس الوقوف على نتائج الإنفاق ومدى اسهامه التتموي، وبمعنى آخر استبدال «الوصاية» «بالتقييم» . ذلك أن صرامة الوصاية المالية على مساطر إعداد وتنفيذ الميزانيات تحد بشكل كبير من هامش المبادرة لدى المجالس المنتخبة، لكون سلطة الوصاية تشرف بشكل مباشر على جميع مراحل إعداد وتنفيذ الميزانيات، كما أن الصلاحيات المخولة لها تمنحها إمكانية إعداد ميزانيات جهوية في حالة تعذر ذلك على الأجهزة المنتخبة.

ثانيا: ترشيد الرقابة الإدارية

لا يقتصر تحرير الفعل الجهوي من هيمنة الدولة على الحد من السلطة التقليدية فقط، وإنما يتطلب الأمر بالإضافة إلى ذلك، العمل على ترشيد الرقابة الإدارية ودعم مسار اللامركزية على المستوى الجهوي، وذلك بغية وضع ممثلي الإدارة الجهوية، من منتخبين وأجهزة، في مستوى المسؤوليات المنوطة بهم في تحقيق التنمية الترابية. وإن هذا لمن شأنه أن يرفع من حس المسؤولية عما يعتري التدبير الجهوي من أزمات، بسبب عدم منح الإدارة الاستقلالية الحقيقية، طبقا لمساري اللامركزية واللامركز³⁵⁹.

إلا أنه ولترشيد الرقابة الإدارية ينبغي إعادة النظر في العلاقة بين الجهات والسلطة المركزية من خلال، السعي إلى تطويرها-ينطوي ذلك على تحسين الأوضاع عما هو كائن حاليًا، وكذلك تجويدها بما يؤدي إلى إيجاد توازن بين طرفي هذه العلاقة على أسس موضوعية وعلمية.

لذا فالجهات ولكونها تخضع لألوان شتى من الرقابة المركزية، فهي بذلك تحت رحمة ما تجود به هذه السلطات التي تتولاها، فمنطقي ارتباط حياة وانتعاش هذه الجماعات بما يخلى لها من مساحة للحرية من جهة، وتسليحها بالوسائل القانونية والمالية للظفر بذلك من جهة أخرى، فالنتائج مرهونة بالمقدمات أي أن نجاح هذا النظام وتحقيقه لنتائجه المرجوة

³⁵⁹ أحمد الدرديري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 27 أبريل 1999 ص103.

يتأثر بمدى وحدود هذه العلاقة، لذا وجب ضبط الرقابة الإدارية الممارسة على الجهات وتحديدها بما يفيد إعادة تقويم دورها على نحو يضمن مصالح الطرفين، كالاتي:

▪ تنظيم قواعد وإجراءات الرقابة الوصائية المسلطة على الجهات، تحديداً دقيقاً من حيث تبيان الأعمال الخاضعة للوصاية ثم السعي إلى تضيقها، وضبط طبيعتها على أن تتحو إلى رقابة مشروعية دون الملاءمة، مع العُدول عن تصديق أكثر من جهة على قرارات الهيئة الجهوية، وتقليص المُدد - تم تمديد المدة الواجب فيها التصديق، مع وجوب تسبب وتعليل قرارات الوصاية خاصة في حال رفض التصديق، وهذا بُغية حمل الوصاية على جدية الفحص ودراسة هذه القرارات، مع معاقبتها بسحب هذه السلطة منها وافتراس سلامة هذه القرارات إذا ما تقاعست في القيام بمهامها على النحو المحدد قانوناً.

▪ الاتجاه نحو الأخذ بالنموذج الجديد للرقابة الإدارية في فرنسا، استكمالاً للنظام الذي أخذنا عنه وجعله يتماشى وظروفنا المحلية، هذا التوجه منذ سنة 1982 أدخل تعديلات جوهرية ساهمت في تحرير الجماعات الترابية وتقوية استقلالها³⁶⁰، فمن بين محاوره وبعد التعديل عليه نجد، إلغاء الوصاية المالية التي تظهر فيها السيطرة الفعلية للسلطة المركزية؛ والاستعاضة عن مصطلح الرقابة الإدارية بتعبير سلطة الإشراف والتوجيه؛ وكذا اللجوء إلى تفعيل البعد البيداغوجي للرقابة؛ وتفعيل وتثمين أنواع الرقابات الأخرى إلى جانب الرقابة الإدارية.³⁶¹

الفقرة الثانية: تحديد التوازن والتناسق بين صلاحيات الدولة والجهة

لطالما كان تنازع وتداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية عامة والجهة خاصة، بل وحتى بين الجماعات الترابية موضوع نقاش مستفيض في المناظرات الوطنية وتبقى إشكالية راهنة تحتاج للمعالجة وهذا ما تسعى الحكامة الجهوية تجاوزه.

³⁶⁰لقد عند المشرع الفرنسي في ظل قانون 7 يناير 1983 إلى تقوية الاتجاه نحو التخلي عن الصيغة العامة، وتحديد ما هو موكول للهيئات اللامركزية بشكل مفصل.

- خالد الغازي: "التنظيم الجهوي بفرنسا"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية مطبوعة الرسالة، الرباط، عدد خاص، يونيو 2005، ص88.

³⁶¹محمد حمزة، بولحسن "الحكامة من خلال القضاء المالي"، مجلة دراسات ووقائع دستورية، العدد 10، سنة 2010، ص118.

فتوضيح العلاقة بين الدولة والجهة يركز على ضرورة إعادة النظر في توزيع وتحديد الاختصاصات بينها، حتى يتحقق التكامل في الأدوار بدل التداخل والازدواجية التي تؤدي إلى تشتيت جهود التنمية. مما يفرض إتباع نوع من التوازن على مستوى توزيع السلط بين الطرفين (أولاً)، والشروع في تطبيق لاتمركز مكتمل وشامل (ثانياً).

أولاً: تحقيق التوازن في توزيع السلط بين الدولة والجهة

إن الرهان الأساسي الذي يتعين رفعه اليوم، هو الارتقاء إلى توزيع السلط بين الدولة والجهة على أساس عادل ومتوازن يعطي للجهة المكانة الحقيقية التي يجب أن تحظى بها على غرار بعض التجارب الرائدة³⁶².

إن تحقيق مبدأ التوازن يقتضي تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة، مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية مع مراعاة مستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل. هذا التوجه يقابله مبدأ يقوم على قاعدة توازن الدولة، الذي يجعل هذه الأخيرة في إطار الجهوية المتقدمة تحتفظ بمقومات الفعل السياسي وما يستتبعه من مهام واختصاصات. فهو لا يعني تدويبا لصلاحيات الدولة ولا تضخيما غير معقلن لصلاحيات الجهات، التي تبقى الفاعل المرجعي في شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية.³⁶³

وفي إطار الحكامة الترابية، ينبغي التوضيح الدقيق لاختصاصات الجهة واختصاصات الدولة غير السيادية، وذلك إذا أريد توضيح العلاقة بينهما والسماح لها بالتعاون فيما بينها على أسس جلية وبمعرفة دقيقة لما هو موكول لها. في هذا الإطار يمكن الاعتماد على الأسلوب الإنجليزي، الذي يقتضي بتحديد لائحة الاختصاصات المسندة لكل وحدة في شكل مفصل وحسب الميادين المختلفة، التي يمكن أن تتدخل فيها الهيئة المعنية بالوسائل المتاحة لها على أساس تطوير دورها بإضافة اختصاصات لها، كلما نضجت وأضحت مقتدرة على النهوض بها، من تم تعرف كل وحدة مالها وما عليها وما يجب تمويله وما يتطلب التعاون بشأنه لإنجازه، وتصبح الصيغة العامة للاختصاصات كإطار عام فقط

³⁶²المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص 146.

³⁶³ إبراهيم الزمهرى: "الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية التنمية الجهوية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، 2012، ص 80.

ومحدد المضمون بواسطة اللائحة المذكورة، ولعل هذا هو الاتجاه الذي نجاه المشرع الفرنسي بإصدار نصوص كثيرة وضحت وحددت محتوى كل اختصاص في مجالات التعمير وإعداد التراب الوطني والبيئة والتكوين المستمر، فالمشرع الفرنسي صار وبشكل قوي نحو توضيح اختصاصات الجماعات الترابية بشكل أكثر دقة، مع الاحتفاظ بالمبدأ العام في تحديد الاختصاص في كافة التشريعات المنظمة لهذه الوحدات.

وينضاف إلى ما سبق ذكره - أي مبدأ الدقة في تحديد الاختصاص - اعتماد أساس متوازن وعادل في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة وهو ما يمكن تسميته "بحكامة الاختصاص" أو "حكامة توزيع الاختصاص"، فلئن كان المشرع قد ميز بين ثلاث فئات من الاختصاصات، وهي الاختصاصات الذاتية المنقولة تلقائياً لمجالس الجهات، والاختصاصات المشتركة والاختصاصات المنقولة. فإن الفئة الثالثة التي تضم الصلاحيات المنقولة والتي تخضع لمسطرة قانونية وشروط معينة تتطلب تعديل القانون التنظيمي حول الجهات، وتقتضي أعمال مبدأي التدرج والتمايز من أجل إجراء هذا النقل، في مقابل ذلك فإن نقل الصلاحيات المشتركة يتم على أساس مبدأ المرونة³⁶⁴، ولا يتطلب سوى إجراء تعاقدي يخضع لإرادة المشتركة للدولة وللجهة.

إضافة إلى ذلك، فإن التماثل بين مجالي الاختصاصات الذاتية والمشاركة يجعل من الصعب التمييز الواضح بين بعض الأنشطة المترابطة فيما بينها والمتكاملة في نفس المجال. هكذا، فقد يطرح مبدأ التدرج والتمايز، اللذين تقوم عليهما هذه المقاربة صعوبة على مستوى الموضوعية في التعامل مع الطلبات التي تتقدم بها الجهات لتوسيع مجال صلاحياتها. لهذا، يبدو من المفيد تأطير هذه العملية قانونياً، بإصدار تنظيمي يحدد الكيفيات والمعايير الشفافة التي سيتم طبقاً لها نقل الصلاحيات إلى الجهات، بمراعاة قدرات الجهات على الاضطلاع بهذه الصلاحيات المنقولة إليها، وتحويل الموارد البشرية والمالية اللازمة للقيام بذلك³⁶⁵.

³⁶⁴ قد تفسر هذه المرونة بالتماثل الكبير بين مجالي الاختصاصات المندرجة في الفئتين الأولى والثانية (ما عدا المجالين الاجتماعي والسياسي)، بحيث لا يختلفان سوى في الحدود التي يمكن داخلها ممارسة كل فئة من الاختصاصات. بيد أن هذه المقاربة، رغم طابعها العملي الإيجابي، فقد تعترضها بعض الصعوبات على مستوى التطبيق، مردداً إلى أثر التقليد والمحاكاة، والطموح السياسي للمنتخبين، مما سيدفع العديد منهم، إن لم نقل كلهم، إلى المطالبة بتوسيع مجال اختصاصاتهم، بغض النظر عن القدرات الفعلية التي اكتسبوها لتبرير هذا النقل.

³⁶⁵ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ص 84-83.

ومن أجل تكريس الطابع العملي الذي يتوخاه المشرع، وتعبيد الطريق أمام التحقيق الفعلي لتقاسم الصلاحيات، يمكن تحديد حد أدنى موحد من الاختصاصات والأنشطة التي سيتم نقلها إلى كل الجهات، مع الاقتصار في هذه المرحلة الأولية على الصلاحيات التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي، والتي تهدف إلى الحد من الفوارق والاستجابة للحاجيات الأساسية للمواطنين وتحسين ظروف عيشهم. وسيتم التمايز على أساس شبكة التقييم المذكورة من تكيف حجم الصلاحيات الإضافية المنقولة مع القدرات الحقيقية للجهات على الاضطلاع بها.

كما يتعين وضع نظام لمتابعة وتقييم العقود المرتبطة بنقل الصلاحيات طبقاً لمبدأ التدبير على أساس الأداء. وانطلاقاً من ذلك التتبع والتقييم، يتم اتخاذ القرار حول مواصلة العمل بتلك العقود والانتقال نحو مراحل متقدمة من مسلسل نقل الصلاحيات، طبقاً لمخطط دقيق وجدولة زمنية معقولة، بما يعطي للجهوية محتواها ومعناها الحقيقي.

إن من شأن تدقيق الاختصاصات وبالإضافة إلى ما يمكن أن تحققه من توضيح لعلاقة الدولة بالجهة، أن يساهم في تحقيق مجموعة من الإيجابيات والمكتسبات على مستوى تدبير الشأن اللامركزي الجهوي، فوضوح الاختصاص يؤدي إلى تحديد المسؤولية التي في إطارها تتحقق المحاسبة وبذلك تطوير وتجويد تدبير الشأن المحلي. ولذلك فإن التجارب المقارنة دائماً ما تسعى في تنظيمها اللامركزي إلى إيلاء أهمية قصوى لمجال الاختصاصات بما يحقق الوضوح والدقة فيها، ففي فرنسا ورغم اعتمادها على المقتضى العام لإسناد الاختصاص غير أن المشرع الفرنسي قام بإصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية تحدد وتوضح بدقة الاختصاصات وهذا ما اعتبره البعض خطوة للحد من قاعدة أو مبدأ المقتضى العام. نفس الأمر بالنسبة لإيطاليا، حيث لجأ المشرع الإيطالي إلى عدة وسائل لحل مشكل تشابك الاختصاصات بين الدولة والمجالس الجهوي³⁶⁶.

إنه ومن أجل ما سبق، أصبح على المشرع المغربي الخوض في رهان تدقيق الاختصاص وتوضيحها في أسرع وقت ممكن لتدارك الفرص التي من شأنها تقوية مركز الجهة على مستوى التنمية الاقتصادية، التي هي غاية كل إصلاح، كما أن من شأن توضيح

³⁶⁶ المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، مرجع سابق، ص 147.

الاختصاصات أن يجعل من الجهة نواة حقيقية للديمقراطية المحلية على المستوى اللامركزي.

إذن فتدقيق الاختصاصات إلى جانب ما يمكن أن يحققه من توضيح لعلاقة الدولة والجهة وتحديد طبيعة ومجالات تدخلات كل منهما له عدة إيجابيات، سواء في تكريس وتعزيز الديمقراطية الجهوية أو تحديد المسؤوليات وترشيد للتدخلات العمومية.

ثانيا: الشروع في تطبيق لاتمركز مكتمل وشامل

إذا كانت الجهوية المتقدمة مربوطة ومرهونة بمسألة اللاتمركز في القرار والسلطة³⁶⁷، فإن إيجاد أجوبة محلية خلاقة للقضايا المغربية الكبرى، وفي المستوى المطلوب لا يحتم النهوض بالجهوية المتقدمة التي كرسها دستور المملكة لسنة 2011 والقوانين التنظيمية فحسب، بل لابد بداية من ترسيخ إصلاحات عميقة في إطار اللاتمركز الإداري. أو ما يمكن أن نسميه بعبارة أوضح منطلقات إرساء اللاتمركز المنشود للحكامة الترابية بالمغرب³⁶⁸، ومن بين هذه الإصلاحات نذكر مايلي:

• تكريس مبادئ وقيم الحكامة المسؤولة، وعقلنة التدبير الإداري:

ويتمثل الهدف الأسمى من ذلك في تقديم خدمة عمومية جيدة للمواطن، وتقريب الإدارة من المواطنين، وتخفيض آجال بت الإدارة في قضايا السكان والفاعلين الاقتصاديين وتفاعلها معها. ويتعين أيضا أن يقوم هذا الإصلاح على مبادئ أساسية وهي: التفريع، والتّوطين الترابي، والانسجام بين عمل الوزارات على المستوى الجهوي، والالتقائية، وتقاسم الوسائل والتعاقد، باعتبارها الأسس التي يجب أن يقوم عليها النموذج الجديد للاتمركز، وتعتمدها مختلف أجهزة الإدارة، وعلى كل مستوياتها.

• تحديد المستويات والمهام:

من اللازم تحديد المهام المنوطة بكل مستوى تنظيمي ترابي من مستويات اللاتمركز، وتمييز حدودها قياسا إلى مهام الإدارة المركزية، وذلك من أجل تحديد نطاق مسؤوليات كل مستوى تنظيمي ترابي. ويكتسي احترام المبادئ والقيم المذكورة أعاه أهمية بالغة من أجل التوزيع العقلاني للصلاحيات والمهام وتحديد المسؤوليات المخولة لكل مستوى تنظيمي

³⁶⁷ رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمركز واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، أكادال الرباط، 2002/2001 ص 170.

³⁶⁸ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ص 80.

معين³⁶⁹. ويتعين وضع مخطط وطني، يُعزِّز بمخططات قطاعية للاتمرکز، من أجل إعداد خارطة طريق للتفعيل³⁷⁰، من أجل التمييز بين المهام والسلطات الواجب نقلها للجهات وتلك ذات الطابع الاستراتيجي والسيادي التي يجب أن تظل من اختصاص السلطة المركزية.

ومن أجل إضفاء النجاعة على هذا المسلسل، من المفيد أن يكون إراديا ومتسما بالوضوح والشفافية، من خال تحديد جدولة زمنية معقولة لإنجازه، مع العمل على ملاءمته باستمرار مع قدرات البنيات اللامترکزة، وخاصة مع قدرات الموارد البشرية، التي تتوفر عليها الجهة، على أن تتكفل، ضمن شروط مناسبة، بالمهام والمسؤوليات التي ستُنقل إليها في إطار اللاتمرکز. ويجدر على هذا المستوى أيضا انتهاج المقاربة المتدرجة المعتمدة على مستوى نقل الصلاحيات في إطار الجهوية، احتراما لقاعدة التدرج في إجراء اللاتمرکز.

● إنشاء أجهزة للحكامة الترابية:

يتعين إنشاء أجهزة للحكامة الترابية، تضم صناع القرار الأساسيين والشركاء المعنيين، من أجل الاضطلاع بالمسؤوليات الجديدة المرتبطة بالمستويات التنظيمية الترابية المستفيدة من اللاتمرکز، وضمان التشاور والتنسيق مع الفاعلين الترابيين، وخاصة الجماعات الترابية³⁷¹.

ومن الواضح أن المستوى الجهوي يمثل المستوى الأنسب للتنسيق بين أعمال الدولة والجماعات الترابية وتحقيق الالتقائية بينها³⁷²، وفيه يبرز الدور الأساسي الذي يقوم به كل من والي الجهة، باعتباره ممثل السلطة المركزية، ورئيس الجهة، في مجال تكريس المستوى

³⁶⁹ إن اللاتمرکز لا يمكن تجزيته أو تجسيده من طرف جهاز واحد، على اعتبار أن السلطة المحلية برمتها معنية بهذه الحركة القابلة لأن تعطي قفزة نوعية جديدة للاتصال والفعالية الإداريين، الأمر إن يتطلب تعميق مسلسل اللاتمرکز من خلال إنشاء مندوبيات جهوية مكثفة من جهة، وتوسيع صلاحياتها من جهة ثانية.

للاستزادة أنظر: محمد بوجيدة، "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، مرجع سابق 27. ³⁷⁰ لكي يتصف اللاتمرکز بالنجاعة والإجرائية، يجب أن يكون شاملا، وقائما على دعمتين للتدبير الإداري، وهما تدبير الميزانية وتدبير الموارد البشرية، ذلك أن نقل السلطات التقريرية يجب أن تواكبه عملية توفير الموارد البشرية وتحويل للميزانية المناسبة، وأيضا نقل سلطة الأمر بالصرف، مع تحقيق لاتمرکز عمليات مراقبة المصادقة والتأشير المسبقة فيما يخص الميزانية والحسابات. إضافة إلى ذلك، فإن العمليات المرتبطة بتدبير الموارد البشرية، وخاصة التوظيف، والتعيين في مناصب المسؤولية، وتدبير المسار المهني، والحركية، والتكوين، يجب أن تكون لامترکزة، من أجل تعزيز المنظومة الإدارية الترابية، والاستجابة لمتطلبات تنزيل الجهوية.

³⁷¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "متطلبات الجهوية المتقدمة وإدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ص 82. ³⁷² Tarik Zair : « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétence ?3 »;op.cit; p : 22.

الجهوي كأساس للاندماج والانسجام بين السياسات العمومية، والتعاقد بين الدولة والجماعات الترابية حول العلاقات العمودية والأفقية القائمة بينهما³⁷³.

واعتباراً لصدارة الجهة³⁷⁴، كوحدة تنظيمية ترابية مناسبة لتحقيق الاندماج بين مستويات التدخل العمومي والانسجام بينها، فمن الضروري الحضور الفعلي والفاعل لكل الإدارات على المستوى الجهوي، من أجل الاستجابة لمتطلبات اللاتمركز والجهوية. ومن أجل ترسيخ منطق الاندماج وتقاسم الوسائل، يتعين العمل على تفاذي إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية لإدارة المركزية، وهو اتجاه مكلف وينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق، وتركيز الجهود. في المقابل يستوجب خلق أقطاب للكفاءات، في شكل مجموعات متجانسة ومندمجة من الكفاءات العالية المنتمية لشبكة الإدارات اللاتمركزة، تعمل بوسائل مشتركة، وتخضع لإشراف والي الجهة.

الفرع الثاني: الجهوية السياسية مدخل لتحقيق الحكامة الترابية بالمغرب

إذا كانت الجهوية عموماً تشكل أحد الأساليب الحديثة للممارسة الديمقراطية، فإنه في أقصى مداها المعبر عنه بالجهوية السياسية يؤخذ فيها بعين الاعتبار اختلاف المقومات الثقافية والاجتماعية داخل نفس الدولة³⁷⁵، فالمنطق الديمقراطي لا يقتضي فقط بخضوع الأقلية للأغلبية وإنما الاعتراف لهذه المقومات والكيانات الاجتماعية- التي تتميز عن باقي الكيانات الأخرى ولها ثقافتها وهويتها السياسية المميزة والخاصة بها- بحقوقها السياسية والاجتماعية كحقها في تسيير شؤونها بنفسها³⁷⁶ وهو ما يطلق عليه بالاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، وهو نمط ليس من شأنه أن يشكل فقط حلاً لإنهاء نزاع الصحراء المغربية،

³⁷³ فالتعاقد كآلية برسوخ مبدأ الحكامة الجيدة، حيث بواسطته يمكن إنشاء مشاريع التنمية الجهوي بتشارك جميع الأطراف، كما أن السياق الاقتصادي العام على الصعيد الوطني أو الدولي لم يعد يقبل بالقرارات المترتبة المبنية على المبادرات الشخصية والمصالح الذاتي، بل يتطلب اتخاذ القرارات العقلانية المرتكزة على العمل بالأهداف وفق برنامج مشترك.

- انظر: عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة" مرجع سابق الذكر، ص 81.

³⁷⁴ كما ينص على ذلك الفصل 143 من دستور 2011 "... تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية...".

³⁷⁵ تعطي الجهوية السياسية نموذجاً في الحكم يبنّي على مبدأ نقل السلطات من المركز إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة التي تجعل منها كياناً عاماً قائم الذات مستقلاً تمام الاستقلال في تدبير الشؤون وممارسة السيادة داخلياً في مستوياتها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية...، لكن هذا المستوى السيادي يبقى محدوداً بالأفق الذي لا يجعل من الوحدة المحلية مالكة للشخصية الدولية لأنها ليست موضعاً للقانون الدولي بل تبقى شخصاً من أشخاص من أشخاص القانون الداخلي العام في بنية ونسق النظام السياسي. للمزيد من التفصيل يراجع:

- محمد زين الدين: "المغرب المعاصر من الجهوية الإدارية إلى الجهوية السياسية"، المجلة الدولية، العدد 2008/04، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، ص 135.

³⁷⁶ عبد الحق المرجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وأفاقها بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8 أبريل- شتنبر 1994، ص: 78.

وإنما بإمكانه أيضاً أن يشكل مدخلا رئيسيا وحقيقيا لترسيخ الحكامة الترابية والديمقراطية الحقة بالمغرب، إذا ما تمديده في كل مناطق المملكة.

إن هذا المفهوم ذو التاريخ الطويل في التفكير الإنساني الفلسفي والقانوني يكتسب شيئاً من الغموض والتعقيد نتيجة للمعاني والأدوار التاريخية التي مر بها للازدواج في مدلولها بين الجانب السياسي والجانب القانوني³⁷⁷، مما يلزم تخصيص فقرة أولى لإجلاء الغموض عنه، ولما كان مفهوم الحكم الذاتي أساساً لحل المشكلات والأزمات الداخلية ذات الطابع السياسي في داخل الدولة وبالأخص مشكلة عدم التكامل الوطني، كما يلزم تخصيص فقرة ثانية لعرض أبرز النماذج التي طبقت هذا المفهوم.

الفقرة الأولى: الحكم الذاتي أبرز تجليات الجهوية السياسية

نحاول من خلال هذه الفقرة إجلاء الغموض عن مفهوم الحكم الذاتي، وذلك من خلال التطرق بداية لتعريفه (أولاً)، ثم الحديث ثانياً عن أهم عناصره (ثانياً).

أولاً: تعريف الحكم الذاتي

إن البحث في تعريف الحكم الذاتي أمر ينطوي على صعوبات بالغة لأن هذا المفهوم في ذاته يصعب تحديده لاستتاده إلى فكرة نسبية³⁷⁸، تتغير بتغير الزمان والمكان³⁷⁹، فكل

³⁷⁷ محمد الهاموندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، دار المستقبل العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1990، ص 6.
³⁷⁸ "يعكس مفهوم الحكم الذاتي تاريخياً جوانب متعددة لحياة بعض المجتمعات الإنسانية - القوميات والمجتمعات العرقية. ولعل هذا هو السبب الذي من أجله لا يجد مستقراً ثابتاً في نظام قانوني واحد. ويعتبر الحكم الذاتي ذو تاريخ طويل في التفكير الإنساني والفلسفي، هذا الأمر أكسبه شيئاً من الغموض والتعقيد نتيجة للمعاني والأدوار التاريخية التي مر بها، وللإزدواج في مدلولها بين الجانب السياسي والجانب القانوني. والحكم الذاتي كمفهوم يصعب ضبطه نظرياً، فهو يؤثر الخلاف ويستعصى بشأنه الاتفاق، إذ هو غامض ومتسع، ويتضمن قدراً كبيراً من المرونة، إذ يقترب في أحيان كثيرة من الإدارة والقانون، أي يمكنه أن يكون "حكماً ذاتياً إدارياً، وفي حالات أخرى يقترب من السياسة، وفي بعض التطبيقات قد يجمع بين الطابع الإداري القانوني والسياسي معاً.

إنه مفهوم يتقاسمه كل من القانون الدولي العام، والقانون العام الداخلي ففي القانون الدولي لا يخرج عن كونه مرحلة سابقة للاستقلال الوطني ونمهيذاً لحق تقرير مصير الشعوب، وما يترتب على ذلك من قيام الدولة المستقلة.

وفي القانون الداخلي يقصد به صيغة للحكم والإدارة، تطبق على منطقة أو مناطق معينة، تتميز بخصائص ذاتية، ويكون عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الأقاليم ومنحها اختصاصات وسلطات متعددة، مع بقائها في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة والحكم الذاتي هو ترجمة للفظه الاغريقية "Avcorvouia" التي تقابل بالانجليزية "Self law" أي القانون الذاتي أو "Self government" بمعنى الاستقلال الذاتي أو القدرة على الحكم الذاتي، وتذهب موسوعة تراكانيا "Treccani" الإيطالية إلى أن مصطلح "Autonomia" يدل على "الإقليم الذي له حكم ذاتي سياسي"، أي أن هذه الموسوعة تحدد الحكم الذاتي على أساس الإقليم باعتباره المجال الذي تمارس فيه هيئات الحكم الذاتي سلطاتها داخل حدوده. يشير الفقيه الإيطالي كارلو لافانيا "Carlo lavagna" إلى أن الحكم الذاتي نظام خاص بالجماعة البشرية - القومية أو العرقية - التي تقطن عادة في إقليم معين. وهذا يعني أنه يحدد الجماعة التي لها حق الحكم الذاتي بالنسبة للأرض التي تعيش عليها.

ويذهب الفقيه السوفيتي دينسوف "Denisov" إلى أن الحكم الذاتي الإقليمي هو "التسوية المناسبة لتنظيم الدولة، على أساس رغبة الجماهير، حتى في حالة عدم التعبير عن رغبتها في الانفصال، أو في كونها غير قادرة على التعبير عن تشكيل دولة مستقلة". وحسب الأستاذ لودوفان واو "Ludo van wauwe" فإن نظام الحكم الذاتي يعني "استقلال يصل مداه إلى هيئات الدولة العليا، مع التمتع بالسيادة بمعنى أن يكون لها الحكم الذاتي؛ هذا الاستقلال له سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية".

- للاستزادة أنظر:

محمد الهاموندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، دار المستقبل العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1990، ص 33.
³⁷⁹ مصطفى أبو زيد فهمي: تقييم الإدارة المحلية في القانون المقارن، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد الأول، يونيو

1961، ص 254.

التعاريف السابقة التي سقناها تؤكد تعقيد هذا النظام. كما أن أبعاده تختلف حسب الفكر السياسي أو القانوني فمثلا الفكر السياسي ينطلق في تعريفه له من مضمون التصور السياسي، أما المشرع القانوني في تعريفه له فينطلق من وجهة نظر التصور القانوني حيث يرى أن الحكم الذاتي حق من الحقوق المشروعة للقوميات والجماعات المتباينة ضمن الدولة الواحدة³⁸⁰.

إن المقصود بهذا المفهوم في إطار القانون العام الداخلي ذلك النظام القانون والسياسي المرتكز على قواعد القانون الدستوري،³⁸¹ ويتعبير آخر هو نظام لامركزي، مبني على أساس الاعتراف لإقليم مميز قوميا أو عرقيا داخل الدولة بالاستقلال في إدارة شؤونه تحت إشراف، ورقابة السلطة المركزية. ولهذا فهو في نطاق القانون الداخلي أسلوب للحكم والإدارة في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة³⁸². فمصطلح الحكم الذاتي في إطار هذا القانون مرادف للامركزية التي تعمل جاهدة على رد الاختصاصات والصلاحيات إلى الهيئات والمؤسسات المحلية التي استولت السلطة المركزية عليها دون وجه حق، وهو في نفس الوقت عكس مفهوم المركزية التي تتكر سلطة تلك الهيئات الإقليمية. وعلى هذا الأساس، يؤكد العديد من الباحثين أن الهدف من اعتماد الحكم الذاتي وتطبيقه من طرف دولة معينة هو التوفيق بين الميولات الوجودية والتيارات الاستقلالية المتصارعة داخل تلك الدولة³⁸³.

ثانيا: عناصر الحكم الذاتي

يقوم هذا النظام باعتباره أحد أشكال اللامركزية على مجموعة من المرتكزات حددها أغلب الفقه³⁸⁴ في أربعة عناصر وهي: وجود منطقة ترابية "لإقليم"؛ الاستقلال الذاتي؛ هيئات الحكم الذاتي؛ ثم الخضوع لرقابة السلطة المركزية على هيئات الحكم الذاتي. ونبتاول هذه العناصر كل على حدة على الوجه التالي:

³⁸⁰ محمد الهماوندي: المرجع السابق، ص: 17-18.
³⁸¹ عبد الجبار عراش: "الأفاق المستقبلية للجهوية السياسية بالمغرب بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات لهيكلية الفيدرالية"، مجلة الدراسات الإدارية، العدد الأول، يونيو، 1998، ص 54.
³⁸² محمد بوبوش: "فضية الصحراء ومفهوم الاستقلال الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، 2003-2004، كلية الحقوق، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، ص 61.
³⁸³ هذا ما وصل إليه الباحث الإيطالي بلازولي Pallazoli عندما أكد "أن الحكم الذاتي صيغة متناقضة في جوهرها، إذ تنطوي على قدر من العناصر والهيكل الوجودية التي تحاول البقاء، وتلك التي تعمل لإقامة النظام القانوني المستقل للإقليم المميز، فالحكم الذاتي إذن يمثل مجموعتين من العناصر". أنظر:

- PALLAZOLI (C): « Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique », Paris, 1966, P559.

1): منطقة ترابية "إقليم"، يعد الإقليم عنصرا أساسيا في مفهوم الحكم الذاتي³⁸⁵، والجميع يربطه بوجود إقليم ترابي حيث أن معظم فقهاء القانون يؤكدون على أن الحكم الذاتي هو، نظام خاص بجماعة بشرية "قومية"³⁸⁶ أو عرقية" تقطن عادة في إقليم معين، نفس الاتجاه ذهب إليه من قال "الحكم الذاتي يعني حق تشكيل إقليمي قومي في أن يقرر في شأن المشكلات التي تتعلق بحكم نفسه بنفسه، وبالتشكيل الإقليمي ذاته والذي له حق فيه". لهذا فأغلب الدساتير³⁸⁷ التي تبنت الحكم الذاتي، أكدت كلها على أن الحكم الذاتي دون إقليم ليس له مضمون. غير أن هناك إشكالات بخصوص تحديد الإقليم جغرافيا، هل يجب أن تكون أرض الإقليم منطقة واحدة متصلة أو لا؟ أغلب فقهاء القانون الدستوري لا يرون أن تكون المنطقة الجغرافية للإقليم متصلة بل يمكن أن تتكون من مناطق متعددة، كما يمكن أن تكون جزيرة واحدة أو عدة جزر. أما بخصوص المجالين الجوي والبحري للإقليم، فأغلبهم يرون أن منطقة الحكم الذاتي لا تشمل المجالين الجوي والبحري.

2): الاستقلال الذاتي، وهو أحد المقومات الأساسية لنظام الحكم الذاتي الداخلي، إذ لا يمكن تصور قيام هذا الأخير ما لم يتمتع سكان الإقليم باستقلال ذاتي، يسمح لهم بانتخاب مباشر لبرلمان محلي وتشكيل حكومة تتولى تدبير شؤون الإقليم، كما يؤكد رجال السياسة والقانون على أن الانتخاب المباشر شرط أساسي لبناء حكم ذاتي³⁸⁸.

والحكم الذاتي شأنه شأن أي تنظيم لا مركزي يتأسس على فكرة الشخصية المعنوية حيث تصبح في ظله الجهة باعتبارها وحدة ترابية قانونية، تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للحكومة المركزية، وطبعا تظهر فائدة الذمة المالية المستقلة في حصول الحكم الذاتي على موارد مالية خاصة به، مستقلة عن مالية الدولة، تتمثل في وجود ميزانية مستقلة

³⁸⁵ WAUWE (LV): «Fédéralisme utopie ou possibilité », Paris I, 1971, p21

³⁸⁶ فالإقليم يعتبر أحد أهم المقومات التي تكمن وراء القومية، إذ الواقع تثبت أن اية قومية تظهر تكون مرتبطة بإقليم معين، فالقومية هي نتاج إقليم معين والعكس صحيح وتحديد الإقليم القومي الذي يراد تطبيق الحكم الذاتي فيه، يتم على أساس تاريخي وجغرافي. فمن الناحية التاريخية: تشير تطبيقات الحكم الذاتي إلى أن الأقاليم المتمتعة به تعود تاريخيا إلى قومية واحدة، وإلى جماعة عرقية معينة، أفرادها قد نشأوا واستقروا في هذه الأقاليم مما أدى إلى تعزيز الروابط بينهم وتفاعل المشاعر ووجهات النظر نحو حل المشكلات. ومن الناحية الجغرافية: يتميز إقليم الحكم الذاتي غالبا عن بقية أقاليم الدولة بالموقع والتضاريس والمناخ.

- أنظر محمد المهاوندي، المرجع السابق، ص 97.

³⁸⁷ يقر الدستور الإسباني في المادة الثانية 2 ويضمن الحق في الاستقلال الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها...". أما الدستور الإيطالي فينص في مادته 115 على ما يلي "الجهات ستتشكل من وحدات مستقلة بسلط ومهام ذاتية باتفاق مع المبادئ المقررة في الدستور...". ويحمل نص هذه المادة على تعلق الإيطاليين وصلتهم الوثيقة وارتباطهم بأقاليمهم وهو أحد الأسباب الكامنة وراء تطبيق الحكم الذاتي في الأقاليم التي لها مميزات خاصة.

³⁸⁸ فهناك اتجاه يذهب أن الانتخاب هو الطريق الصحيح المؤدي إلى ضمان الاستقلال الذاتي، بينما يرى الاتجاه الآخر عكس هذا، إذ يرون أن الاستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لممثل الشخص اللامركزي بوسائل أخرى غير الانتخاب، مثلا عدم قابلية أعضاء ممثل الشخص اللامركزي للعزل.

تتمول من ضرائب ورسوم ووجيبات وقبول هبات وتبرعات ومساعدات وإعانات وإبرام قروض... إلخ.

(3): هيئات الحكم الذاتي، تتمثل هيئات أو أجهزة الحكم الذاتي في وجود "سلطة تشريعية- سلطة تنفيذية- سلطة قضائية" وهي عناصر يتأسس عليها الحكم الذاتي لأي منطقة، وهي التي تتولى تدبير الشأن العام الجهوي وغالبا ما يحدد دستور الدولة اختصاصاتها وأدوارها وعلاقاتها ببعضها، وعلاقاتها بأجهزة الحكومة المركزية³⁸⁹. فبالنسبة للجهاز التشريعي المتمثل في البرلمان المحلي، عادة ما ينتخب انتخابا مباشرا من طرف سكان الجهة إن لم ينص على خلاف ذلك، وطبعا يتولى البرلمان التشريع في القضايا المحلية دون أن يتناول على القضايا الوطنية أو الخارجية عن نطاق اختصاصاته³⁹⁰.

أما الحكومة فتمارس تدبير الشؤون المحلية من تعليم وصحة وتجارة وفلاحة ومالية وشؤون اجتماعية... إلخ، مما لا يتعارض مع نظام الدولة أو سياستها العامة. أما القضايا المرتبطة بالعلاقات الخارجية، والدفاع الوطني، والعملة، والجمارك، والصيد البحري، وثوابت الدولة فتبقى من اختصاص الحكومة المركزية.

وبالنسبة لجهة القضاء، فالمتعارف عليه في مجال التنظيم القضائي أنه يتكون من ثلاث درجات: الدرجة الابتدائية- درجة الاستئناف- المحكمة العليا. ويصدر قانون تنظيمي يحدد أنواع المحاكم وعددها واختصاصاتها وماهي الجهة التي ينعقد لها الاختصاص والبت في حالة حدوث خرق لبنود الحكم الذاتي أو تجاوز لسلطاته.

(4): الرقابة على هيئات الحكم الذاتي

مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به مناطق الحكم الذاتي عن الدولة فهو ليس مطلقا ولا عاما، بل إن مداه ودرجته وأبعاده يحددها دستور الدولة نظرا لكون منطقة الحكم الذاتي لا تمارس إلا السلطات التي ينص عليها الدستور أو القوانين الأخرى للدولة. فالأصل في تطبيق نظام الحكم الذاتي في القانون الداخلي- هو وحدة الدولة القانونية والسياسية، ولكن قد يتم -استثناء من هذا الأصل- تطبيق نظام الحكم الذاتي على جزء أو أجزاء معينة من إقليم الدولة الواحدة، يتميز بواقع جغرافي وقومي خاص. وللمحافظة على وحدة الدولة

³⁸⁹ عبد اللطيف بكور: "الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية- عدد 80- ماي-يونيو 2008.
³⁹⁰ التوزاني حكيم، تداعيات مقترح الحكم الذاتي المغربي في ضوء التجارب المقارنة، مرجع سابق الذكر ص 136.

وإقليمها يجب أن لا تكون أعمال الحكم الذاتي متعارضة مع المصلحة الوطنية العامة أو المصلحة العامة لأقاليم الحكم الذاتي الأخرى، وهو ما يفترض وجود رقابة مركزية³⁹¹ تكفل مبدأ الشرعية وتحمي المصالح الوطنية العامة، فعندما تصدر عن هيئات الحكم الذاتي أعمالاً قانونية تخالف القواعد الدستورية والمبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية، يحق للسلطة المركزية الطعن في تلك الأعمال- التشريعات الإقليمية- إما بطعن سياسي أمام البرلمان المركزي، إذا تعلق الأمر بالملاءمة أو بطعن قضائي إذا ما تم المس بالمشروعية. وهكذا تشمل رقابة السلطة المركزية الجوانب التالية:

- رقابة تنفيذية: تنصب تارة على هيئات الحكم الذاتي وأعضائها والتي تتجلى من خلال التعيين³⁹² أو الحل³⁹³ وتارة أخرى على أعمال تلك الهيئات.
- رقابة تشريعية: يمارس البرلمان الرقابة التشريعية على هيئة الحكم الذاتي على الصعيد الوطني، بصفته يمثل السلطة التشريعية بالبلاد، غير أن هذه الرقابة تختلف باختلاف النظام السياسي في الدولة.
- رقابة قضائية³⁹⁴: وهي رقابة تمارسها المحاكم العادية أو الإدارية على أعمال هيئات الحكم الذاتي، وذلك عن طريق قضاء الإلغاء أو التعويض أو فحص شرعية أعمالها القانونية، وذلك لدفع هيئات الحكم الذاتي إلى احترام مبدأ الشرعية والتزامها بنصوص الدستور وللقوانين المركزية وعدم مخالفتها فيما تباشرها من الأعمال، وكذلك لتحاشي ما يهدد الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

³⁹¹ هناك اختلاف واضح بين هذه الرقابة وبين الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، إذ الرقابة في هذه الأخيرة أشد وأعمق من تلك الممارسة في إطار الحكم الذاتي، فما تتمتع به الوحدات الإقليمية من استقلال إداري ومالي مهما كان مداه ودرجته فغنه لا يكون عاماً ولا مطلقاً، بل هو محدود بالأبعاد التي يحددها المشرع والمتمثلة ممن ناحية في تقييد السلطة المحلية بحدود الوظيفة الإدارية- وهي إدارة المرافق والمشاريع العامة ضمن حدود منطقة معينة داخل الدولة-، ومن ناحية أخرى تتجسد في تلك النصوص القانونية التي تحدد للسلطة المركزية قدراً محدداً من سلطة الرقابة على نشاط الهيئات المحلية ذاتها وأعضائها وأعمالها، وهذه الرقابة التي يطلق عليها البعض الوصاية الإدارية قد تتمظهر على الهيئات المحلية في: التعيين والحل، كما تتمظهر الرقابة على الأعمال في: المصادقة، الإلغاء، الحلول، وتكون على التنفيذ.

- أشار إليه محمد الهاموندي: في مرجعه السابق في الصفحة: 120.

³⁹² فالسلطة المركزية (رئيس الدولة) هي التي تعين وتعزل رؤساء الوحدات الإدارية داخل إقليم الحكم الذاتي، الذين يبقون تابعين لسلطة الرقابة المركزية. - محمد الهاموندي: المرجع السابق، ص 122.

³⁹³ يتم تقييد هذا الإجراء لما له من تهديد الاستقلال الذاتي للإقليم المتمتع بالحكم الذاتي.

³⁹⁴ تختلف الرقابة القضائية على هيئات الحكم الذاتي عما هو عليها في نظام اللامركزية الإقليمية، لأن الحكم الذاتي صيغة قانونية لفكرة سياسية وبالتالي تكون المشروعية في هذا النظام ذات خاصة لا تستند على مبدأ سيادة القانون فقط، بل تستند أيضاً إلى بعض الاعتبارات السياسية.

- رقابة مالية: على الرغم من تمتع إقليم الحكم الذاتي بذمة مالية مستقلة فإنه يخضع لرقابة مركزية تتولى مراقبة الشؤون المالية للإقليم من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصروفاتها³⁹⁵.

بعد استعراض تعريف وعناصر الحكم الذاتي الداخلي تأكد لنا تميز هذا النظام واختلاف تطبيقاته باختلاف النظام القانوني الذي يتبناه، وبالتالي اختلاف نماذجه.

الفقرة الثانية: نماذج الحكم الذاتي ومزايا تفعيله على جهات المملكة

إذا كانت الفقرة السابقة قد ركزت على الجوانب الأساسية المشكلة لمفهوم الحكم الذاتي³⁹⁶، فإن هذه الفقرة ستركز على إبراز أهم نماذجه ومزايا تطبيقه في المغرب، وذلك من خلال نقطتين أساسيتين، الأولى تهتم بالجهوية السياسية والحكم الذاتي في بعض الدول الأوروبية، في حين أن الثانية ستهم، الحديث عن مزايا تفعيل الحكم الذاتي بالمغرب.

أولاً: الجهوية السياسية والحكم الذاتي في بعض الدول الأوروبية

ساهمت الحكامة الترابية بالمجتمعات المتقدمة بشكل كبير في تدعيم الجهوية، خاصة وأن هذه الأخيرة ارتبطت بفكرة لامركزية صنع وتنفيذ القرار وبمفهوم ديمقراطية وتسيير وتنظيم وهيكلية مختلف دواليب ومجالات ومكونات المجتمع. وعندما يذكر موضوع الجهوية السياسية في الدول المتقدمة، فإنه لا يكون في وسع أي باحث أن يتغاضى عن التجريبتين الرائدتين في هذا المجال، ونقصد هنا بطبيعة الحال التجربة الإسبانية (أ) والإيطالية (ب)، اللتان تعتبران النموذج المثالي الذي يجسد مفهوم الجهوية السياسية على أرض الواقع³⁹⁷.

³⁹⁵ محمد الهماوندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، مرجع سابق ص 140-141.

³⁹⁶ El Ouali A, « Autonomie au Sahara, prélude au Maghreb des régions », stacey international 2008 , p23.
³⁹⁷ من أبرز النماذج التي أخذت بنظام الجهوية السياسية هناك النموذج الألماني الذي يختلف عن الإسباني والإيطالي جوهرياً بسبب طبيعة النظام الفيدرالي الجرماني، وتبني هذا الأخير للجهوية السياسية في أقصى درجاتها لم يكن حدثاً طارئاً بقدر ما كان استمراراً لما كان موجوداً أصلاً- فكثيراً من اللاند رات إنما هي وريثة دويلات حقيقية كإفاريما مثلاً- فمباشرة بعد الحرب العالمية الثانية ومن أجل تجاوز سلبات المركزية الشديدة التي طبعت المرحلة النازية، وكذا للمحافظة على التنوع الإقليمي ومراعاة للخصائص المحلية، فام الألمان بفضل عمودي للسلطة على المستوى الترابي، إذ بمقتضى دستور 1949 تمارس الأقاليم الفيدرالية سلطات واسعة بل وتتوفر على سيادة أصلية فهو ليس مجرد إقليم أو مجرد بنيات إدارية تابعة كما هو الحال في الأنظمة الموحدة المطبقة للحكم الذاتي. ومن بين ما تتميز به التجربة الألمانية الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها لاندرايتها التي تهتم ثلاث مناحي التشريع والإدارة والقضاء، فإذا كانت بعض الميادين الهامة في التشريع تختص بها الدولة الفيدرالية فإن الأندر يباشر سلطات جد هامة في ميادين الثقافة والتربية والأمن والداخلية، أضف إلى ذلك أنه هو الساهر على تطبيق التشريعات الفيدرالية بشكل عام، كما يتوفر كل لاند ر على برلمان المنتخب من طرف الشعب، وحكومة يعينها هذا البرلمان، وبنيات إدارية وقضاء خاص به. للمزيد من التفصيل يراجع:

- Christian WELZ : "Collectivités locales en Allemagne entre fédéralisme et subsidiarité, in La décentralisation dans les Etats de l'union européenne", La documentation française, Paris, 2002 , p 45-48.

أ: التجربة الإسبانية في مجال الحكم الذاتي:

بقراءة للمادة الثانية من دستور إسبانيا³⁹⁸. نجد المشرع الدستوري يعترف ويضمن الحق في الاستقلال الذاتي بالنسبة للقوميات والجهات التي تتكون منها الدولة الإسبانية مع السهر على رعاية التضامن والتساند فيما بينها³⁹⁹، وذلك بعد أن تأكد بصورة واضحة لا تقبل أي لبس على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تقبل أية تجزئة في وطن يشترك لكل الإسبان غير قابل لأي تقسيم، وجعل هذا المبدأ الرئيسي من الأسس الدستورية التي يقوم عليها هذا القانون الأساسي لهذه المجموعة المستقلة أو تلك.

وقد أطلق المشرع الإسباني على الجهة في النص الدستوري ا في جزئه الثامن مفهوم المجموعة المستقلة، حيث جاء في الفصل 137 بأن: "الدولة تتشكل ترابيا من البلديات، الأقاليم والمجموعات المستقلة التي سيتم إحداثها"⁴⁰⁰. ويتميز المفهوم الجديد بكونه قابل أن ينضوي تحت لوائه ليس فقط الجهات أو القوميات وإنما جميع الأقاليم أو المقاطعات ذات الخصائص المتميزة.

كما أنط الدستور الإسباني، المجموعات المستقلة بمجالس محلية تتولى مباشرة الاختصاصات⁴⁰¹ التي تعود إليها ومن أهم هذه الأجهزة نذكر البرلمان الجهوي، الحكومة

³⁹⁸ تعتبر التجربة الإسبانية نتاج شروط موضوعية أملتتها الضرورة التاريخية للانتقال الديمقراطي في الحكم بعد وفاة فرانكو، إذ يصف الفقه الإسباني الدولة الإسبانية بأنها دولة المجموعات المستقلة، فإسبانيا من الدول الديمقراطية التي تعرف نمطا فريدا في ميدان التنظيم الجهوي، وسبب ذلك طغيان النزعة الانفصالية على بعض الجهات كما أن قيام المجموعات المستقلة بإسبانيا يعتبر حقا دستوريا حيث تم تكريس الحق في الحكم الذاتي في النموذج الإسباني، في المادة الثانية من دستور إسبانيا لعام 1978، الذي نص على ما يلي: "يعترف ويضمن الحق في الحكم الذاتي للقوميات والجهات التي تنطوي للأمة الإسبانية". وقد وصل عدد المجموعات المستقلة اليوم في إسبانيا إلى سبعة عشر، بعضها لها اختصاصات محددة والبعض الآخر عريضة وواسعة. هذه الأخيرة، الأقل عددا (كتالونيا، بلاد الباسك غاليسيا) لها خصوصية قوية تاريخية. وفي واقع الأمر، منذ 1992، تم توحيد الأنظمة.

- أبو لاس حميد: "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87-88 يوليوز- أكتوبر 2009. ص 95.

³⁹⁹ اختارت إسبانيا في النهاية شكلا وسيطا تميز عن الدولة الموحدة ولم يبلغ درجة الدولة الفيدرالية تسمى " بدولة المجموعات المستقلة"، هذه المجموعات التي سيصل عددها إلى سبعة عشر مجموعة جاءت مختلفة فيما بينها وذلك يعود لتاريخ كل واحدة منها وإلى هويتها الثقافية وكذا لباعد تطلعات كل واحدة منها وهو ما سيؤثر فيها بعد على درجة استقلاليتها بل وقيل ذلك في كيفية حصولها على استقلالها الذاتي.

⁴⁰⁰ وفي السياق ذاته وبالانفاق مع ما هو منصوص عليه في الفصول 143 و 144 من الدستور الإسباني لسنة 1978 قد تتشكل المجموعات المستقلة من: (الأقاليم الجزر أو الأقاليم الجزيرية؛ الأقاليم المتجاورة ذات الخصائص التاريخية والثقافية والاقتصادية المشتركة؛ الأقاليم بهوية جهوية تاريخية أو الجهات المكونة من لإقليم وحيد؛ المقاطعات التي مجالها الترابي لا يتجاوز إقليم واحد وتعوزها الهوية الجهوية التاريخية (حالة المجموعة المستقلة لمدريد)؛ المقاطعات الغير المندمجة في التنظيم الإقليمي.

⁴⁰¹ إن مسألة توزيع الاختصاصات لا تتوقف عند الدستور الإسباني وإنما هذا الأخير عمل على الإحالة إلى الأنظمة الأساسية للمجموعات المستقلة لتحديد الاختصاصات التي تخصها.

ففي الوقت الذي ميز فيه القانون الأسمى بين نوعين من المجموعات المستقلة حسب كيفية إعدادها لنظامها الأساسي أي بالطريقة السريعة (بلاد الباسك، كطالونيا، كاليسيا، ونافارا) أم بالطريقة العادية (باقي المجموعات المستقل)، أحدث مستويين من الاختصاصات: المستوى الأعلى المنظم من قبل الفصل 149 والذي خص به المجموعة الأولى، والمستوى الأدنى منن الصلاحيات المخصص لباقي المجموعات والذي جاء به الفصل 148 من دستور 1978.

ويكون للمجموعات المستقلة الاختصاص في كل المواد والقطاعات التي لم تدرج في الفقرة الأولى من الفصل المشار إليه أعلاه حيث يخول لكل مجموعة مستقلة مباشرة كل ما يهم القطاع من تشريع وتنظيم وتسيير وإدارة.

إلا أن كل اختصاص رغم كونه لا يتواجد ضمن مواد الفقرة الأولى من الفصل 149 ولم تضطلع به الأنظمة الأساسية للمجموعات المستقلة يعود مباشرة إلى حظيرة الاختصاصات الخاصة بالدولة بمقتضى الفقرة الثالثة من الفصل ذاته.

الجهوية، ورئيس الحكومة الجهوية ومجلس أعلى للقضاء، كما يسمح بتكوين أحزاب جهوية، وبفعل إرساء هذا النظام الإقليمي المعقلن حققت إسبانيا منجزات عظيمة في فترة وجيزة سواء في المجال الصناعي أو الاجتماعي وتمكنت من بناء دولة قوية من الناحية السياسية على الصعيد الإقليمي والدولي.

لذلك سيظل النموذج الإسباني، نموذجا يحتذى به لكل بلد غارق في بحر التخلف وتتجاذبه المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويتعرض لمساومات العولمة وتدخلات الدول الأجنبية، وصعود التيارات الثقافية والإثنية المنادية بالخصوصيات والهوية الثقافية والاجتماعية التي عادة ما تتادي بها التيارات الانفصالية.⁴⁰²

ب): تجربة الحكم الذاتي بإيطاليا

تعتبر إيطاليا من أقدم البلدان الأوروبية التي ذهبت بعيدا في تبني خيار التدبير المحلي، فكانت الجهوية التي اعتمدها ذات طبيعة مزدوجة تستقي أسسها من اللامركزية الإدارية وتحاول أن تتوجه بطموحاتها نحو النظام الفيدرالي دون أن تصل إليه، ولهذا يوصف نظام المناطق الإيطالي بأنه نظام لامركزي ذو وجهة سياسية في إطار الدولة الموحدة.⁴⁰³

وهو نظام يأخذ بنوعين من المناطق أو الجهات: جهات ذات نظام خاص⁴⁰⁴، والتي نصت عليها المادة مئة وستة عشر (116) من الدستور، وتتمتع هذه الجهات بأجهزة خاصة تتمثل في المجلس التشريعي بمثابة برلمان جهوي وينتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس (5) سنوات، وجهاز تنفيذي يضم لجنة تنفيذية ورئيس منتخب من طرف المجلس⁴⁰⁵ وأنظمة (قوانين أساسية) خاصة يصادق عليها البرلمان الإيطالي بغرفتيه

وعلى نهج الأنظمة الفيدرالية سار الحكم الذاتي الإسباني عندما وضع إلى جانب الصلاحيات الحصرية الخاصة إما بالدولة أو المجموعات المستقلة نوعين آخرين هما الاختصاصات المتنافس عليها Concurrentes والمشاركة Compartidas، والتي عرفت انتعاشا كبيرا على حساب الاختصاصات الحصرية بسبب تغير الأنظمة الفيدرالية من فيدرالية ثنائية Dual إلى فيدرالية تعاونية Cooperativa- هذا النوع من الاختصاصات يقود إلى تداخل كامن الدولة العصرية تجعل من الصعب أن تستفرد أي جهة سواء الدولة أو المجموعات بكامل الاختصاص في قطاع معين، إذ يكون من الأحسن أن يتم توزيع الاختصاص بينهما وهو ما يؤدي إلى التعاون فيما بينها.

- للمزيد أنظر عبد الكبير يحيى: تقسم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية، مرجع سابق الذكر، 374-379.

⁴⁰² أحمد المالكي: المغرب وتجربة الانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة، جريدة دفاتر سياسية - العدد 60 يناير 2004، ص 9.

⁴⁰³ محمد بويوش: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد

65، 2006، ص 105.

⁴⁰⁴ "عددها خمسة وهي كما جاءت في المادة 116 من الدستور (Sardebna/Sicilia/Trentino-Alto adige/El Friuli-Venezia Julia/ Valle d'Aosta) تتمتع هذه الجهات بأنظمة قوانين أساسية- خاصة يصادق عليها البرلمان الإيطالي بغرفتيه بالأغلبية المطلقة كما هو منصوص عليه في الدستور، إلا أنه بموجب قانون 1-1999 ستصبح المصادقة عليها من طرف الجهات وتعديله يستوجب إجراءات ومساطر موازية لتلك المستعملة لتعديل الدستور بما يجعله من الأنظمة الأساسية ذات تأثير للجهة. وتنبع أهميتها في كونها تضمن لتلك الجهات استقلال ذاتيا موسعا لاسيما الاستقلال المالي. وقد أحدث هذا النوع من الجهات بسرعة فائقة لتقادي الاصطدامات بين الشمال والجنوب الإيطاليين بسبب بروز النزاعات الانفصالية."

⁴⁰⁵ PALLAZOLI (CLAUDE): « Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique », op.cit. p 40.

بالأغلبية المطلقة كما هو منصوص عليه في الدستور، إلا أنه بموجب قانون (01-1999) ستصبح المصادقة عليها من طرف الجهات وتعديله يستوجب إجراءات ومساطر موازية لتلك المستعملة لتعديل الدستور⁴⁰⁶. وتتمتع الجهات الخاصة بحكم الخصائص التي تتميز بها بصلاحيات واستقلال ذاتي أوسع من المناطق العادية.

وتستفيد هذه الجهات من استقلال ذاتي موسع وتحويل اختصاصات هامة⁴⁰⁷، لا سيما الاستقلال المالي⁴⁰⁸. هذا الاستقلال الذي تتمتع به المناطق ذات الطابع السياسي، هو الذي يميزها من حيث الجوهر عن الوحدات اللامركزية في الدولة الموحدة، ويجعلها قريبة في وضعها القانوني من الدولة الاتحادية. فوظيفة الاستقلال إذن، ليست واحدة في هذه المناطق فمنطقة صقلية هي من بين هذه المناطق الأكثر استقلالا وتتميز لدرجة أنها تقترب من الوضع القانوني للدولة العضو في النظام الفيدرالي، بينما لا تتعدى صلاحيات المناطق الباقية صلاحيات المناطق (الجهات) ذات النظام العادي أو صلاحيات المقاطعات القديمة⁴⁰⁹.

أما الجهات ذات النظام العادي⁴¹⁰ فعددها خمسة عشرة، تستقل مجالسها بوضع أنظمتها الخاصة على أن يصدق عليها فيما بعد بقانون عادي⁴¹¹. غير أن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهوية أو الحكم الذاتي الإيطالي، لم تدخل حيز التطبيق إلا بعد انتخاب المجالس الجهوية في سنة 1970، وهو ما أحدث تحولا جوهريا في تنظيمها الإداري من نظام مركزي إلى تنظيم جهوي لا مركزي حقيقي، غير أن المسار الجهوي سيعرف الكثير من التعثرات لا سيما نهاية الستينات، مما فرض تدخل المشرع حيث صدر قانون "382" سنة 1975 ومراسيمه التطبيقية سنة 1977، التي منحت للجهة مكانا أوليا بين المؤسسات المكونة للدولة الإيطالية⁴¹².

⁴⁰⁶ صالح المستف: "الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء- 1992، ص 29.

⁴⁰⁷ أدامز وباريلي: "نظام الحكم في إيطاليا"، ترجمة أحمد نجيب هاشم، مطبعة مصر، القاهرة، سنة 1964، ص 193.

⁴⁰⁸ مثلا جهة "Trentino – Alto Adige" بساكنة (900.000) نسمة لها ميزانيتها تعادل ميزانية جهة Vento والتي يبلغ عدد سكانها أربع ملايين ونصف المليون نسمة، إضافة إلى ما يجتمع لديها من صلاحيات تشريعية وإدارية مهمة في ميادين التربية والصحة، وهو ما يفسر مطالبة الكثير من البلديات و الجماعات المتاخمة لتلك الجهات الغنية بالانضمام إليها طبعاً بمراعاة المقتضيات الدستورية.

⁴⁰⁹ عبد اللطيف بكور: الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإقرار الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 80- 2008، ص113.

⁴¹⁰ يسري عليها النظام العادي وعددها 15.

⁴¹¹ Bassanni Franko: "l'expérience de la régionalisation en Italie", in R.I.S.A N 1, 1957.p 51.

⁴¹² صالح المستف: "الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي"، مرجع السابق ص 28.

وبالرغم من أن الدولة الإيطالية انتهجت طريق الجهوية السياسية إلا أنها حافظت على وحدة مقوماته، إذ أكدت المادة الخامسة من الدستور الإيطالي على وحدة الجمهورية غير القابلة للتجزئة، مع اعترافها وتشجيعها للاستقلال الذاتي المحلي، مع تحقيق أوسع مدى من اللامركزية الإدارية للمصالح التابعة للدولة، مع تكييف مبادئ ومناهج حاجيات الاستقلال الذاتي واللامركزي⁴¹³.

صحيح أن الفصل الخامس من الدستور الإيطالي اعترف للجهات أو المناطق بسلطة التنظيم الذاتي، إلا أن ذلك يجب أن يتم في ظل المبادئ التي يجب أن تكون منسجمة مع مقتضيات الدستورية وقوانين الجمهورية، فالوحدة هي المبدأ الذي تقوم عليه الجهوية في إيطاليا، وللحفاظ على هذا المبدأ تم تكريس مجموعة من المبادئ الدستورية المدعمة لوحدة الدولة، كمبدأ عدم التجزئة والتضامن، ووحدة الجنسية والسياسة الخارجية، ومنع إنشاء الفيدراليات، وتكريس المحكمة الدستورية كضامنة للوحدة، والتوازن بين متطلبات الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي للمناطق والجهات.

ثانيا: مزايا تفعيل الحكم الذاتي بالمغرب

إذا كان تمتيع جهة الصحراء بوضع خاص استثناء على التراب الوطني يجد مبرره في حل نزاع مفتعل عمر أكثر من ثلاثة عقود، بالشكل الذي تقسم فيه المملكة إلى منطقتين كمرحلة أولى، منطقة الجنوب ذات نظام خاص تطبق فيه، نظام الجهوية السياسية القائم على الحكم الذاتي، وأخرى ذات نظام عادي يقوم على اللامركزية الإدارية مع التنصيص على مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة⁴¹⁴، فإن ربط الجهوية السياسية بجهة واحدة فقط (جهة الصحراء) قد يكون مغامرة غير محسوبة العواقب، إذ وإن تم حل النزاع بواسطتها فإنه ينتج عنها مشاكل قد تعصف بالوحدة الترابية للمملكة.

فمشروع الحكم الذاتي المطروح للتفاوض والذي قد يلقي قابلية لدى الطرف الآخر ويجعله يتخلى عن طرحه الانفصالي، لأحق بأن يمكن منه كل المغاربة ويستفيدون منه، فلدَى هذا المشروع كل العناصر والمقومات التي تجعل منه بذرة لإحياء دولة الحق والقانون، التي تجعل المواطن يجدد ارتباطه بالوطن عبر إعطائه فرصة تسيير شؤونه بنفسه.

⁴¹³ مادة الخامسة من الدستور الإيطالي "الجمهورية واحدة لا تتجزأ، تعترف وتشجع الاستقلال الذاتي المحلي، وتحقق بالنسبة للمصالح التابعة للدولة أوسع مدى من اللامركزية الإدارية وتكيف مبادئ ومناهج تشريعاتها مع ضرورات الاستقلال الذاتي واللامركزي".

⁴¹⁴ EL Ouali A: « Autonomie au Sahara ; prélude au magherb des régions » ; stacey international 2008 , p. 24.

فإذا كان هناك من يتوجس من إقرار جهوية سياسية بداعي أن ذلك سيفسح الباب أمام ظهور نزاعات انفصالية ببلادنا، وبالتالي يدعو إلى تبني سيناريو الحفاظ على الجهوية الحالية مع إضافة بنود دستورية تعطي للأقاليم الجنوبية حكما ذاتي، فإنه بالمقابل هناك من يرد عليهم بأنه لا مبرر لهذا التوجس مادامت الجهات تربطها بملك البلاد رابطة البيعة، كما أنه إذا كان شعب موحد- كالشعب الجرمانى- اختار لنفسه نظاما فيدراليا فلا يعقل حرمان بلد "بمثابة فيسفاى بشرية، وجغرافية"⁴¹⁵، وهو حقل هوياتي متعدد الأبعاد والاتجاهات، أو استثناء بعض مناطقه من نظام هو أدنى درجة من الفيدرالية.

كما أن بلادنا التي استلهمت مقترحا حول الحكم الذاتي لإنهاء مشكل الصحراء من تجارب الدول القريبة منها جغرافيا وثقافيا لا يمكنها أن تتعافى ما سارت عليه هذه الدول التي لم تكتف بمنح نظام الاستقلال الذاتي إلى بعض جهاتها وإنما عممته على سائر ترابها وإن تم ذلك عبر مراحل⁴¹⁶.

المطلب الثاني: الارتقاء بآليات العمل الجهوي

تقتضى الحكامة الترابية الارتقاء بآليات العمل الجهوي، وذلك عبر التأسيس للامركزية جهوية غايتها استغلال أمثل للإمكانيات الجهوية في سبيل تحقيق تنمية متكاملة، ولأجل الوصول إلى هذا المبتغى ولنجاح وفاعلية الحكامة الترابية يتطلب الأمر شروط عامة أساسية لابد من مراعاتها ويمكن إجمالها في تجويد أجهزة التسيير والإدارة بالجهة (الفرع الأول)، ثم دعم إمكانياتها المالية والبشرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجويد أجهزة التسيير والإدارة بالجهة

يحاول هذا الفرع الوقوف على الجوانب المرتبطة بأجهزة التسيير والإدارة بالجهة وتفعيلها لتحقيق التنمية الجهوية، وهو مقسم إلى فترتين أساسيين، الفقرة الأولى تتعلق بتأهيل أجهزة التسيير، أما الفقرة الثانية فإنها تتعلق بتدعيم إدارة الجهة والالتزام بقواعد الحكامة.

⁴¹⁵ الحسن الثاني: "ذاكرة ملك"، المرجع السابق، ص: 125.

⁴¹⁶ أحمد مفيد: "الجهوية الموسعة وآفاق الحكم الذاتي بالأقاليم الصحراوية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد: 6. خريف 2010، ص

الفقرة الأولى: تأهيل أجهزة التسيير

تتقسم أجهزة التسيير على المستوى الجهوي إلى جهازين اثنين، الأول منتخب ويتمثل في رئيس المجلس الجهوي، والثاني معين ويتجسد في والي الجهة. وفق هذا التقسيم الثنائي سيتولى هذا الفرع الحديث عن تأهيل أجهزة التسيير من خلال ناحيتين أساسيتين، الناحية الأولى تهتم تفعيل أداء المنتخب الجهوي، أما الناحية الثانية فتهم تجويد أدوار الوالي في التدبير الجهوي.

أولاً: تفعيل أداء المنتخب الجهوي

إن نظام الجهوية المتقدمة لا يمكن أن ينجح دون نخب جديدة تتميز بالجدية والاستقامة ونكران الذات، واستعدادها لتقديم الحساب وتحمل المسؤولية، عن طريق وضع حد للممارسات السابقة للوصول إلى تنمية جهوية عادلة تركز لمبدأ الديمقراطية المحلية. فالنخب الجهوية اليوم أصبحت ملزمة بحمل مشعل التغيير حتى يكون الانخراط في منظومة الجهوية المتقدمة أمر طبيعي وسليم، وهو ما يفرض أن تكون هذه النخب مؤهلة ومؤطرة لاستيعاب التحولات الكبرى المنتظرة على مستوى المجالس الجهوية⁴¹⁷، باعتبار النخب الجهوية هي الدعامة الأساسية للأهداف المسطرة من وراء اعتماد نظام جهوي متقدم، والتي تتمثل على الخصوص في تحقيق ديمقراطية محلية معالجة للمشاكل اليومية المرتبطة بالمحيط الجهوي، ومنتجة لثقافة سياسية تشاركية، تدعم الأداء الجهوي عبر مراقبة دورات المجالس الجهوية وتتبع أعمالها ومنجزاتها وتصحيح الاختلالات الحاصلة، وبذلك يشكل تأهيل النخب السياسية وتفعيل أدائها عنصراً حاسماً في تطوير الحكامة الترابية، ومن بين عناصر التفعيل في أداء النخب السياسية نجد؛ تجديد النخب السياسية؛ والتمكن من مهارات التدبير العمومي والقيادة "Leadership" والتقييم المستمر لعمل النخب السياسية.

ثانياً: تجويد أدوار الوالي في التدبير الجهوي

إن الاتجاه نحو الحكامة الترابية، في إطار اللاتمرکز الواسع والجهوية المتقدمة كمشروع استراتيجي جديد يعطي معنى حديثاً للتدبير الجهوي، يقتضي تجويد أدوار الولاية والعمال في هذا الإطار، وذلك قصد تحقيق تنمية شاملة ومستدامة، في إطار تعاون حقيقي

⁴¹⁷ إبراهيم الزمهوري: "الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة"، مرجع سابق ص 75.

بين أولئك الولاة والعمال وممثلي الوزارات المختلفة (مندوبو المصالح اللامركزية)، إلى جانب ممثلي الجماعات الترابية بجميع مستوياتها⁴¹⁸. ولا شك أنه لتحقيق ذلك التعاون، لا بد من علاقات إنسانية ومن وعي مشترك بأن المصلحة المحلية والوطنية بصفة عامة، تقتضي ذلك. ومن ثمة فإن هذا الأمر إذا تحقق ليس من شأنه أن يؤدي إلى قيام سياسة حقيقية في مجال اللاتمركز الإداري والإدارة الترابية عموماً، بل إلى تناغم وتناسق الفعل العمومي على المستوى المحلي ككل، وبالتالي إمكانية الوصول إلى الحكامة الترابية كمبتغى ومغزى لجميع السياسات العمومية على المستوى المحلي والجهوي والوطني⁴¹⁹.

إن مسألة تجويد أدوار الولاة والعمال في الحكامة الترابية المأمولة للمغرب، لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة، تضاف إلى النصوص الموجودة ولا في تفريخ هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل لا بد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة على المستوى الواقعي والممارساتي. كما أن الإصلاح المنشود، ليس ذلك الذي يتم في شكل تدخلات وإجراءات متباينة من حين لآخر، كلما دفعت إلى ذلك الحاجة، أو ذلك الذي يتم عن طريق قرارات منعزلة فردية لا علاقة بين بعضها البعض، بل إن الإصلاحات القمينة بتصحيح أدوار الولاة والعمال في منظومة الحكامة الترابية هي تلك التي تتسم بالتتابع والاستمرارية، وتتميز بطول النفس والعمل المتواصل. ومن هذا المنطلق بالذات، فإن المغرب مدعوا أكثر من أي وقت مضى إلى تجديد سياسته الإدارية وتقويمها، وذلك من خلال اعتماد منظور وسلوك جديد في ميدان تدبير الشأن العام الجهوي والمحلي، منظور يقوم على الانفتاح والتطور، وعلى إعادة نسج العلاقات، وفق مقومات واعتبارات جديدة، وذلك حتى يتم إرساء دعائم وأسس إدارة ترابية حديثة فعالة في أدائها، مرشدة في استعمال مواردها، ومنصته باستمرار لمحيطها

الفقرة الثانية: تدعيم إدارة الجهة والالتزام بقواعد الحكامة

عنصرين أساسيين يلزم استحضارهما بخصوص تناول موضوع تجويد إدارة الجهة، ويهم هذين العنصرين في جانبهما الأول ضرورة استكمال إنشاء أجهزة الإدارة والتدبير

⁴¹⁸ Hammouda El Caid : «Le gouverneur et la gestion des affaire locales », imprimerie Idéal, Casablanca, 1^{ère} édition, 1996.p 126.

⁴¹⁹ عبد الله إدريسي: "منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 1996،6، ص 44.

الإجرائي للجهة (أولاً). أما الجانب الثاني فيهم الالتزام بقواعد الحكامة الجيدة المنصوص عليها في دستور 2011 (ثانياً).

أولاً: إنشاء أجهزة الإدارة والتدبير الإجرائي للجهة

يتعلق الأمر بتصوير مخطط تنظيم وإنشاء جهاز إداري للجهة يتعين أن يضم، وفقاً لما ينص عليه القانون التنظيمي الخاص بالجهات، مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون رئاسة الجهة. ويجب أن تُستكمل خلال هذه المرحلة عمليات هيكلة وتوظيف المستخدمين والوضع رهن الإشارة أو إلحاق الموظفين بالإدارة الجهوية وتعيين المسؤولين ومستشاري رئيس المجلس الجهوي.

يتعلق الأمر أيضاً باستكمال إنشاء الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، وتعيين مدراءها وتكوين لجان الإشراف والمراقبة. قد تبدو هذه المهمة سهلة وتندرج في إطار التنظيم الإداري العادي، ولا تستحق التوقف عندها، ولكنها في الحقيقة تشكل فرصة ثمينة يتعين على الجهات أن تستغلها، خاصة وأن الأمر يتعلق بتجربة تتيح إمكانيات كبرى للاجتهاد من أجل إرساء تنظيم إداري جديد كفيل برفع تحديات الجهوية والنهوض بالحكامة الجيدة⁴²⁰.

ويجدر بصناع القرار أن يستخلصوا الدروس من تجربة الجماعات، لتفادي التجاوزات والنقائص التي حدثت من نجاعة التدبير المحلي ومردوديته. ويتعين في هذا الإطار وضع هياكل إدارية ناجعة وغير معقدة ومساطر مرنة، من أجل تدبير حديث لا يغلب عليه الطابع البيروقراطي، ويعتمد أساساً على التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والتواصل...⁴²¹.

وفيما يخص المساطر، واعتباراً لقواعد الحكامة الجيدة التي نص عليها القانون التنظيمي الجديد للمالية، وانسجاماً مع مبدأ تدبير الميزانية على أساس النتائج، يبدو من المنطقي والمناسب الشروع في ملائمة التشريع الخاص بالمحاسبة العمومية ومراقبة النفقات العمومية للجماعات الترابية مع متطلبات اللاتمركز والتدبير الحر.

⁴²⁰ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ص

68.

⁴²¹ نجيب المصمودي: "الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية المندمجة"، مرجع سابق، ص 233.

ثانيا: الالتزام بقواعد الحكامة

إذا كان دستور 2011 يشكل دعامة أساسية في ارساء حكمة التسيير والتدبير الجهوي، وقرار مبدأ المسؤولية يقابله المحاسبة، ثم تحديد حقوق وحرقات المواطنين⁴²²، فإن هذه -المقتضيات تبقى ناقصة إذا لم يتم تفعيلها بمقتضيات قانونية، من شأنها الارتقاء بتدبير المرافق العمومية المحلية كأداة لتدعيم الديمقراطية المحلية القائمة على تقريب خدمات المرافق العمومية المحلية من المواطنين. تبعا لذلك، فإن المشرع المغربي مطالب بإصدار ميثاق للمرافق العمومية⁴²³ من أجل تعزيز المكاسب الدستورية التي جاء بها الباب الثاني عشر في ميدان الحكامة الجيدة، كأساس لترسيخ مجتمع متضامن ينعم فيه كل المواطنين والمواطنات بالمساواة والعدالة الاجتماعية ومقومات العيش الكريم .

لا شك أن هذا الميثاق سيكون له أثر هام في الرقي بتدبير الشأن الجهوي، حيث سيركز على تحديد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الجهة. فوظيفته الأساسية، تكمن في ضمان استمرارية خدمات المرافق الحيوية والمساواة في الاستفادة منها، تحقيقا للمصلحة العامة واشباعا لحاجيات السكان في احترام تام لحقوق المرتفقين، وحفظ كرامتهم، مما يدعم شعور المواطن والإحساس بالأمان والاستقرار، وهي أسمى الغايات من وجود أي تنظيم داخل الدولة. لكن هذا الأمر كاد أن يغيب عن شعور المواطنين بسبب الأزمة الخانقة التي تتخبط فيها أغلب المرافق، وتراكم مشاكل بنيوية منذ سنوات، خاصة المرافق المحلية في المدن الكبرى التي أخذت بنظام التدبير المفوض لمرافقها. فمن محاسن الميثاق أيضا أنه سيعزز مسؤولية القائمين على هذه المرافق وضمان المحاسبة عند الإخلال بواجبهم المهني أو انحراف سلوكهم مع المرتفقين والمرفق نفسه، وذلك تفعيلًا لمبدأ دستوري يهم ربط المسؤولية بالمحاسبة.

الفرع الثاني: دعم الإمكانيات المالية والبشرية للجهة

تشكل الموارد المالية والبشرية أسس الحكامة الترابية ووسائل تطويرها، فهذه المقومات لها من الأهمية ما لها، إلى درجة أنها توقف القيمة العملية لأية تنمية، فكل خلل أو ضعف

⁴²² المواد من 154 إلى 160 من دستور 2011.
⁴²³ ينص الفصل 157 من دستور 2011 على أنه: " يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارة العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية".

يلحقها ينعكس بشكل سلبي على حكمة الجهة ويفرغها من كل محتوى وأهمية، من هنا أصبح لابد من تقوية البنية المالية للجهة (الفقرة الأولى) والرفع من مستوى العنصر البشري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقوية البنية المالية للجهة

إن الجهة وبما تتوفر عليه من موارد مالية، لم تستطع إلى حدود الآن تلبية المتطلبات والحاجيات الضرورية للسكان المحلية⁴²⁴. وبالرغم من أن الإطار القانوني للجهة قد حدد لها مجموعة من الموارد المالية إلا أنها لا تفي بالغرض المتوخى وهو تحقيق التنمية الترابية في كافة المستويات. فدعم الحكامة الترابية كإطار فاعل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب تقوية إصلاح المالية المحلية من ناحية (أولاً)، وتنمية موارد ذاتية جديدة للجهة من ناحية أخرى (ثانياً).

أولاً: إصلاح المالية المحلية

الإصلاح المالي مشكلة معقدة يصعب إيجاد الحلول الملائمة لها، ووجه التعقيد فيها ارتباطها بمشكلة الإصلاح الإداري التي سبق ذكرها وارتباطا بالدور الذي يتعين أن تؤديه وحدات هذا النظام في الوقت الحاضر، وإذا كان المغرب قد حاول من جهته عن طريق نظامه القانوني كفالة نوع من الاستقلال المالي للهيئات المحلية، خصوصاً في ظل توسع الاختصاصات والمهام وضخامة المسؤوليات الموكولة للجهات، فإن الواقع العملي لازال يؤثر على خصائص مالي بنيوي كبير تعاني منه هذه الوحدات الترابية. ومع صعوبة المسألة كما بينا فهناك مجموعة من الحلول في نظرنا يمكن أن يستند إليها الإصلاح المالي الجهوي؛ من بينها: إصلاح النظام الضريبي المحلي، من خلال تبسيط المساطر والتقليص من عدد الاقتطاعات الإجبارية غير الضرورية، وتحسين مردودية النظام الجبائي، في إطار سياسة ضريبية شاملة ومندمجة مع النظام الجبائي الوطني⁴²⁵. والرفع التدريجي للرقابة القبلية وتقوية الرقابة البعدية؛ وتفعيل مقومات اللامركزية أي الاستقلالية والاكتفاء الذاتي من الناحية المالية؛ والتعجيل بإصدار النص التنظيمي المحدد للأحكام الجماعية والجهوية،

⁴²⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "حول موضوع الإحالة الذاتية"، "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، مرجع سابق، ج. ر عدد 6477، ص 5037.

⁴²⁵ محمد حيمود: "تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب: المراكز المالية والتدبيرية"، مرجع سابق، ص 143.

وجعلها عنصرا مقويا لمداخل الجبهة؛ والحد من تعقيدات المشاكل التي ترتبط بالقروض ومساطرها، وتحول دون استفادة الجهات من هذه التمويلات لتغطية استثماراتها، وذلك تجاوبا مع توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁴²⁶.

ثانيا: تعزيز الموارد المالية للجهات

إن ضرورة التوازن الجهوي والتنمية الترابية، تستوجب تدعيم الموارد المالية للجهة بالقدر الذي يمكنها من القيام بالمنجزات والاستثمارات الهادفة والمنتجة، لأن نجاح الحكامة الجهوية يتوقف على هذه الإمكانيات اللازمة، فضخامة الحاجيات، وخاصة بالنسبة إلى الجهات المعوزة والعالم القروي، تتطلب تمويلات متناسبة مع تلك الحاجيات، وتتطلب بالتالي جهودا إضافية وذاتية من طرف الجهات كي ترفع من قدرتها على التمويل.

ولئن كانت طبيعة موارد الجهة، المتأنتية أساسا من إمدادات الدولة، والحرص على عدم الرفع من الاقتطاعات الضريبية، يتركها لها هامشا ضعيفا للرفع من مواردها، فإن البديل يتمثل بحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2016 في الجهود التي يتعين على الجهات أن تبذلها، من أجل إيجاد موارد إضافية⁴²⁷.

⁴²⁶ من التوصيات التي حث عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي نذكر ما يلي:

- ضرورة توسيع وتكثيف وسائل عمل ومجالات وكيفيات تدخل صندوق التجهيز الجماعي.
- تبسيط الإجراءات المسطرية المتعلقة بطلب القروض من صندوق التجهيز الجماعي، والإفراج عن الأموال في حينها، والتخفيف من سعر الفائدة ومراجعة سقف المديونية لاسيما للجهات الفقيرة.
- اعتماد نظام خاص لدفع التجهيز المحلي، يستند على الجمع بين الإمدادات والقروض، وتعزيز القدرة على التمويل وتوجيه الاستثمارات نحو القطاعات الحيوية المنتجة.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 'الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية'، مرجع سابق، ص 33

⁴²⁷ "وخاصة من خلال:

(أ)- تحديد سبل مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية والضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مع اعتماد معايير ومؤشرات يُراعى فيها أساسا مستوى التنمية البشرية والتجهيزات العمومية والبنيات التحتية والمعدل العام للنشاط في الجهة؛

(ب)- التفكير في نظام للتقطيع والتصنيف يراعي كل هذه المتغيرات، من أجل تحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان إعادة توزيع منصف للموارد، والحد من الفوارق الجهوية، وضمان الخدمات الأساسية على قدم المساواة لكل المواطنين والمواطنات. ويتعين إحداث منظومة للتتبع والتقييم من أجل قياس النتائج المتحققة وتقييم طريقة تدبير الاعتمادات المخصصة للجهة؛

(ت)- اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة، وبكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها.

(ث)- تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض، بالسماح لصندوق التجهيز الجماعي، بوصفه بنكا للإيداع بالنسبة إلى الجماعات الترابية، بالتدبير المركزي للمداخل الضريبية وشبه الضريبية المحصل عليها بفضل التدبير المعقلن لهذه الاعتمادات، وتخصيص العائدات من هذا التدبير لتخفيض نسب فائدة القروض المقامة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية؛

(ج)- خلق أنشطة ومشاريع مبتكرة، ندر موارد مالية إضافية، من خلال تثمين الرأسمال المادي وغير المادي للجهة، وخاصة من خلال استغلال مؤهلاتها الثقافية والبيئية؛

(د)- توسيع نطاق المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام ليشمل الجماعات الترابية،

(ذ)- المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير، وخاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، وإجراء عمليات اقتصاص مالية لتتبع هذا السقف المحدد، واقتراح تدابير مناسبة للإبقاء على النفقات ضمن الحدود المقررة مسبقا؛

(ز)- النهوض بشركات التنمية الجهوية بشراكة مع القطاع الخاص، من أجل استغلال مؤهلات الجهة المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية ذات الصلة بصلاحياتها، وخاصة في قطاعات النقل والسياحة القروية والصناعة التقليدية".

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 'الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية'، مرجع سابق، ص 32.

الفقرة الثانية: تطوير الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة

إذا كان تطوير الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة لا يتم إلا من خلال التكوين الملائم والإعداد الجيد لهذه الطاقات (أولاً)، بشكل يتجاوز مع الاختصاصات التنموية للجهة، فإن إغناء تجربتها وتنمية مؤهلاتها في التخطيط والتسيير لا يتأتى إلا بإرساء منظومة حديثة وملائمة لتدبيرها (ثانياً).

أولاً: دعم وعصرنة آليات التكوين

تجد دوافع الاهتمام بتكوين الموظف والمنتخب الجهويين مبرراتها في طبيعة المهام وحجم الاختصاصات، وتأثيرها على مسار التنمية الترابية واللامركزية بصفة عامة، والتي تستلزم توفير التكوين الملائم والضروري. في ظل توسع أنشطة المجالس المحلية والجهوية وتعقدها. فضعف خبرة وتكوين الموظفين والمنتخبين لا يرجع فقط إلى مستواهم الثقافي، بل إلى عدم إلمامهم بالمشاكل المحلية والجهوية وعدم معرفتهم بالقضايا المطروحة. والمشكل المطروح هو انصراف المنتخب إلى شؤونه الخاصة دون إكترائه للمسؤولية التي أخذها على عاتقه⁴²⁸. لهذا لا بد من تبني خطة للإعداد الجيد والتأهيل المناسب لفئة المنتخبين والموظفين انسجاماً مع الاختصاصات التنموية للجهات بالإضافة إلى القيام بسياسة تحفيز الموارد البشرية. هذه السياسة تدفع المنتخبين للعمل بفعالية في تنشيط العمل المحلي والجهوي والمساهمة في صياغة المشاريع التنموية للجهة.

إن مسألة التكوين هي مسؤولية مشتركة، يتحمل فيها الكل مسؤوليته سواء المنتخب الجهوي أو الموظف، الهيئات السياسية والمناهج التربوية والتعليمية، الاعلام، الدولة... الخ⁴²⁹. كما أن نجاح هذه السياسة رهين بنجاح برامجها وفعالية أساليبها وإيجابية نتائجها. ومن أجل تحقيق الهدف الاستراتيجي للتكوين والمتمثل أساساً في الرفع من القدرات التدييرية للطاقات البشرية، أصبح لزاماً على الجهة، عصرنة وعقلنة آليات تأهيل وتكوين طاقاتها.

⁴²⁸ تمكن هذه العملية من معرفة نوعية المهام المطلوبة إقامة توازن بين محتوى مواد النشاط التدريبي والتكويني واحتياجات الموظف، عن طريق جمع وتحليل المعلومات عن التنظيم الإداري ومتطلبات الوظيفة والمشاكل المطروحة، من أجل وضع مؤشرات للتخطيط وتحليل الوظائف، ومعرفة حدودها واحتياجات تجد أساسها من خلال أهداف الإدارة الجهوية، لأنه كلما ارتبط النشاط التدريبي باستراتيجية العمل كلما ساهم ذلك في تحقيق الفعالية والمردودية"

- عبد الله الحارسي: "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب"، مرجع سابق ص105.

⁴²⁹ Meriem Massaoudi : « la gestion des compétences dans l'administration publique marocaine » mémoire pour l'obtention du diplôme des Etudes supérieures approfondies, université Mohamed V Agdal à Rabat 2005, page 78.

وذلك من خلال، تحديد الاحتياجات التدريبية؛ وتنويع البرامج التدريبية والتكوينية وتحديد الطرق والأساليب الملائمة للتكوين والتدريب؛ وكذا تحديد المدة الزمنية المخصصة لذلك؛ المكان؛ ثم تقييم البرامج التكوينية والتدريبية، وقياس مدى فاعلية ذلك من خلال إجراء عملية التقييم سواء القبلي أو المواكب أو البعدي.⁴³⁰

ثانيا: ارساء منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية

لتجاوز مختلف الثغرات التي تهم تدبير الموارد البشرية على المستوى الجهوي، ينبغي اعتماد منظومة حديثة تتوخى الشفافية والاستحقاق والإنصاف وتفعيل التدقيق الاجتماعي والأهلية وإعادة انتشار الكفاءات وتحفيزها.

إن التحفيز داخل الأجهزة الإدارية الجهوية يعد من المسائل الهامة التي تساعد على الأداء الجيد والفعال لأنه يحقق هدفين أولاً؛ يوفر للموظف الاطمئنان الشامل على مستقبله المهني ويضمن له الظروف المادية والمعنوية الملائمة ومن جهة أخرى يضمن للإدارة الفعالية والكفاءة عبر تشجيعه على رفع مستوى الأداء وجودته. لذلك يتعين خلق بيئة إدارية محفزة وربط التحفيز بمردودية الأداء، وكذا مراجعة أسس التحفيز المادي ومعاييرها بشكل جدي وعادل ومبني على قواعد موضوعية لكونها تشكل هذه الحوافز من عوامل الرضا التي يستمدّها الموظف من أنظمة العمل، وتشمل الحوافز المادية الأجور والرواتب والتعويضات والمكافآت مقابل الإنجازات التي يمارسها⁴³¹.

بهذه المواصفات، يمكن لهذه المنظومة أن تساهم في الوقاية في مختلف مظاهر الفساد على مستوى التدبير المحلي والجهوي، من خلال وضع معايير موضوعية وشفافة لاختيار المرشحين للمناصب العمومية، وإرساء منظومة أجور منصفة، وتخصيص مكانة متميزة للتكوين.

⁴³⁰ بعد التقييم القبلي: أول خطوة التي يجب تبنيها قبل تنفيذ أي برنامج تكويني هو القيام بالتقييم القبلي لمعرفة مدى ملائمة هذه البرامج مع الاحتياجات سواء بالنسبة للموظف أو الوظيفة ودرجة تناول المشاكل، وكذا نوعية المواد والآليات المستعملة في التكوين والمدة عن طريق الاطلاع على آراء المشرفين والمقدمين للتكوين.

أما التقييم المواكب: عن طريق السهر على مراقبة العمليات التكوينية، ومدى مساهمتها لما جاء في البرنامج ومدى فعاليته من خلال ملاحظة مدى تفاعل المكونين مع البرامج، والوقوف عند الاختلالات ومحاولة تغييرها من أجل تحقيق الأهداف. أما التقييم البعدي: فهو يمكن التقييم لقياس مدى فاعلية التكوين: معرفة مكامن القوة والضعف في البرامج التكوينية والتدريبية وتحقيقها للأهداف، وكذا رفع أداء الموظف وتحسين جودة الخدمات. "انظر:

- نادية تازيط: "دور الموارد البشرية في التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس-أكادال سنة: 1997-1998، ص: 17.

⁴³¹ نادية تازيط: "دور الموارد البشرية في التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، مرجع سابق ص 18.

ويتحتم أيضا أن تولي هذه المنظومة أهمية خاصة لتعبئة الموارد البشرية المؤهلة وذات الكفاءة العالية، من هنا ضرورة تحري الصرامة المطلقة في اختيار النساء والرجال الذين سيشكلون النواة الصلبة لإدارة مهنية واحترافية، تستوفي شروط الحداثة والنجاعة وتتيح إمكانية ولوج المواطن إلى مرافقها، وباختصار، إدارة في مستوى التحديات التي تطرحها الجهوية المتقدمة. ويمكن في هذا الصدد اعتماد نظام توظيف قائم على الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات، وعقود التشغيل ذات المدة المحدودة على أساس النتائج والأداء، واللجوء إلى الخدمات الخارجية، بهدف وضع أجهزة في مستوى التطلعات، وخاصة فيما يتعلق بالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تضطلع أساسا بمهام تنفيذية وإجرائية ولها علاقة بالهندسة التقنية والمالية.

ولا يمكن أن تعطي هذه التدابير أكلها إذا لم تعمل السلطات العمومية، بالموازاة مع ذلك، على تثمين الوظيفة العمومية الترابية من أجل استقطاب الكفاءات المطلوبة وضمان التأطير المناسب الكفيل بنجاح عملية تنزيل الجهوية بكل أورشها التي لا تقل أهمية ووزنا عن تلك التي تشرف عليها المصالح المركزية.

من المفيد إذن الدعوة إلى وضع نظام أساسي للوظيفة العمومية المحلية متوافق مع النظام الأساسي الخاص بموظفي وأعوان الدولة⁴³².

كما يتعين أن تشكل عملية بناء الإدارة الجهوية الجديدة مناسبة لتجسيد مبدأ المساواة بين الجنسين على أرض الواقع، وخاصة على مستوى التعيين في مناصب المسؤولية، وأيضا تكريس سياسة التكوين المستمر المستجيب للحاجيات وللمهن التي تحتاجها الجهة، وذلك على أساس الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات والتدبير التوقعي للموارد البشرية.

⁴³² إن النظام الأساسي الخاص بالموظفين الجماعيين المحدث بموجب مرسوم 27 شتنبر 1977 لم يجعل الوظيفة المحلية تتميز بخصوصية بل تم إخضاعها للمبادئ القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، فبالرغم من أن المشرع قد خص موظفي الجماعات بنظام أساسي إلا أنه نص في الفصل الرابع من نفس المرسوم على أن مقتضيات القانونية المنصوص عليها في الظهير الشريف رقم 008.58.1 الصادر بتاريخ 24 فبراير 1958 وكذا النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتطبيق النظام الأساسي المذكور أعلاه، تطبق على موظفي الجماعات الترابية الشيء الذي يشكل تبعية الوظيفة لنفس القواعد المعمول بها في الوظيفة العمومية، مما كانت له انعكاسات سلبية أثرت على الحياة الوظيفية لموظفي الجماعات الترابية. لذلك يجب ادخال تعديلات على النظام الحالي للوظيفة الجماعية، قصد تطوير مقتضياته القانونية بشكل تدريجي من أجل إقرار وظيفة عمومية محلية مستقلة، ومتوفرة على امتيازات خاصة.

- نادية تازبط: "دور الموارد البشرية في التنمية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، مرجع سابق ص20.

المبحث الثاني : تعزيز دعائم الحكامة الترابية

إن النهوض بالتنمية الجهوية ومواجهة التحديات المطروحة، وكسب الرهانات المستقبلية ونجاح المبادرات، والعمليات الهادفة إلى التخفيف من الاختلالات الكبرى التي تعرفها الحكامة الترابية، لا يتطلب فقط تطوير العلاقة بين المركز والجهات كما تطرقنا لذلك في الفصل السابق، وإنما يتطلب حتميا وبديهيها بالإضافة إلى ذلك تعزيز مشاركة ومساهمة كافة الفاعلين المجتمعيين والمؤسساتيين والاقتصاديين (المطلب الأول)، وتحسين جودة المجال الجهوي وتخليقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقوية مبادئ التشارك والتعاون والشراكة والتخطيط

لم تعد وظيفة الجهة منحصرة في تنظيم المجال وهيكلته وتأطيره سياسيا، بل أصبحت اليوم مطالبة بلعب دور حاسم بواسطة هيئاتها المنتخبة في تحقيق رفاهية المجال الترابي التابعة لنطاق اختصاصها. إلا أن بلوغ هذه الرفاهية لا يمكن أن يتحقق إلا بتأهيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي أولا (الفرع الأول)، ثم تدعيم آليات التنمية الجهوية ثانيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تأهيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي

لم تعد الديمقراطية التشاركية ترفا زائدا، ومجرد شعار يُرْفَع في المناسبات المتفرقة، بل أضحت حقا مكتسبا اكتسى قيمة دستورية، ويقوم على الإشراف الفعلي لكل مكونات المجتمع في تدبير الشؤون الجهوية⁴³³. وتتطلب الديمقراطية التشاركية، كشكل من أشكال التعبير الديمقراطي المنطور والوساطة المجتمعية، اهتماما خاصا، وتنظيما محكما، من أجل توفير الشروط الضرورية لإعمالها. يتعلق الأمر بتطوير العلاقات بين النسيج الجمعي والسلطات الجهوية المنتخبة (الفقرة الأولى)، وبدعم مشاركة المواطن في تسيير عمل جهته (الفقرة الثانية).

⁴³³ GHIATE HALIMA : « La démocratie participative Et Participation citoyenne Constitution 2011 », Ministre chargé des relations avec le parlement et la société; 2016. <https://www.mmsp.gov.ma> P48 .

الفقرة الأولى: تطوير العلاقات بين النسيج الجماعي والمنتخبين الجهويين

يعرض هذا الفرع لمجالات تطوير العلاقة بين النسيج الجماعي والسلطات الجهوية المنتخبة. ويحددها في مجالين أساسيين، الأول يتمثل في إعادة تحديد علاقات المجالس الجهوية بشركائها من المجتمع المدني (أولاً)، والثاني يتجلى في تحقيق التنمية التشاركية وكسب تحدي الحكامة (ثانياً).

أولاً: إعادة تحديد علاقات المجالس الجهوية بشركائها من المجتمع المدني

إن إعادة تحديد علاقات المجالس الجهوية بشركائها من المجتمع المدني، تتطلب إعادة النظر في طبيعة العلاقات وكيفيات التعاون مع المجتمع المدني في إطار ميثاق جهوي، من أجل تحديد، على وجه الخصوص، مجال ممارسة الديمقراطية التشاركية، وطبيعة العلاقة بالمجتمع المدني والقواعد الدقيقة التي يجب أن تحكم هذه العلاقة، وأيضاً تنظيم عمليات التشاور. ويتعين أن ينص هذا الميثاق على خلق آلية للنتبع والتقييم لقياس درجة التقدم في عملية تنزيلها إعمال اليقظة واستخلاص الدروس من التجارب والممارسات السابقة المعاشة في هذا المجال ببلادنا، في إطار تطوير العلاقات بين النسيج الجماعي والسلطات الجهوية المنتخبة.

ويتعين على السلطات الجهوية المنتخبة، من جانبها، وفي إطار التزامها بتشجيع الديمقراطية التشاركية، أن تتعامل مع هذا المعطى المجتمعي الجديد كقيمة مضافة وليس كإكراه أو مجرد إجراء شكلي للدعاية وتلميع الصورة، وتقدم بالتالي، دعماً حقيقياً لهذه الممارسة الديمقراطية من خلال وضع رهن إشارة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وسائل العمل المناسبة، وخلق آلية للحوار المتواصل والتفاعلي حول القضايا الجهوية الأساسية. وفي هذا الصدد، فإن شروع المجالس الجهوية في إعادة تحديد علاقاتها بشركائها في المجتمع المدني يجب أن يتجسد في إجراءات عملية، ومنها على وجه الخصوص تعزيز آلية التشاور من خلال:

- فريق من الخبراء لمواكبة الأعمال؛
- ميزانية خاصة لضمان تغطية مصاريف التسيير المرتبطة بتنظيم الاجتماعات؛

- وسائل لوجيستكية كافية كي تمر الاجتماعات واللقاءات وجلسات الإنصات في أحسن الظروف، ويتم توفير وثائق العمل ونشرها وتوزيعها على الأطراف المعنية. ويجدر التأكيد في نفس السياق على ضرورة توسيع دائرة التشاور والمشاركة لتشمل كل مكونات المجتمع، والاستفادة بالتالي من كل الأفكار والمبادرات والخبرة المنبثقة من مصادر غير متوقعة. وتمثل الجامعة، على هذا المستوى، نظرا لما تحتزنه من طاقات قادرة على العطاء، من أساتذة وباحثين وطلبة، شريكا أساسيا ودائما للجهة في جهود التفكير والخبرة والمشاركة في ورش بناء جهة الغد. ولا شك أن إشراك الجامعة في مختلف مراحل التشاور سيؤدي إلى تعميق التفكير في الإشكاليات الجهوية والتماس الحلول الممكنة والمناسبة لها⁴³⁴. يتعين إذن تعزيز علاقات التعاون والشراكات مع هذه المؤسسة، والاستفادة من فضاء الجامعة لترسيخ ثقافة الإنصات والتبادل والتكوين العملي، وتكوين الطلبة، ذلك أنه من الطبيعي أن يهتم هؤلاء، باعتبارهم إحدى القوى الحية في المجتمع، بمستقبلهم ويخططوا له، ومن حقهم بالتالي، كمسؤولين وكقادة في المستقبل ومواطنين كاملي المواطنة، أن يحظوا بالاستماع إليهم، والتعرف على تطلعاتهم وانتظاراتهم، وهم في حاجة أيضا إلى التكوين والتمرس بالشأن المحلي والانفتاح على إشكاليات وواقع تنمية جهتهم. لهذا يجب تشجيعهم على المشاركة، في إطار أنشطة جمعوية، في بعض المبادرات والأنشطة المواطنة المرتبطة بمختلف المجالات⁴³⁵.

ثانيا: تحقيق التنمية التشاركية وكسب تحدي الحكامة

إذا كانت مشاركة العمل الجمعي تعتبر ضرورية تنموية لا غنى عنها، بما تحققه من نجاعة واستمرارية ضمن العملية التدييرية التنموية، وإذا كانت هذه الأخيرة لا يمكنها أن تتحقق أو تنتعش إلا ضمن بيئة الحكامة، فإنه تصبح مشاركة العمل الجمعي كذلك ضرورة حكامةية يجب الانطلاق منها والعمل على تلبيتها، وذلك من أجل تحقيق تدبير جيد للتنمية وتحقيق متابعة ومراقبة قاعدية لها، إذ يلح التصور الليبرالي للحكامة على أن المقصود بـ "gouvernance" هو الجمع بين الرقابة من الأعلى التي تتمثل في الدولة، وما بين الرقابة

⁴³⁴ الحسين الرامي: "الجهوية في قطاع التعليم الجامعي وأفاق التعاون بين الجهات والجامعات"، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة (أيام 26-27 أبريل 2013)، الجهوية في الدول المغربية أية آفاق؟، REJMA، مطبعة المعارف الجديدة/الرباط 2014، ص 153.

⁴³⁵ الحسين الرامي: "الجهوية في قطاع التعليم الجامعي وأفاق التعاون بين الجهات والجامعات"، مرجع سابق، ص 154.

من الأسفل التي تتمثل في المجتمع المدني، ويقوم المفهوم على مبادئ أساسية أهمها المشاركة وثقافة المحاسبة.

ولذلك فالمطلوب هو أن يسعى المجتمع المدني بدوائره الجموعية المعنية، بالمساهمة في التنمية بآلية الاندماج الوطني، من خلال ثقافة المشاركة التي تنبني على أساس التعبئة من القاعدة وعلى المبادرة المحلية، ومن خلال التماسك الوطني كشيء أساسي ويشكل الركيزة الأولى لمشاريع التنمية، فمشاركة السكان والعمل الجموعي ضمن المجتمع المدني في عملية التنمية الجهوية، ليست وليدة قناعة محلية خاصة فقط ، بل يمكن القول بأنها أصبحت تشكل قناعة عالمية سواء في الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو⁴³⁶، وبالتالي، يتعين أن تصبح ممارسة الديمقراطية التشاركية وسيلة لنشر المبادئ والقيم النبيلة للمجتمع، وعلى رأسها مبادئ العيش المشترك والإنصاف والشفافية والانتماء والثقة المتبادلة. كما يجب أن تشكل أيضا مناسبة لتقييم موضوعي وعملي لوجاهة الخيارات التي تبناها المسؤولين الجهويين ولآثارها الفعلية على حياة المواطنين.

وفي هذا الصدد، يتعين تنظيم لقاءات دورية للنظر في حصيلة الأعمال المنجزة وندوات موضوعاتية، وخاصة مع الأجهزة الاستشارية للمجتمع المدني، من أجل جرد المنجزات الفعلية ومقارنتها بالأهداف المرسومة في برامج التنمية الجهوية، مما يسمح للمواطنين بانخراط أكبر في تدبير الشأن الجهوي، والتعبير عن انتظاراتهم ومقترحاتهم، وتقييم نجاعة التدبير الجهوي بموضوعية وتجرد.

الفقرة الثانية: دعم مشاركة المواطن في تسيير عمل جهته

يتطلب التسيير التشاركي للشؤون العمومية المحلية، والتسيير الشفاف لمصالح المجالس الجهوية، أن يكون مواطنو الجهة على علم بكل قرار يتخذه المجلس الجهوي في

⁴³⁶ إذ تعتبر دراسة العطاء السوسيو تنموي للقطاع الجموعي، أو ما يسمى بالقطاع الثالث third sector، من الدراسات محل الاهتمام على مستوى العالم، ومن أشهر وابرز الإسهامات العلمية في هذا المجال على مستوى العالم، المشروع الذي تبنته جامعة "جوهنريكنز" الأمريكية، عبر دراسة دولية مقارنة حول الإسهام السوسيو تنموي في 12 دولة في العالم، طالت دولاً متقدمة وأخرى نامية ودولاً من أوروبا الشرقية، وقد مثل هذا المشروع زخماً علمياً هائلاً، يدفع ويطور البحوث في هذا الميدان، حيث تضمن كشفاً علمياً عن إمكانيات هائلة للقطاع الخاص. إذ أن دور مؤسسات المجتمع المدني لا يقل شأنًا عن دور القطاع الحكومي أو دور القطاع الخاص في المساهمة بتحقيق التنمية الشمولية للمجتمع واستدامة تلك التنمية لرفع مستوى الرفاه الاجتماعي والصحي والتعليمي، من خلال تقديم الخدمات العديدة للأفراد والمجتمع في مواقعهم المختلفة، سواء في المدينة أو في الأرياف أو المناطق النائية غنية كانت أم فقيرة.
للمزيد من الاطلاع انظر:

- "Better Governance for Development in the Middle East and North Africa": "Enhancing Inclusiveness and Accountability. Washington DC": World Bank Group, 2003.

مختلف مراحلها، أثناء النقاش الأولي والصياغة من خلال علنية الجلسات (أولاً)، ثم أن يكون إشراكهم بشكل فعلي في تسيير عمل المجلس (ثانياً).

أولاً: علنية جلسات المجلس الجهوي

إذا كانت الغاية من علنية جلسات المجلس الجهوي هو حضور أكبر عدد ممكن من سكان الجهة⁴³⁷، ليكون عمل المجلس شفافاً وتحت أعين المواطنين، فإن تحقيق ذلك لن يتم إلا من خلال الضمانات التي يقرها المشرع في سبيل تجسيد هذا المبدأ (علنية الجلسات) لكن ما نلاحظه، هو غياب أدنى شروط لتكريس هذا المبدأ⁴³⁸، فلم تحظ بالاهتمام اللازم، لاسيما مع النقص الذي تعرفه بعض الجهات فيما يخص تهيئة الوسائل المادية لقاعة الجلسات، حتى تتلاءم والشروط المناسبة لعقد الجلسات، وحتى لا يتذمر المواطن ويتذرع لعدم حضوره للجلسات بسبب انعدام الوسائل المحفزة للحضور.

لذا لا بد، ألا يكون انعقاد اجتماع المجلس مقصوراً على قاعة المجلس، بل أن يمتد إلى فضاءات أخرى لتواجد المواطنين، وأن تتم على مستوى قاعات كبيرة تكون مجهزة بأحدث الوسائل وفق تقنيات حديثة، وهذا لضمان حضور القدر الكافي من المواطنين وإصغائهم ومتابعتهم لكل مراحل الاجتماع.

كما يجب تكريس حرية الإعلام ومواكبته للنشاطات على الصعيد المحلي، لأنه في كثير من الأحيان نجد الدولة تحتكر هذا المرفق الحيوي في مجال تنظيمه ورقابته، ولا بد من إعطاء أهمية للإعلام الجهوي، فالإذاعات المحلية الجهوية تعد وسائل جيدة، يمكنها أن

⁴³⁷ تنص المادة 51 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات على أنه "تكون جلسات مجلس الجهة مفتوحة للعموم، ويتم تعليق جدول أعمال الدورة وتواريخ انعقادها بمقر الجهة". كما أن المشرع ألزم بإعلام المواطنين بجدول أعمال الجلسات، حيث نصّ على إلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام العموم وهذا ما أشار إليه القانون المنظم للجهات في مادته الواحد والخمسون (51) بقوله "... ويتم تعليق جدول أعمال الدورة وتواريخ انعقادها بمقر الجهة". كما أنّ المشرع حاول أن يجعل أمر تحضير الدورة تشاركياً بين الأطراف المستيرة داخل المجلس ومن باب تفعيل مبدأ المشاركة، وهو من مؤشرات الحكامة الجيدة، كان على المشرع أن يلزم رئيس المجلس الجهوي بنشر مشروع جدول الأعمال المعدّ تشاركياً مع الهيئة التنفيذية، ويطلع سكان الجهة عليه، بغرض تمكين خاصة المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال"

⁴³⁸ على الرغم من أن المشرع حاول تكريس قاعدة علنية الجلسات، إلا أنه أورد عليها استثناءين، يتمثلان في عقد المجلس لجلسة مغلقة وصلاحيّة رئيس الجلسة في إدارة وتنظيم الجلسة، تصل إلى حق المجلس في طرد أي شخص غير عضو في المجلس من قاعة المداولات بعد إنذاره، وهو ما يتناقض مع التصور الذي رسمه المشرع للمجلس الجهوي، على اعتبار أنه مكان لممارسة المواطنة وإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، لأن عمومية الجلسات تعتبر وسيلة مهمة لتمكين المواطن من ممارسة رقابة مباشرة على ممثليه الذين انتخبهم، وكذلك تعد قيوداً على مبدأ علنية الجلسات.

- المادة 52 من القانون التنظيمي 11-114 المتعلق بالجهة.

تصل إلى استقطاب عدد كبير من المواطنين. فنشر الإعلان المتعلق بجدول الأعمال في مقر الجهة، لا يكفي لإعلام المواطنين بصورة فعلية، بل كان من المفروض اتباع وسائل إعلام فعّالة واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، والمواقع الإلكترونية (مثل لوحات إعلانية عمومية)، واللجوء إلى الصحافة سواء كانت مكتوبة وطنية أو محلية، أو السمعية البصرية.

ثانيا: الإشراف الفعلي للمواطن في تسيير عمل المجلس الجهوي

يمكن القول أن الإشراف الفعلي للمواطن في التدبير الجهوي يستهدف "دمقرطة" الديمقراطية نفسها، لأنه يخلق آلية جديدة تسمح بمشاركة المواطن في عملية تشاورية داخل مجلس الجهة، تقوم على أساس تكافؤ الفرص.

إن إشراك المواطن في النهاية له مكن قصدي وغائي، يتمحور حول دعم استقرار الجهة ومنعها من الوقوع في الأخطاء التي تضيع عليها الفرص التنموية للإقلاع الاقتصادي والتحديث الاجتماعي انطلاقا من القاعدة، ففي الدول المتقدمة تصبح مجتمعات فقيرة من ناحية الموارد القادمة من دول العالم الثالث، مجتمعات متقدمة ومنتجة، لمجرد أنها تحولت إلى مدن تضم مصانع منتجة تحققت فيها قدرة السلطة المركزية على التوفيق بين الفرص التنموية والخطط الإنتاجية المتلائمة مع طبيعة الجماعات الترابية من ناحية قدرتها على ممارسة نشاطات اقتصادية، اجتماعية بيئية، ثقافية... وغيرها، وأتيحت فيها كلّ الحرية لهذه الوحدات الترابية لكي تبدع، وتتطور انطلاقا من الواقع المحلي، ومبادرة المواطن على المستوى القاعدي.⁴³⁹

الفرع الثاني: تفعيل آليات التنمية الجهوية

إن مواجهة قضايا التنمية يتطلب تفعيل آليات الحكامة باعتبارها دعائم رئيسية للممارسة الجهوية يتم بموجبها، تدبير مجموعة من المشاكل والقضايا التي تحول دون تحقيق الجهات لاستراتيجياتها التنموية وإنجاز وظائفها الاقتصادية، فعبر التضامن والشراكة والتعاون (الفقرة الأولى) والتخطيط التنموي الاستراتيجي (الفقرة الثانية)، تصير الجهة منفتحة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي الوطني والدولي، مما يجعلها تستفيد من الإمكانيات

⁴³⁹ Hatim Morad : « Participation des citoyens dans la conduite de l'action publique » ;in Gouvernance et conduite de l'action publique ou 21^{ème} siècle ; S /D Ali SEDJARI ; l'Harmattan, 2003,p . 339.

المسخرة لفائدة الشراكة والتعاون، وهو ما يسمح بالانتقال من لامركزية تقليدية تتأسس على متدخلين فقط، أي ممثل الدولة والمنتخب إلى مفهوم عصري ومتطور للامركزية، يركز على عدة متدخلين فإلى جانب الدولة وممثليها والمنتخبين هناك: الإدارة، الجماعات الترابية، فعاليات المجتمع المدني، الخواص، والمتدخلين الاقتصاديين مما يمثل قاعدة لبناء أسس لامركزية جهوية.

الفقرة الأولى: فعالية الإطار التعاوني للجهة

إن تفعيل آليات التضامن والتعاون والشراكة على المستوى الجهوي، من شأنه أن يعمل على تحقيق بعض المشاريع المشتركة وإنجاز البرامج الجهوية، التي لا تستطيع الجهة بمفردها القيام بها، وفي استغلال الطاقات الاقتصادية الموجودة ونهج أسلوب تنموي مندمج ومنسق. كما أنه من شأنه أن يعمل على الحد من الفوارق الجهوية وتجاوز التفاوتات والاختلالات الواضحة التي كرسها التقسيم الجهوي والاكراهات والعوائق التي تقف في وجه إنجازها لمشاريع تنموية، خاصة ضعف الموارد المالية، فتحقيق التضامن والتكامل الوظيفي داخل الجهة (أولاً)، بالإضافة إلى فاعلية آليات التعاون والشراكة (ثانياً)، سيعود لامحالة بالنفع على الجميع اقتصادياً واجتماعياً.

أولاً: تحقيق التكامل الوظيفي داخل الجهة

يعتبر التضامن حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة، ولذا فإن تحويل الاختصاصات للجهة يجب أن يقترن بتوفير موارد مالية عامة وذاتية، لأن أبرز مشكل يعترض الجهات هو مدى وجود موارد بالحجم الذي يمكنها من أن تتكفل بما أسند إليها من صلاحيات بمقتضى القوانين التي تعد في الحقيقة تكليفاً، الأمر الذي يجعل عدم التكافؤ الطابع المميز للتنمية الجهوية إلا إذا كان هدفها هو تمكين جهة من استثمار مؤهلاتها وإمكاناتها على الوجه الأمثل في إطار من التعاون والتكامل مع الجهات الأخرى، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد⁴⁴⁰.

ويفترض مبدأ التضامن أيضاً، إعادة النظر في توزيع الثروات اعتماداً على آليات محددة ومدروسة للتغلب على الفوارق والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات،

⁴⁴⁰ منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد مزدوج 90 و91، 2010، ص53.

خصوصا في ظل وجود جهات غنية وأخرى فقيرة، لأن الجهوية المتقدمة تقوم على ترسيخ هذا المبدأ للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق الجغرافية والديمغرافية بينها،

ولهذه الغاية أصبح من الضروري تفعيل دور صندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليه في المادة 142 من دستور 2011، فالتوزيع المجالي المناسب للمعطيات السوسيو-اقتصادية والثقافية يتطلب إخضاع التقسيم الجهوي لمعايير ملائمة مع معطيات الواقع الجهوي، وإدماجها في وحدات ترابية كفيلة بأن تعكس ذلك الانسجام والتعايش الاجتماعي، من أجل تحقيق التضامن الاجتماعي داخل الجهات⁴⁴¹.

فإذا كان التنظيم الجهوي يقوم بصفة عامة على أساس عنصرين رئيسيين:

- عنصر مجالي/ ترابي تحدده معطيات التقسيم الجهوي؛
- عنصر تنظيمي مؤسساتي كفيل بتحقيق الانسجام والتكامل الوظيفي بين المكونات الإدارية القائمة على أرض الجهة.

فإن نجاعته تتطلب تكامل العنصرين في تلاحم قوي يستجيب لمتطلبات التنمية الجهوية، ويحقق الأهداف المتوخاة من وراء تطبيق مفهوم الجهوية.

إذ لا ينبغي اختزال الجهوية المتقدمة في مجرد توزيع جديد للسلطات، بين المركز والجهات لأن التنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني، إلا إذا قامت على تلاحم استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل، مع إيجاد آليات للتضامن، المسجد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد من جهة، كما أن التكامل والتضامن الاقتصادي بين الجهات سيضمن النمو الاقتصادي المتكافئ والذي بدوره سيضمن النمو والاستقرار الاجتماعي الذي سيضمن النضج السياسي في مغرب واحد موحد، ومنتشبا وفخورا بهويته ووطنية بعيدا عن القبلية والعرقية والتصلب الفكري والتعنت الحزبي والديني من جهة أخرى.

إن ضرورة تنسيق الجهود لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة والعمل على حل المشكلات المستعصية، يقتضي بالضرورة وباستمرار التعامل والتنسيق بين مختلف الجماعات من أجل القيام بالاختصاصات المنوطة بها، التي لا تقبل أن تعطي لجماعة دون

⁴⁴¹ عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية"، المرجع السابق ص 393.

أخرى، مما يستلزم أن تنشأ مثل تلك العلاقات التي تسعى بالتالي إلى تفادي تشتيت الجهود وضياع الفرص والتقليل من التبذير.

وبدون تكثيف الجهود والتوظيف المشترك للإمكانيات يمكن أن تعجز جهة معينة عن إنجاز مشروع معين أو تدبير قضية معينة، لأن الأموال المتوفرة لها قد لا تمكنها من تحقيق ذلك. مما يتطلب تدخل جهات أخرى في إطار اتفاقية لإخراجها إلى الوجود، فكثير هي المشاريع التي لولا تدخل الدولة لما استطاعت بعض الجهات إنجازها والاستجابة لمتطلبات السكان الذين هم بالدرجة الأولى هدف كل مشروع تنموي⁴⁴².

ثانيا: فاعلية اتفاقيات التعاون والشاركة

إن إرساء علاقات الجهة بالجماعات الترابية الأخرى على أسس التكامل والتعاون والتشاور الفعالين لتحقيق التنمية المندمجة والمتسقة، والاستجابة بالتالي لمصالح ومتطلبات السكان بأقل تكلفة ممكنة، يفترض في نظرنا توافر أربعة مقومات أساسية، أولها يهم توضيح وإعادة توزيع اختصاصات الجماعات الترابية، أما ثانيها فيتعلق بتقوية وسائل وإمكانات الجهات، في حين ثالثها يهم تحقيق تراتبية وظيفية في علاقة الجهة بالجماعات الترابية لقيام دينامية جديدة للعمل الجهوي في شموليته. أي أن يتم ترتيب الأدوار التي تقوم بها مختلف الوحدات الإدارية والترابية الواقعة داخل نفوذ الجهة، من خلال وعي الجميع بضرورة توفرهم على تصور جهوي لشؤونهم المحلية والإقليمية والجهوية لتحقيق تنمية مندمجة ومتوازنة بمختلف مناطق الوحدة الجهوية⁴⁴³. أما آخرها فيتجلى في ضرورة توضيح الإطار القانوني للتعاون والشاركة، وفي هذا الصدد ولتجاوز الإشكاليات المطروحة أصبح من اللازم توضيح الإطار القانوني للتعاون بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وتنويع ميكانيزماته وأشكاله لإطلاق دور كل جماعة على حدة في إنجاز المشاريع وتدبير القضايا التي لا تستطيع

⁴⁴² الشريف الغنوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق ص 345.

⁴⁴³ "ففي إيطاليا مثلا نجد المشرع الدستوري، يمنح للجهات سلطة الوصاية على الجماعات الترابية الأخرى، إذ أعطى للجهات اختصاص مراقبة مراقبتها في النطاق لترابي للجهة حيث يتم تكليف هيئة تابعة للجهة بمراقبة مشروعية أعمال كل من الأقاليم والجماعات القاعدية ومختلف الأجهزة المحلية. بالإضافة إلى مراقبة ملاءمة تتجلى في طلب إعادة النظر في موضوع مداوات الأجهزة المحلية التداولية. ونفس الاختصاص تتوفر عليه الجهات البلجيكية منذ 1980

وبذلك لم يعطي المشرع الإيطالي أية أهمية بالنسبة لإمكانية قيام تكتلات سياسية جهوية تهدد الوحدة الوطنية، فعملية التنسيق غالبا ما تتلاشى بفعل تداخل الاختصاصات وانعدام محاسبة ومراقبة السكان لأعمال ممثلهم من الناحية القانونية، حين يبقى هذا الالتزام مرتبطا بالمستوى الأخلاقي أكثر منه على المستوى القانوني، الشيء الذي قد يخل بعجلة التنمية الجهوية والترابية."

- عبد اللطيف بكور: الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإقرار الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80-2008، ص 113.

وحدها القيام بها، وهو ما يستدعي التعجيل بإجراء تقييم شامل لتجربة التعاون والشراكة بمختلف أشكالها لوضع سياسة عمومية واضحة المعالم بدل ترك الأمور تسيير هكذا بدون بوصلة والاستمرار في ضياع الجهد والوقت والمال العام.

الفقرة الثانية: التخطيط التنموي الاستراتيجي أساس الحكامة الترابية

إن تحقيق التنمية الترابية بمجالاتها المتعددة وعناصرها المختلفة لا يتم عبر ممارسة المهام والاختصاصات وبرمجة الميزانيات الجهوية وتنفيذها، وإنما يتوقف بشكل أساسي على واقع هذه البرمجة وأهدافها ومدى تفاعلها مع المحيط، ومدى تلبيتها لحاجيات السكان، فالتنمية الترابية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تنبني بالأساس على الأخذ بعين الاعتبار مختلف المعطيات والعناصر المؤثرة فيها والمرتبطة بها⁴⁴⁴.

وعلى هذا الأساس، يعتبر التخطيط الاستراتيجي⁴⁴⁵ بمثابة الآلية الفعالة لتدعيم الاقتصاد المحلي وترسيم الأهداف الواضحة المبنية على المعطيات الواقعية، وعلى متطلبات تعزيز القدرات التدييرية وإدارة المرافق والشؤون الجهوية، وفق منظور شمولي واضح. وعلى هذا الأساس، يتطلب الأمر تدارس المناهج الكبرى المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي ومميزاته على مستوى تدبير الشأن العام الجهوي، وذلك من ناحيتين، الناحية الأولى تهتم الحديث عن التخطيط الاستراتيجي التشاركي كأحد أهم هذه المناهج (أولاً)، في حين الناحية الثانية تهتم الحديث عن التخطيط الاستراتيجي التعاقدية (ثانياً).

أولاً: التخطيط الاستراتيجي التشاركي

إذا كان تحقيق التنمية الجهوية يتطلب توفر مجموعة شروط ذاتية وموضوعية تضمن نجاحه وتحقيق الأهداف المسطرة وفق الحاجيات المحلية، فإن التخطيط يجسد الحاجة لوجود إدارة جهوية فعالة مقابل القدرة على تحديد الحاجيات الفعلية، وضبط الأولويات التنموية

⁴⁴⁴ دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" منشورات بيرتلان ستيفانج جويتير سلو والبنك الدولي، واشنطن، 2004، ص14.

⁴⁴⁵ يعبر التخطيط الاستراتيجي التنموي عن منظومة متكاملة من عمليات التشخيص وتحديد الحاجيات الفعلية والملائمة لوضعية الجهة أو الجماعة، وتحديد الأهداف الاستراتيجية والخطط العملية المجزأة والقابلة للتنفيذ على مدى السنوات المالية أو مراحل تنفيذ الميزانية، على أن تتضمن مختلف الأنشطة التدييرية والعمليات المالية المرتبطة بهذه الأهداف، مما يمكن من وضع سياسة مندمجة تتضمن استعمال الوسائل المتاحة أو المعتمدة من أجل تحقيق أهداف محددة بناء على دراسة واقعية واستشرافية لحاجيات الساكنة ولتطور المتطلبات التنموية. فهذه السياسة أو المنظومة تحقق التكامل بين النشاط التدييري والمالي للجهات أو الجماعات الأخرى، وبين الأهداف المسطرة على مستوى مختلف القطاعات أو مجالات تدخل الهيئات المعنية.

- انظر: عبد المطلب: " اللامركزية والتنمية الإدارية"، منشورات مركز الدراسات والإدارة العامة، 2000، ص 18 و19.

المرتبطة بها. وهذه العملية لا يمكنها أن تتم بنوع من الفعالية والنجاح والتحديد الدقيق إلا بناء على اعتماد المقاربة التشاركية، التي تمكن المعنيين بالدور التنموي الجهوي أو المستفيدين منه أو المشاركين في بعض جوانبه (مجالات التدخل الاقتصادي التنموي للجهات على وجه الخصوص). فالتخطيط التشاركي بمثابة الإطار الاستراتيجي الذي يمكن من "تسهيل وتوجيه الحوار بين جميع المتدخلين الجهويين أو غير المنتمين للدائرة الترابية للجهة"، في سياق ضبط وتحديد الأولويات المبنية على الحاجيات التنموية لوحدات اللامركزية، وهذه الآلية إنما تسمح في واقع الأمر بإرساء ثقافة الإشراف والتشاور حول آفاق التنمية بطريقة تشاركية" على مستوى الجهة بالدرجة الأولى والجماعات الترابية الأخرى⁴⁴⁶.

وإذا كانت التنمية الجهوية تتطلب ترك هامش المبادرة للجهات والوحدات الترابية الأخرى وتعزيز استقلاليتها التدييرية والمالية بشكل يتناسب مع الحاجيات التنموية، فإن التخطيط التشاركي يتجاوز هذا المستوى ليركز على إشراك مختلف المعنيين بالنشاط المتالي وبالدور التنموي الترابي أو المستفيدين منه أو حتى المتعاملين مع الجهات، من المؤسسات الاقتصادية الخاصة أو هيئات المجتمع المدني. فالبعد المجالي للتخطيط التشاركي يتأسس على الإطار الترابي ومحيط الهيئة الجهوية وبيئتها، في حين يتعلق البعدين الموضوعي والمادي بوظيفة التخطيط وأهدافه في علاقتها مع موضوع ومجالات النشاط التنموي للجهات.⁴⁴⁷

فالتخطيط التشاركي ينطلق من مبادئ وقواعد تنطلق بعملية التخطيط من القاعدة التنموية التي تشمل الجهة ومحيطها وبيئتها ووسائل عملها، ولا يمكن هنا إعطاء الأولوية للبرامج السنوية أو العمليات المالية المرتبطة بالميزانية السنوية، وإنما تعتبر هذه العناصر

⁴⁴⁶ إن التخطيط يتأسس على مجموعة من المعطيات والعمليات المتعلقة بالجوانب التقنية والمالية والتنظيمية أو العضوية، وإعداد المخططات التنموية في الجهات والجماعات الأخرى يعتبر نوعا من المزاجية أو التأليف بين مختلف هذه العناصر، بشكل منسجم وقائم على دراسة وتشخيص الأوضاع وتحديد الأهداف الواضحة والقابلة للتحقيق، مع حسن برمجة واستعمال الموارد والإمكانات المخصصة لذلك وبالتالي يتضمن التخطيط مجموعة عناصر تشكل أساس مضمونه المفاهيمي ومدلولاته العلمية. فتحديد الحاجيات ووضع الأهداف الاستراتيجية، وكذا التركيز على الجوانب المنتجة أو المساعدة على التنمية الاقتصادية أثناء وضع المخططات، تعد من أهم مضامين التخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى وضع نظام للمراقبة وتتبع التنفيذ وكلها تعد عامر محمد: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 "تدبير الشأن المحلي" منشورات وزارة الداخلية- المديرية العامة للجماعات المحلية، ط1، 2006، ص116. عناصر أساسية في منهجية التخطيط على مستوى النشاط المالي والتدبير للجهات.
للاستزادة أنظر:

- « Planification nationale et planification locale » Rapport PNUD-MPCE ; Décembre 1999, pages 5 et 6.

⁴⁴⁷ IABIE (F): « Gestion financière des collectivités locales », Ed, Communes et Régions d'Europe CDLR, n°50, 1993, page 62.

كلها الإطار الإجرائي لتنزيل البرامج الاستراتيجية وتنفيذها⁴⁴⁸، وبالتالي يعتبر توفر المعطيات المتعلقة بهذه المجالات داعما لضبط الحاجيات والوسائل، وهو ما يسمح به المنهج التشاركي الذي يفسح المجال للجميع في عملية التخطيط وإن بأشكال نسبية أو محدودة.⁴⁴⁹

إن المقاربة التشاركية تعتمد على التواصل والتفاعل بين الجهات فيما بينها أو بينها وبين مختلف الفاعلين الترابيين والاقتصاديين والمجتمعيين، وتمكن بشكل خاص من نوع من التدخل الإيجابي للمعنيين بالنشاط المالي الجهوي على مستوى تدبير المخططات وتنفيذها. وإذا كان البعد المجالي أو المادي يتعلق بضبط الحاجيات والأهداف وتدقيق وسائلها، فإن العملية التواصلية تسمح بتحديد الأولويات التنموية والبرامج الإجرائية اعتمادا على التفاعل الإيجابي بين الجهات والمعنيين بالتنمية الترابية⁴⁵⁰.

ثانيا: التخطيط الاستراتيجي التعاقدى

يعتبر التدبير التعاقدى تطورا منهجيا لآلية التخطيط الاستراتيجي، يسمح للجهة بوضع استراتيجية واضحة المعالم والأهداف، تشترك في إعدادها كافة الأطراف ذات الصلة بالشأن العام الجهوي، وتتميز بوجود رؤية مشتركة ومنسجمة الأبعاد للدور التنموي وحيثياته ومجالاته. فالتشراك يسمح باعتماد مبدأ المساهمة⁴⁵¹، غير أن التعاقد يضع الأسس النظامية والعملية والمادية لتطبيق هذا المبدأ وتنزيل مقتضياتها على أرض الواقع وضمان نجاح عملية التخطيط وانسجام مكوناتها وأجزائها، عبر ضبط مجالات التدخل المباشر أو غير المباشر وتحديد المسؤوليات الإجرائية أو التنفيذية المرتبطة بها، وكذا تدقيق حدود دور كل طرفي التدخل التنموي على مستوى كل مرحلة.

فالتخطيط التعاقدى وعلى غرار المنهج التشاركي يعد بدوره، بمثابة صيرورة عملية وواقعية ووظيفية تقوم على المبادئ العامة للتخطيط الاستراتيجي من تشخيص لوضعية الجهة وتقييم البرامج التنموية السابقة، وتدقيق الحاجيات وتحديد الأولويات التنموية بناء على

⁴⁴⁸ JACOB (M): « La transparence dans les finances locales », Mémoire de DEA en droit public général, Uni ,Lille 2 année uni 2001-2002,page 44 .

⁴⁴⁹ « Décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de CTB ? » ,op.cit,p 71.

⁴⁵⁰ عامر محمد: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 "تدبير الشأن المحلي" منشورات وزارة الداخلية- المديرية العامة للجماعات المحلية، ط1، 2006، ص116.

⁴⁵¹ محمد بلحمجوبي: "حول التخطيط الاستراتيجي للتكنولوجيا الجهوية"، م.م.إ.ت.م. عدد: 8، 1996، ص: 142.

عملية التشخيص، ومن ثم إعداد برامج للتدخل التنموي الاستراتيجي بالتعاقد بين مختلف الفاعلين الترابيين، وبالتالي يعتبر المخطط التعاقدى بمثابة "وسيلة قانونية وإدارية" تمكن الجهات من إعداد برامجها الاستراتيجية بتعاقد يرسخ ثقافة المسؤولية التي ترسي مبدأ "الشعور بالزامية تطبيق مقتضياته فيما يتعلق بعقود الخطة"⁴⁵² التي تعتبر بمثابة التنزيل العملي والتقني للتخطيط التعاقدى⁴⁵³.

إن تطبيق هذه التقنية في تنفيذ برامج ومخططات الجهة سيجعل الشراكة تخدم التوازن الترابي بدفع الجهة ليس إلى إقامة اتفاقيات منعزلة ومننقاة⁴⁵⁴، بل عقود تخطيط حقيقية تمكن الدولة من خلق تقليد جديد في تحقيق التنمية على الصعيد الجهوي، وتسمح بإنجاز مشاريع مندمجة لتصحيح الفوارق الترابية مكرسة بذلك ميثاق حقيقي للتضامن⁴⁵⁵، ووسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ودعم وتقوية العمل المحلي وتوحيد تدخلات جميع الفاعلين سواء الدولة أو الجماعات الترابية، قصد صياغة سياسة محلية متوازنة، ومن خلال تنمية وطنية شاملة.

فهذه الآلية إنما تشكل في واقع الأمر أهم أسس ومبادئ الحكامة الترابية، المبنية على إرساء قواعد الديمقراطية المؤسساتية (وجود هيئات منتخبة) والوظيفية (ممارسة الهيئات المنتخبة للاختصاصات التنموية الجهوية)، وعلى ترسيخ ثقافة المسؤولية والشفافية، بما يمكن المواطن والمنتفع والفاعل الجهوي، وأيضا المنتخب الجهوي، من تتبع عمليات البرمجة الاستراتيجية وإنجاز المخططات التنموية على الصعيد الجهوي، إضافة إلى مبدأ تعزيز الاستقلال المالي والتدبيري المحلي الذي يعد أحد شروط إنجاح عملية التخطيط التنموي⁴⁵⁶.

المطلب الثاني: تجويد المجال الترابي

إن من أبرز الأسس والركائز والدعامات الحقيقية لقيام حكامه تدبير المجال الترابي هي تكريس جهوية متقدمة على أرض الواقع وبالممارسة. فما من شك في وجود ترابط بين

⁴⁵² عامر محمد: "إشكالية التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية"، مرجع سابق، ص 118.

⁴⁵³ "Modernisation de L'Etat-tendances et nouvelles réalités". Rapport DE l'observation finance de l'administration publique, Paris 2004. page 28.

⁴⁵⁴ محمد بلحمجوبي: "حول التخطيط الاستراتيجي للتكنولوجيا الجهوية"، مرجع سابق ص: 143.

⁴⁵⁵ الشريف الغويوبي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 342.

⁴⁵⁶ يثير التخطيط التنموي في واقع الأمر العديد من الإشكالات التي تربط أساسا بالدور الاقتراضي والواقع العملي للجهات، علة مستوى التخطيط الاستراتيجي، سواء فيما يتعلق بمسألة الاستقلال المالي الجهوي كأحد عناصر الحكامة الجهوية وعلاقتها بالتخطيط، أو بقدرة الجهات نفسها على إعداد برامجها الاستراتيجية التنموية.

السياسية الجهوية والحكامة الترابية⁴⁵⁷، فكل سياسية جهوية لا يمكنها أن تحقق المردودية المرجوة منها، إلا من خلال النهوض بالمجال الترابي عبر البحث عن جودة إنتاجه (الفرع الأول)، وعن كيفية تخليقه وحكامته (الفرع الثاني)، بما يخدم توفير شروط العيش الكريم لسكانته وتقديم التجهيزات الضرورية للحياة اليومية. الاقتصادية، والتوزيع المنصف للثروات.

الفرع الأول: عوامل وأدوات جودة المجال الجهوي

يتناول هذا الفرع الحديث عن عوامل وأدوات جودة المجال الجهوي، وهو مقسم إلى فقرتين أساسيتين، الفقرة الأولى تعرض للعوامل، أما الثانية فتتناول الأدوات المساهمة في تحسين المجال.

الفقرة الأولى: عوامل جودة المجال الجهوي

تبرز أهمية المجال الترابي للدولة بمفهومه الجغرافي - بالنسبة للاتجاه نحو الحكامة الجيدة- في اعتباره الإطار الذي تمارس عليه سيادتها. ولتنظيمه تعمل الدولة على تقسيمه إلى عدة وحدات ترابية، يتم في إطارها بلورة القرارات التنموية، وإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية. واعتبارا للفوارق الجهوية الواضحة للتقسيم الترابي الحالي على مستوى خلق الثروات والاستهلاك والمؤشرات المرتبطة بالحقوق الأساسية، كما كشفت عن ذلك أبحاث ودراسات المندوبية السامية للتخطيط، ومديرية الدراسات والتوقعات التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية⁴⁵⁸، فإن معالجتها تستدعي توافر مجموعة من العوامل، أبرزها القضاء أو التقليل من الفوارق الجهوية (أولا)، وعقلنة الاستثمار العمومي وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة (ثانيا).

أولا: القضاء أو التقليل من الفوارق المجالية

إن إشكالية الفوارق الجهوية تستدعي مساهمة عدة أسباب، منها لا للحصر ما يمت إلى طبيعة مرجعيات منطقتي التنمية المحلية والجهوية المعتمد من لدن الدولة (منطق تضامني أو منطق تنافسي أو منطق تكاملي أو منطق تنافري...)، أو ما يتعلق بنوعية الموارد

⁴⁵⁷ Ahmed Bouachik : « la Régionalisation : un nouveau mode de gouvernance territoriale », revue marocaine d'administration locale et de développement, n°67, collection thèmes actuels 2010, p69.

⁴⁵⁸ للمزيد من التفصيل انظر مديرية الدراسات والتوقعات التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية على الرابط التالي:

<https://www.finances.gov.ma>

الاقتصادية للبنىات الحاضنة للمجال أي الجماعات الترابية (موارد موسمية أو موارد دون قيمة تنموية في السوق الاقتصادية الوطنية (الصناعة التقليدية...))، أو موارد ذات تسويق عالمي...))، أو ما يرتبط بنمط التراب (حضري أو قروي أو نصف حضري) في علاقته بالدينامية المجتمعية. هذه التمهصلات يقابلها بطريقة متناقضة تضخم في خطاب الفاعلين (حكوميين أو مدنيين) حول التنمية الترابية، لا سيما أن حاجيات ومتطلبات الساكنة والمواطنين تظل دون إجابات مقنعة ولا تترجم على أرض الواقع. فالاختلالات البنيوية نفسها (سواء المؤسساتية منها أو الاقتصادية أو الاجتماعية)، تتسبب في تعميق الفوارق الترابية بين الجهات فيما يخص فرص الشغل، وتوفر وسائل المواصلات وجاهزية المرافق الصحية وفاعلية مؤسسات التأطير الإداري...، مما يفضي إلى جهات متميزة بالإمكانات، من جهات نسبية غنية إلى جهات نسبية فقيرة.

وبذلك يتبين أنه، إذا كان الأصل في هذه الاختلالات هو منطق المردودية، فإن التمويل العمومي لبرامج التنمية الذي يهدف إلى التقليل من الفوارق الجهوية لم يستطع القضاء على الاتجاهات المهنية.

فعلاقة المجال كما يحددها أحد الباحثين في مقارنة الاقتصاد المجالي (L'économie spatiale) التي تستند على مختلف أشكال مطالب السكان، ثم كلفة الاستجابة لهذه الحاجيات الاقتصادية. فعلى أساس ساكنة محددة الموارد المالية المتوفرة تقوم مجموعة من الأنشطة بمجال معين، حيث تصبح الجهة إطارا عاما لاقتصاديات محلية، تدمج فيها الفعاليات المحلية، لتساهم في مسلسل تنموي مندمج.

حيث تقوم الدولة بالاعتراف بهذه الجهات، من أجل لامركزية سياستها الاقتصادية من جهة، والاهتمام بالمصالح الجماعية من جهة أخرى، لأن التسيير الاقتصادي لكل جهة يقوم بالأساس على تحليل مجالها الاقتصادي. لذلك فإملاء السياسات التنموية من أعلى هرم الدولة، لا يتماشى وتحقيق هذه الوضعية الاقتصادية المحفزة للتنمية الترابية.

وهو ما يزكي طرحنا، بأن القضاء على الفوارق المجالية لن يتم إلا بتنمية المجال الجهوي والاهتمام بمعطياته في إطار نظرة شمولية تخدم الاقتصاد وليس السياسة، حيث تتحدد هنا علاقة السياسة بالاقتصاد في إطار التنمية الجهوية. وهو ما أطلق عليه

الباحثون⁴⁵⁹ في علم الاقتصاد "نموذج التنمية المندمجة" الذي يتطلب تحقيق توافر شرطين أساسيين هما:

- ضرورة تقريب وإحداث مراكز القرار بالجهات، في إطار لامركزية متطورة؛
- ضرورة وضع تصور واضح حول المضمون الاقتصادي لكل جهة.

لهذا من المستحب استهداف تنمية ترابية تقوم على أساس أن الاندماج المحلي (الإجابة عن المطالب المحلية والاعتراف بالخصوصيات الجهوية) هو أساس الاندماج الوطني، بالاعتماد على مؤسسات محلية مستقلة تدبر مباشرة مصالح وحاجيات الساكنة، في أفق خلق التوازن الجهوي داخل التراب الوطني وإعمال المواطنة كأساس للعيش الكريم والتماسك الاجتماعي؛ وذلك لأن الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين جهات المغرب (جهات معاصرة وجهات تقليدية) تنذر بانفجار اجتماعي وتفاقم الاحتقان الشعبي، لا سيما مع استحضر استراتيجيات الثقافة السياسية الجديدة المرتكزة على شبكات التواصل الاجتماعي واستفحال مظاهر الانفلات والتسيب من قبيل " السرقة؛ (والتشرميل) وقضاء الشارع وتراكم الأزمات والنفايات والتراخي على أملاك الغير والشطط في السلطة والاختلاسات المالية والسطو على المشاريع العمومية..."، من هذا المنطلق، يمكن للجهة أن تمثل الموقع السياسي المناسب للشروع في التفاوض حول مسألة الثروة وإنتاجها وتوزيعها؛ وذلك بتفعيل واقعي لصندوق التأهيل الجماعي وصندوق التضامن بين الجهات بغية الوصول إلى العدالة الترابية وتنظيم الحياة العامة والسلم الاجتماعي داخل جهات ثقافية في إطار الجهوية الموسعة.

ثانيا: تحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة

يعد الاستثمار اختيارا أساسيا في الاقتصاديات الحديثة، وبما أنه يقوم على أساس تحقيق المردودية والربح، ويجعلهما أهداف استراتيجية، فهو يعتبر منعشا اقتصاديا مهما. في هذا الصدد، نجد المغرب قد عبأ استثمارات عمومية جد مهمة، إلا أنها من حيث الاستهداف وإن كانت تعتمد على أولويات محددة في كل مرحلة أو في كل قانون مالية، فقد سجلت بعض الاختلالات على مستوى التوازن في تغطية المجال الترابي، مما أدى إلى

⁴⁵⁹ Claisse Armande : « L'aménagement de l'espace territorial au Maroc » in Etats territoriaux au Maghreb, éd . CNRS-Paris 1985 op.cit. p 245.

تسجيل تفاوتات واضحة على مستوى استفادة الجهات من المشاريع الاستثمارية، فضلا عن التقييم الذي يبرز آثارا دون المتوقع على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وعلى مستوى التنمية المستدامة⁴⁶⁰.

الفقرة الثانية: الأدوات الجهوية لتحسين المجال الترابي

تتيح الحكامة الجهوية فرصة ثمينة لتحقيق هدف الاندماج بين السياسات العمومية، بطريقة قبلية، بمناسبة إعداد برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب. ذلك أن هذه الوثائق تأتي لتؤكد أن مفهوم التخطيط لم يفقد أهميته، مع غياب نقاش عمومي حول السياسات العمومية، خاصة بعد التخلي عن التخطيط على المستوى الوطني، وتأتي لتبين أيضا أن مبادئ التخطيط التصاعدي، والنقاش التشاركي، وتجسيد المقاربة الترابية، أصبحت ذات أهمية بالغة، لهذا، يجب ألا تُعدَّ عملية إعداد هذه الوثائق مجرد إجراء تقني وشكلي، بل يجب اعتبارها. كرافعة حقيقية للتنسيق بين الرؤى والعمليات ذات البعد الجهوي، وتحقيق اندماج المشاريع المهيكلّة، والمشاركة المسؤولة في الجهود الشاملة المبذولة من أجل تحقيق التنمية المتسقة للمجال الترابي، بحيث يمكن القول إن نجاح مسلسل إعداد هاتين الوثيقتين - برنامج التنمية الجهوية (أولا)، والتصميم الجهوي لإعداد التراب (ثانيا)-، يشكل في الحقيقة مدخا أساسيا لنجاح الحكامة الجهوية.

أولا: برنامج التنمية الجهوية

اعتبارا لأهمية برنامج التنمية الجهوية في المرحلة الراهنة، فإنه يتعين على الجهات الحرص على تحديد أهدافا بدقة، واختيار منهجية عملها المناسبة وتعبئة مواردها ووسائلها لتحقيق تلك الأهداف.

لذا يجب أن تراعى في البرامج والمشاريع المحددة خصوصيات وقدرات الجهة، مع التركيز على المشاريع ذات الجدوى المؤكدة، بعدد محدود، ولكن بآثار قوية على الساكنة وبكلفة معقولة، بعيدا عن أي توظيف للنفقات في حسابات لا علاقة لها بالمصلحة العامة. كما يتعين على الجهات أن تطور خبرتها المحلية، انطلاقا من مؤهلاتها وإمكانياتها

⁴⁶⁰ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " رأي حول موضوع: "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الاعمال على صعيد الجهة"، مرجع سابق، ص 11-12.

وخصوصياتها، مع توفير الوسائل والموارد عن طريق التعاون مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى والقطاع الخاص، مع اللجوء، عند الاقتضاء، إلى التعاون الدولي⁴⁶¹.

ولهذا الغرض، يتعين عليها أن تستعين بالخبرة الخارجية المناسبة لتحديد مشروعها المستقبلي وتعبئة كل الطاقات والكفاءات الجهوية بهدف خلق مناخ ملائم للنهوض بجاذبية الجهة وتنافسيتها، على المستوى الوطني والدولي، وبناء «مشروع للجهة» تتخرط فيه كل القوى الحية بالجهة وتعبئ جهودها من أجل إنجازها.

ويستلزم إنجاز هذا البرنامج الذي يهم كل جهات المملكة، بدرجات متفاوتة حسب الخصائص الملاحظ في هذه الجهة أو تلك، عقد شراكة بين الدولة والجهات، وسيشكل حيز الزاوية في عملية برمجة البرنامج الجهوي للتنمية، على الأقل، بالنسبة إلى مدة الانتداب الأولى والثانية للمجالس الجهوية. ويتعين تعزيز هذا البرنامج ذي الأولوية ببرامج إضافية للحد من أوجه العجز وتقوية البنيات التحتية الأساسية والرفع من القدرات التنموية للجهة ومن جاذبيتها. فضلا عن ذلك، يجب ترتيب المشاريع حسب الأهمية، مع مراعاة، على التوالي، المشاريع قيد الإنجاز، والمشاريع التي استوفت الشروط التي تسمح بالشروع في إنجازها، وعند الاقتضاء، المشاريع الجديدة، إذا توفرت فيها الشروط التقنية والمالية، مع إعطاء الأولوية للمشاريع التي تقوم على التعاون التضامني مع الجماعات الترابية الأخرى، والتي يمكن أن تشكل رافعة للتمويل وتصب في المصلحة العامة.

ومن المفيد، بالنسبة إلى برامج التأهيل الترابي، الحرص على تحقيق اندماجها، على مستوى التنفيذ، مع برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، للاستفادة من مكتسبات هذا الورش الكبير، والاستغلال المعقلن للتمويلات، وتقاسم المساطر وهيئات وأدوات التدبير والحكامة، باعتماد صيغة تُحدّد عن طريق التعاقد بين الدولة والجهات.

⁴⁶¹ وذلك تماشيا مع ما نصت عليه المادة 83 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات على أن «يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة و وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد الأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع. يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة. يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين.»

ثانيا: التصميم الجهوي لإعداد التراب

يعد التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي طبقا للمادة 88 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات، كما يعتبر إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية.

يقوم رئيس مجلس الجهة تحت إشراف رئيسه، بوضع هذا التصميم وفق مقاربة تشاورية على المستويين المجالي والقطاعي ورؤية استراتيجية واستشرافية، تتوخى تحديد خيارات التهيئة المجالية انطلاقا من تشخيص ترابي استراتيجي للجهة.

ولكي يتم إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب تحت إشراف رئيس الجهة، كما ينص على ذلك النص التنظيمي المشار إليه أعلاه، من المفيد برمجة مسألة وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب ما بعد السنوات الثلاث الأولى من مدة الانتداب الأولى للمجالس الجهوية وذلك لأسباب ثلاثة:

- الاستفادة من التجربة المكتسبة والنتائج المتحققة من خلال أجراء برنامج التنمية الجهوية، من أجل التشبع بحقائق الواقع الميداني وإغناء الرؤية الموجهة لإعداد التراب، والتي سيتم على ضوءها تحديد الخيارات الاستراتيجية للتصميم الجهوي لإعداد التراب؛

- تعتبر السنة الثالثة من مدة الانتداب في الوقت نفسه فرصة لتقييم مرحلي لبرنامج التنمية الجهوية، وأيضا كطور تحقق فيه قدر كبير نسبيا من النضج في تنزيل الجهوية، وخاصة مع استكمال وضع المنظومة القانونية، وأجراء أجهزة التدبير، وتوفر مصادر تمويل كافية نسبيا، وتعزيز التعاون والشراكات؛

- يجب أن تركز جهود مختلف الجماعات الترابية، خلال هذه المرحلة التي تشهد انطلاق الجهوية، على التأهيل الاجتماعي وتقليص الفوارق الصارخة بين الجهات، خاصة وأن أغلب الجهات تتوفر على رصيد وثائقي وإطار مرجعي غني في مجال إعداد التراب، والذي يتعين تكييفه مع التقطيع الجغرافي الجديد للجهات.

إن مجموع هذه الشروط ستؤدي إذا عرفت طريقها نحو التطبيق إلى تحويل الجهة إلى مكان يتحرر فيه السكان من إكراهات المركزية ويتطورون اجتماعيا وثقافيا وسياسيا وفق روح جهوية، كما ستمكن الجهة في حد ذاتها من تخطيط يأخذ بعين الاعتبار الطابع

التكاملي والتآزر بين الجانب السوسيو-اقتصادي للتنمية الجهوية وجانبها المجالي⁴⁶². وسيتيح للدولة والجهة مجتمعيتين (في إطار تسيير الشأن العمومي تسييرا تشاوريا ولا مركزيا وجهويا) أن تلعب دور المحفز على تحقيق أهداف سياسية التنمية وإعداد التراب الجهوي⁴⁶³.

الفرع الثاني: الترسخ الجهوي لمكافحة الفساد

إن الوقاية من الفساد ومكافحته ليس بالأمر الهين أو البسيط، بل يتطلب تضافر جهود عدة جهات وقطاعات سواء كانت عمومية أو خاصة. فهذه المكافحة لا يمكن أن تكون عشوائية، بل تتطلب توافر مجموعة من المرتكزات (الفقرة الأولى)، والوسائل العملية الضرورية لذلك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مرتكزات سياسات محاربة الفساد على المستوى الجهوي

يعرض هذا الفرع لمرتكزات سياسات محاربة الفساد على المستوى الجهوي والترابي، ويحددها في مرتكزين أساسيين لا مناص منهما، المرتكز الأول يتجلى في ضرورة التقيد بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد⁴⁶⁴ (أولا)، والمرتكز الثاني يتمثل في اعتماد الآليات الرقابية الحديثة (ثانيا).

أولا: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تشكل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي أطلقتها الحكومة المغربية سنة 2016 وتمتد إلى غاية سنة 2025، أحد أهم المرتكزات التي يستوجب تفعيلها على المستوى الجهوي والترابي للوقاية من الفساد والحد منه، وهي أول استراتيجية من نوعها في المملكة، تم إعدادها في إطار تشاركي بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وبناء على خلاصات التقارير الوطنية والدولية، إضافة إلى الاعتماد على مقارنة تجارب 11 دولة.

⁴⁶² عناصر توجيهية للجنة الموضوعاتية: "إعداد التراب الوطني والتنمية المتواصلة"، مديرية إعداد التراب"، مارس 1999، ص: 50.

⁴⁶³ المرجع السابق ص: 51.

⁴⁶⁴ أعطيت الانطلاقة الرسمية لتفعيله هذه الاستراتيجية يوم 3 ماي 2016 وذلك عبر التوقيع على اتفاقيات بين القطاعات والهيئات المعنية لضمان التزام كل الفاعلين المسؤولين عن المشاريع من أجل استنهاض ائتلاف وطني ضد الفساد.

يمكن تعريف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بأنها عبارة عن خطة عمل تستهدف غايات واضحة وفق جدولة زمنية محددة، جاءت لتغطي مختلف أبعاد الموضوع، ومنها تأهيل الجانب المؤسساتي ، وتفعيل الجانب الوقائي والزجر وتقوية البعدين تكوين/تعليم وكذا توعية/تواصل،". فهي استراتيجية ترمي إلى تحقيق رؤية موحدة تتمثل في "توطيد النزاهة والحد من الفساد بشكل ملموس في أفق "2025"، بهدفين أساسيين أولهما وطني يتمثل في تعزيز ثقة المواطنين في المؤسسات، عبر جعل الفساد في منحنى تنازلي بشكل ملموس ومستمر والحد من التطبيع معه، والثاني دولي يتمثل في تعزيز ثقة المجتمع الدولي لتحسين تموقع البلاد في التصنيفات الدولية. ولتحقيق كل هدف من هذه الأهداف المرسومة، تم وضع مجموعة من الاستراتيجيات، من بينها تنظيم جرد في القطاعات الأكثر فسادا، تتركز بالخصوص على إجراء مسح ومراجعة معمقة للتقارير السابقة لهيئات الرقابة الإدارية والقضائية والتعديلية، وإثارة المتابعات التأديبية والقضائية اللازمة، علاوة على تدعيم نظام التصريح على الشرف بمكاسب أصحاب الوظائف العليا في الدولة وبعض الأعوان العموميين.

كما تدعو هذه الاستراتيجيات الى الحرص على متابعة وتقييم تنفيذه دوريا وبصرامة من قبل الهيئة والوزارة والمجتمع المدني وتحسينه وإصلاحه، وإصدار النصوص القانونية المتعلقة بحماية المبلغين وتضارب المصالح والإثراء غير المشروع، والحرص على متابعة تنفيذها دوريا وبصرامة من قبل الهيئة والوزارة والمجتمع المدني وتقييمها، فضلا عن إنشاء "نماذج للنزاهة" وتحديد الوزارات والمؤسسات والهيئات العمومية التي يمكن أن تصبح قدوة يحتذى بها في مجال الحكامة الرشيدة ومكافحة الفساد. كما توصي بنثمين التجارب النموذجية في مجال الحكامة الرشيدة ومكافحة الفساد وتحفيز المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام والأكاديميين على المساهمة في إنجاز مبادرات مدنية وحملات تحسيسية وبرامج إعلامية وتحقيقات صحفية واجتماعات عامة للتوعية بمزايا الحكامة الرشيدة ومخاطر الفساد ومضاره وضرورة مكافحته.

ووفق وثيقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فإن السلط ذات العلاقة يجب أن تتعهد بضمان الشفافية على مختلف مسارات الانتداب في الوظيفة العمومية ووضع مقاييس

للانتداب ومراجعة منظومة الانتدابات لضمان تشغيل الأكثر استحقاقا، ووضع مدونة سلوك للعاملين في القطاع العام.

ثانيا: الآليات الرقابية الحديثة

انسجاما مع انتقال التدبير العمومي المحلي من ثقافة المطابقة القانونية إلى ثقافة النتائج، تركز المقاربة الجديدة على إعادة النظر في مفهوم الرقابة وملاءمة مناهجها مع هذا التحول، بالانتقال من رقابة المساطر إلى رقابة على الأداء والنتائج. لذا، فإن الأساليب الحديثة المتضمنة لآليات التدقيق والإفحص - بما في ذلك التتبع والتقييم⁴⁶⁵ -، تمتاز بصفتها التحليلية على مستوى تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف، وتمنح للرقابة أبعادا متطورة تهتم بالجانب التنموي عوض الاقتصار على رقابة التنفيذ الإجرائي الجامد⁴⁶⁶. وللقيام بهذه العملية على الوجه المطلوب على الجهات التوافر على نظام ملائم لجمع المعلومات وترقيمتها وتصنيفها، بطريقة فعالة ومتواصلة في الزمن ومعالجتها وإيصالها. فمسؤولية التتبع والتقييم تقع على عاتق رئيس مجلس الجهة الذي يعد المسؤول الأول عن تفعيل برنامج التنمية الجهوية، وكذلك أعضاء المجلس من خلال مطالبتهم رئيس المجلس في الدورات بتقديم حصيلة البرنامج التنموي، وسلطة الوصاية من خلال مراقبة احترام بنود الميزانية، وسكان الجهة من خلال تنظيم لقاءات عمومية لمطالبة المجلس بتقديم الحصيلة أو تفعيل إنجاز البرنامج التنموي خلال الولاية الانتدابية أو عند نهاية الولاية الانتدابية⁴⁶⁷.

وانطلاقا من ذلك، تعتبر الهيئات أو المنظمات المدنية وجمعيات المجتمع المدني من أهم الآليات التي يمكن من خلالها تحقيق تتبع منتظم وفاعل للتدبير المالي المحلي ولتدبير المشاريع التنموية، بهدف ضمان ترشيد السياسات العمومية والمحلية. وبهذا لا بد من تأطير هذه الرقابة وتنظيمها لأن إيمان المواطن بأهمية التنمية الترابية وإحساسه بأنه ساهم في التفكير والتخطيط لها ومراقبة تنفيذها يدفعه إلى المساهمة المادية لتمويل تنفيذ خطة التنمية.

⁴⁶⁵ "إن عملية التتبع والتقييم مرحلة أساسية في مسلسل إعداد البرامج التنموية الجهوية وتنفيذها وهي بمثابة خلاصة عملية التخطيط من خلال قياس درجة تحقيق الأهداف المسطرة بشكل فعلي مما يفسح المجال لتقييمه أو تعديله، عند الاقتضاء لكونه يتطلب تناسقا وتكاملا في التدخلات خلال كل مرحلة من مراحل تطوره"

هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية"، دراسة في اختصاص اقتصاص، مراقبة تسيير الجماعات الترابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، 2015، ص77.

⁴⁶⁶ هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية"، مرجع سابق ص 79.

⁴⁶⁷ نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية - دراسة تحليلية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 106.

غير أنه في ظل الغموض الذي يكتنف بعض مضامين وآليات ومجالات الرقابة الشعبية، يبقى العمل الرقابي نسبيا من حيث التأثير الفعلي على التدبير المالي المحلي، وهذا ما يجعل هذه الرقابة متكاملة مع الآليات الرقابية الأخرى وليست متكافئة لها، وبشكل خاص الرقابة القضائية التي يفترض فيها أن تكون ضامنة أكثر للاستقلال المالي للجماعات الترابية، وفي نفس الوقت مدى احترامها للقواعد والضوابط المؤطرة للتدبير المالي المحلي.

وفي هذا الصدد، وتنزيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالتنظيم الترابي الجديد للمملكة في إطار الجهوية المتقدمة، فقد أصبح لزاما مساعلة الإدارة الجهوية على نشاطها وسلوكيتها سواء في محيطها الداخلي أو في علاقتها بالمرتفقين، الشيء الذي يستدعي أكثر من أي وقت مضى العمل على التكريس لتدبير ترابي "محوكم" من أجل تنمية هذه الوحدات الترابية. بالإضافة إلى تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في الجماعات الترابية لتحقيق الأهداف وإقامة تدبير جيد، خصوصا مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي تعد من الظواهر الخطيرة التي تواجه الجماعات الترابية في المغرب، لذا أصبحت فعالية أجهزة الرقابة -كالمفتشية العامة للإدارة الترابية، التابعة لوزارة الداخلية، التي تشكل آلية للمراقبة والتحقق من نجاعة وفعالية العمل العمومي والترابي على وجه الخصوص- مطلبا أساسيا لدى المرتفقين بهدف تطبيق هذه الظاهرة وعلاجها.

الفقرة الثانية: وسائل مكافحة الفساد على المستوى الترابي

إن الحديث عن تفعيل المرتكزات النظرية لمحاربة الفساد على أرض الواقع يجرنا حتما، إلى الحديث عن الوسائل التي يمكن أن يتحقق بها ذلك، ولهذا سنحاول في هذا الفرع جرد مجموعة من الوسائل، النظرية منها أو العملية، التي يجب توافرها لإنجاح أي استراتيجية تعنى بمحاربة الفساد على المستوى الترابي. وذلك من خلال نقطتين أساسيتين الأولى تتعلق بتدعيم الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد (أولا)، والثانية بتجويد عمل الإدارة الجهوية وتحسين مناخ اشتغالها (ثانيا). وهي وسائل تهدف جميعها إلى تجويد عمل الإدارة الجهوية وتحسين مناخ اشتغالها.

أولاً: تدعيم الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد

من أجل تعزيز فعالية الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد لا بد من تدعيم أجهزة المراقبة والمساءلة، للنهوض بمهامها وممارسة اختصاصاتها على الوجه المطلوب، وهو ما يستوجب القيام بمجموعة من الإجراءات نفردها كالآتي:

- **تعزيز مراقبة المحاكم المالية:** يمكن تدعيم دور المحاكم المالية في مراقبة ومحاربو الفساد من خلال تفعيل الكامل لصلاحيات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي من خلال وضع الآليات الكفيلة بتنفيذ الأحكام باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرصودة⁴⁶⁸؛ وكذا التنسيق مع هيئات الحكامة، خاصة الهيئة الوطنية للنزاهة ومكافحة الرشوة مع ما يقتضيه ذلك من إمكانية الإحالة المباشرة من طرف هذه الأخيرة للقضايا المتضمنة للمخالفات ذات الصلة بالتأديب المالي على القضاء المالي لدى المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات؛ هذا بالإضافة إلى إعادة النظر في مدونة المحاكم المالية وملاءمة مقتضياتها مع متطلبات إصلاح منظومة العدالة، خاصة من خلال تمكين النيابة العامة لدى المحاكم المالية من رفع الأفعال التي تستوجب عقوبات جنائية مباشرة إلى الوكلاء العامين ووكلاء الملك؛ مع مطالبة الوزارة الوصية على الجماعات الترابية بالانصراف نحو إحالة ملف مرتكبي المخالفات المخلة بالضوابط الأخلاقية والقانونية والتدبيرية على المجالس الجهوية للحسابات للبحث فيها⁴⁶⁹.

- **احترام قواعد ومعايير الرقابة:** إن نجاح عمليات الرقابة المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات يمر بالضرورة عبر احترام مجموعة من القواعد والمعايير إهمها: الاستقلالية؛ الاختصاص؛ الشمولية؛ والتتبع، إضافة إلى شفافية وفعالية معايير وقواعد الرقابة والأداء.⁴⁷⁰

- **مراجعة الإطار القانوني للمفتشية العامة للإدارة الترابية:** يمكن أن تتم هذه المراجعة من خلال، اضطلاع المفتشية العامة بمهمة تتبع وتنفيذ وتفعيل التوصيات المتعلقة بالهيئات الخاضعة لمراقبتها والواردة بتقارير المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية والهيئة

⁴⁶⁸ هشام الحسكة، "القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية"، مرجع سابق ص 81.
⁴⁶⁹ محمد حمزة، "بولحسن" الحكامة من خلال القضاء المال"، مجلة دراسات ووقائع دستورية، العدد 10، سنة 2010، ص 118.
⁴⁷⁰ حنان القادري، "دور المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة مالية الجماعات الترابية - دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية: 2015-2016، ص ص 161-162.

الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛ وتقييد السلطة التقديرية للوزير الوصي بالزامية تحريك المسطرة التأديبية أو الإحالة على المجالس الجوية للحسابات أو على النيابة العامة عند لاقتضاء على ضوء التجاوزات المرصودة؛ والتنصيب على صلاحية قيام هيئة التفتيش العام للإدارة الترابية بمأموريات مباحثة بشكل تلقائي أو بناء على أمر من الوزير، والتنصيب كذلك على مجالات وآليات التعاون المطلوب مع كل من المجالس الجهوية للحسابات، والمفتشية العامة للمالية، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛ بالإضافة إلى نشر تقارير المفتشية العامة مع تضمين مبدأ تتبع مآل التوصيات الصادرة بالتقارير السابقة ضمن التقرير التركيبي السنوي.

- **تنمية الإشعاع العلمي:** ونعني به الحرص على تحديد دور المحاكم المالية في تفعيل دور الرقابة وتنمية الإشعاع العلمي والفقهي على أصعدة وطنية وجهوية ومغربية ودولي، حيث ينبغي للمحاكم المالية أن تسهر على تنمية أوامر التعاون مع الأجهزة الرقابية الداخلية، وكذا الأجهزة القضائية، والمنظمات الدولية والمجتمع المدني⁴⁷¹.

ثانيا: تخليق الشأن الترابي

إن ترسيخ أسس سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته وفق مقاربة شمولية ومندمجة، ليتطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات أهمها:

أ) تعزيز الترسانة القانونية المتعلقة بمحاربة الفساد وإصلاح القضاء:

إن أول شيء يمكن القيام به قبل الشروع في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفساد هو وضع ترسانة قانونية موحدة بين مختلف القطاعات الحكومية، تضم نصوصا قانونية فعالة، صارمة ومتكاملة، كفيلة بردع مظاهر الفساد ومنع انتشاره؛ إما بإصدار نصوص قانونية جديدة أو بتحسين تلك المتوفرة، أو بهما معا. فدولة الحق والقانون تستند في كل معاركها الداخلية من جهة على القوانين والتشريعات⁴⁷²، حتى لا تقع في مآهات محاربة الفساد بالفساد. وعلى توفير كافة الضمانات العملية للتأسيس لسلطة قضائية مستقلة، كفؤة، نزيهة ومبادرة من جهة أخرى.

⁴⁷¹ محمد حمزة، "بولحسن" الحكامة من خلال القضاء المالي، مجلة دراسات ووقائع دستورية"، العدد 10، سنة 2010، ص119.

⁴⁷² Amundsen, Inge. "Political Corruption." Norway: Anti- Corruption Resource Centre", 2006. P278.

ت) تعزيز دور هيئات المجتمع المدني والإعلام في مراقبة تدبير الشأن العام:

إن إنجاز ورش محاربة الفساد بالمغرب يقتضي لزما القطع مع ثقافة الإقصاء واحتكار المبادرة في صنع القرارات وإعدادها وتنفيذها. وهذا لن يتسنى إلا باعتماد المقاربة التشاركية التي تعتمد على إدماج كل الفاعلين المحليين والفرقاء الاجتماعيين والقطاع الخاص في سن السياسات العمومية؛ ومن تم، المساهمة في تدبير المرفق العام. إن الحكامة تقتضي تقاسم الحقوق والمسؤوليات ونبذ التهميش والاحتكار. ولهذا يجب تعزيز دور الفاعل المدني كشريك أساسي للدولة في محاربتها للفساد. وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال الإساهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية في نشر قيم الحكامة والنزاهة ونبذ الفساد. ويجب على الدولة، في هذا الإطار، إعداد برامج خاصة لتأهيل الفاعلين المدنيين لتمكينهم من النهوض بهذه المسؤولية الجسيمة⁴⁷³.

ث) إصلاح الحقل السياسي: وذلك من خلال: تدعيم الحكامة الحزبية؛ وتعزيز نزاهة وشفافية الانتخابات؛ والعمل على تطوير الحكامة الجماعية والبرلمانية. والنهوض بأخلاقيات الحياة السياسية من خلال؛ تملك القيم المضمنة بميثاق أخلاقيات الممارسة السياسية؛ وترسيخ القيم وإشاعتها في الوعي الوطني العام.

ج) تقوية دور هيئات الحكامة: إن من أهم المكتسبات التي جاء بها الدستور الجديد هناك تنصيبه على تأسيس هيئات جديدة تعنى بمجال الحكامة وتخليق الحياة العامة. وهو ما من شأنه تقوية القدرات المؤسساتية للدولة المغربية من أجل ترسيخ النزاهة ومكافحة الفساد، وإقامة لبنات صلبة للحكامة العمومية. وفي هذا المضمار، وحتى تتمكن هذه الهيئات من تأدية دورها المؤثر كما يجب، يتوجب تمكينها من الوسائل المالية والمادية الكافية، والموارد البشرية المؤهلة وتدقيق مهامها حتى تتمكن من رصد وضبط ومعالجة الخروقات والاختلالات، التي قد تقف عليها، بمستوى عال من الدقة والموضوعية والمهنية؛ وبهذا، ستكون قد عملت على المساهمة في التنزيل الفعلي للمبادئ الكبرى التي أتى بها الدستور الجديد على أرض الواقع.

⁴⁷³ SEDJARI (Ali) sous sa direction, "Elites Gouvernance et gestion du changement", 2d L'Harmattan-GRET, 2002, p.89-98.

خلاصة الفصل الثاني

أفضت بنا دراسة هذا الفصل إلى خلاصة محورية مفادها أن بلورة استراتيجية تنموية على المستوى الجهوي في إطار الحكامة الترابية والتدبير الجيد سيساهم في تكريس ودعم مسلسل اللامركزية الجهوية، وهذا لن يتحقق إلا بتوافر شرطين أساسيين، أولهما يتمثل في العمل على تطوير العلاقة بين المركز والجهات عبر إعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية، التي تستوجب التخلي عن النمط التقليدي للسلطة المركزية والحد من هيمنتها وتحكمها في كل كبير وصغير، وكذا الارتقاء بالعمل الجهوي وتمكينه من الآليات الأساسية التي تمكنه من الاستقلال الذاتي، وثانيهما يتجلى في ضرورة تدعيم ركائز ومداخل الحكامة الترابية المتمثلة في تعزيز التشارك والتعاون والشراكة وتحقيق جودة المجال الجهوي وتخليقه. وكذا ترسيخ دولة القانون والمؤسسات والفصل بين السلط وتعميق الديمقراطية من خلال، ترسيخ اللامركزية واللامركز، وكذلك الاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة في إطار مقارنة تشاركية هدفها تقوية الجهات وجعلها في خدمة الساكنة، بالقدر الكافي الذي يفتح آفاق واسعة أمام الممارسة الجهوية ويجعل مؤسسة الجهة قادرة على التجاوب مع التحديات التي يعرفها العالم، ويؤهلها إلى أن تتحول لأرضية تستقطب مشاريع مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين والوطنيين والدوليين على حد سواء، وتصبح الرائد الأول للتنمية.

استنتاج الباب الثاني

بعد دراستنا لهذا الباب المتعلق بمعوقات وآفاق الحكامة الترابية، يمكن القول بأن الممارسة الجهوية بالمغرب تشتكي ، العديد من الصعوبات والإشكالات العملية التي لا زالت عائقا أمام تكريس حكامه ترابية فعلية، وذلك رغم وجود نصوص قانونية تدل على وجود بصيص أمل من الحكامة الترابية ، وتعود صعوبات تحقيق هاته الأخيرة إلى مجموعة العوامل أو العوائق البنيوية؛ القانونية؛ الموضوعية والتشاركية.

ففيما يتعلق بالعوائق البنيوية فإنها ترتبط بطبيعة النسق السياسي المغربي وأبعاد استراتيجيته وقدراته على التجديد والاستمرارية. فالسياسة الجهوية تم تبنيها في المغرب، على خلاف الجماعة والإقليم، لعدة اعتبارات سياسية مرتبطة أساسا بالاستراتيجية الشاملة لإعداد التراب، إذ أن الكيانات الترابية تشكل أدوات للحفاظ على مركزية السلطة وترسيخها. وهذا يفرز إشكالية بنيوية راجعة إلى كون مفهوم جهوية السلطة يعتبر من المفاهيم التي تم استيرادها مع الدولة العصرية، والذي لم ينتج المعنى نفسه عمليا على غرار التجارب الأخرى الرائدة، في واقع سياسي له منطق خاص في التدبير السياسي، وهذا يعرقل كل محاولة لفهم ديناميات وآليات السلطة الجهوية في المغرب.

أما فيما يتعلق بالعوائق القانونية فإن أبرز سماتها تكمن في ثقل سلطات الرقابة الممارسة على الجهة ومحدودية سلطات المؤسسة الجهوية؛ هذا في حين تتجلى العوائق الموضوعية للحكامه الترابية في كل من محدودية الموارد المالية والبشرية، وتحدي الفساد وغياب العدالة الترابية؛ أما فيما يتعلق بالعوائق المرتبطة بالمشاركة والتعاون والشراكة فإنها تكمن في عدة عوامل داخلية وخارجية ترتبط بالفاعلين المجتمعيين والمؤسستين والاقتصاديين.

وقد انتقلنا بعد ذلك إلى استخلاص بعض الممكنات التي نرى ضرورة توفرها لتجاوز ما يمكن نعتة "بنموذج الأزمة" لهذا النمط الجديد وسن سياسة حكامة فعلية للجهة كوحدة ترابية وجزء من الكل وجعل ورش الجهوية فلسفة لتدبير الانتشار وضبط الفسيفساء الوطني، والتعدد داخل الوحدة المتكاملة المكونات. يمكن أن نلخص هذه الممكنات أو الشروط، من ناحية في ضرورة تطوير العلاقة بين المركز والجهات؛ ومن ناحية أخرى في تعزيز دعائم الحكامة الترابية.

استنتاج عام

بذلك نكون قد وقفنا على مختلف الجوانب المتعلقة بالحكامة الترابية بالمغرب سواء منها ما يتعلق بالماهية أو الإرهاصات، أو المعوقات، أو المستلزمات. وعليه فإن المسار التحليلي لنسقتها -الحكامة الترابية- على امتداد صفحات هذا البحث يتيح لنا بلورة الاستنتاجات العامة التالية:

1- إن التعديلات أو الإصلاحات التي مست هذا النظام لم تأت على مرتكزاته الأساسية، وجانبت مكنم الداء، اللهم ما كان جانبياً منها وليس ذو شأن كتناولها مسائل تقنية وتنظيمية، هذا مع أو دون نكران المحاسن التي احتوتها، وبالرغم من الاختصاصات المتعددة فإننا نجدنا محاصرة بنصوص موازية مقيدة وعلى المسار المعاكس لها، تصدر تباعاً تفرغ القانون المنظم للجهات من مضامينه خاصة استقلالها الإداري والمالي، وتجعل منها هياكل فارغة لا تقوى على القيام بما أوكل لها من مهام، لذلك لا يقوم هذا النظام سليماً ومتكاملاً إلا إذا كفل قدرًا معيناً من الاستقلال للمجالس الجهوية المنتخبة في ممارسة اختصاصها، وضماناً لذلك يستلزم تسليحها بما يكفي من وسائل وأدوات قانونية ومالية وبشرية لتجابه ذلك.

2- تبقى علاقة الدولة المركزية مع الجهات علاقة وهمية، حيث تسير هذه الوحدات الترابية من طرف المركز دون أي سلطة تقريرية، وحيث تبقى الأجهزة الجهوية تابعة بشكل مباشر للمركز وغير قادرة على تقرير أي شيء، بل هي فقط آليات لتنفيذ وتطبيق وترجمة خيارات وقرارات الدولة المركزية المهيمنة التي تؤدي دوراً محورياً ورقابة ووصاية رغم تحويلها بنص القانون والدستور المغربي حق التصرف والتقرير والبت في القضايا المحلية، والتي يمكن أن تتصرف في هذه القضايا في إطار ما تخوله لها الدولة المركزية فقط .

3- رغم هامش الاستقلالية التي تتمتع به الجهات، فإنها تظل مرتبطة بحكامة النسق الدولي، وخاضعة لآلياته التدييرية؛

4- يحتفظ النسق الدولي بمراقبته المعقنة للنسق الجهوي، يجسدهما على المستوى الترابي توجيه الدولة للتقسيم الجهوي، وعلى المستوى المؤسسي تنظيمها

القانوني لبنية المجالس الجهوية لمهامها وطرق تسييرها، وعلى المستوى البشري فرزها للنخب الجهوية وانقائها وتجديدها، وعلى مستوى الاختصاصات وصايتها أو رقابتها على أعمال المجلس الجهوي وتوجيهها لمشاريعه التنموية، ومراقبتها لما تحدث فيه من ديناميات جهوية. في كل ذلك تشكل الآليات الخمس التوجيهية والمؤسسية والنخبوية والمجالية والتنموية الميكانيزمات الأساسية التي يوظفها النسق المركزي، لحكامه المجتمع المحلي وتوجيه ما يقع فيه من ديناميات وتحولات؛

5- يخول دور الشريك الذي تمنحه الدولة للمؤسسات الجهوية اللامركزية، بما تفوته لها من اختصاصات مراقبة، المشاركة في تدبير الشأن الجهوي وفي الاستجابة لحاجات السكان. غير أن هذا الدور يظل محدودا نظرا للمعيقات المرتبطة بهشاشة الديمقراطية المحلية؛ وبضعف الموارد المالية والبشرية، وثقل الوصاية الممارسة على الجهة، وتداخل الاختصاصات بين الدولة والجهات ومحدودية التقسيم الجهوي، هذا فضلا عن عوامل أخرى.

- ضعف مالية الجهة وعدم تناسبها مع حجم المهام المناط بها، مع سيطرة المركز عليها تماما، واللجوء إلى تدابير علاجية سطحية لا تلامس جوهر المشكل.

- ضعف التسيير والإدارة مرده إلى نوعية التأطير البشري ومؤهلاته من المستخدمين والمنتخبين، وتعاني الإدارة من أنها تقليدية وترجح تحت وطأة البيروقراطية أيضا، مما يؤثر على مستوى الخدمات.

- عدم فعالية المشاركة الشعبية على قلتها في تطوير الأداء ومراقبة هذه الجماعات، نتاج انحسار فضاءاتها وغياب الوعي لدى المواطنين في مساءلتها والرقابة عليها، بالإضافة إلى عدم التزام المجالس الجهوية بمعايير الحكامة الجيدة، وإدراكها لأهمية المشاركة المجتمعية.

- نظرة الإدارة المركزية الأبوية للجهات، من خلال تبني سياسة رقابية صارمة وشديدة، تُكبلها وتعيق تقدمها وتسمح لنفسها بذلك، أن تراقب أعمال المجالس وكذا تمتد لتشمل أعضاء هذه المجالس فرادى أو مجتمعين، وتزداد حدة فيما تعلق بالجوانب المالية، كون هذه الجماعات تحتاج إلى أموال المركز الذي يراقب يتدخل إذا مول، مما جعل هذه

الجماعات مشلولة لا تقوى على الحراك، ويستوي عند المركز في ذلك تقديمه للخدمة كالإعانة الماليّة مثلا أو تسليطه للرقابة.

مما تقدم ومتابعة للإجراءات التحسينية أو الإصلاح الذي مس النظام الضابط للجهة في المغرب، يمكن القول أن الحكامة الترابية في الواقع العملي لا تستوفي شروط قيام هذا النظام كاملا، وأن تطبيقه لم يرقى بعد إلى النظام الحقيقي المعمول به في التجارب الرائدة في هذا المجال، لأنها لا تمكن المواطنين من المشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم الجهوية، وأنها لا توفر ما يكفي من الشروط الأساسية لقيام الديمقراطية كنظام للحكم على المستوى المحلي أو المركزي، وأن تحقيق هذا الهدف يتطلب إجراء تغييرات جوهرية إضافية تتجلى في :

- إعادة النظر في المنظومة السياسية، وذلك بالممارسة السياسية العادية المؤسسة على مبادئ الحكامة التشاركية؛
- العمل على توفير الشروط المناسبة والملائمة لتأسيس الجهوية التي ستلعب دورا استراتيجيا في مجال تدبير الموارد الطبيعية والبنيات التحتية والاقتصادية والثقافية والمالية.
- إعادة هيكلة التراب الوطني لتشكيل أقطاب متجانسة ومتكاملة وقابلة للاستمرار بكيفية متوازنة، مع قيان علاقة اتها على ضوابط التضامن.
- إن آفاق الحكامة الترابية ترتكز على ثلاث مداخل أساسية، تشكل مجتمعة ما يمكن تسميته بفلسفة الحكامة الترابية ، وتتوزع بين المتغيرات والثوابت والمتطلبات.
- بالنسبة للمتغيرات:** فإننا نعني بها المبادئ الموجهة لثقافة التدبير الجهوي، التي يلزم فهمها وتحليلها لاستخلاص التحديات التي تواجه فلسفة الحكامة الترابية، وهي موزعة بين ثلاث عناصر، يتجلى أهمها في التغيرات العامة التي عرفها وسيعرفها المجتمع المغربي على المستوى الكمي والنوعي، وذلك في علاقتها بثقافة التدبير؛ لأن الحكامة الترابية بالمغرب تتأسس على ثلاث مبادئ كبرى وهي:
- تحقيق التنمية الجهوية اقتصاديا واجتماعيا عبر رصد حاجيات السكان في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى ضرورة تحسين العلاقة بين مكونات المنظومة الاجتماعية.

- تحقيق التوازن المجالي والتكامل والتضامن الوطني من خلال العمل على توزيع الموارد العمومية بشكل متوازن وتقوية مكونات المجال المغربي.
- إشراك المجتمع في التدبير من خلال العمل بمبادئ الحكامة التشاركية وتعميم سياسات اللاتمرکز وتفعيل المفهوم الجديد للجهوية، وتقرير أساليب التدابير القانونية والمؤسسية والتقنية.

أما بالنسبة للثوابت فنقصد بها التحديات التي تواجه الحكامة الترابية، وهي مرتبطة بثقافة التدبير الجهوي بحيث يتعين توفير الشروط والظروف الملائمة لجعل الجهة مجالاً للتعبير والتمثيل السياسي الحقيقي بدل المضاربة السياسية والانتهازية، ومجالاً للتفاعل والتواصل والحوار، حتى تشكل فضاء ملائماً لإنتاج التنمية المندمجة وتثبيت الديمقراطية المحلية.

أما فيما يتعلق بالمتطلبات فإنها تنتهي بنا للمتغيرات والثواب التي حددناها كأسس للحكامة الترابية القعالة إلى استخلاص مجموعة من المتطلبات التي تحدد آفاق الجهة وترسم معالمها كثقافة للتدبير، لنخلص إلى أن فعاليتها تتوقف على ما سيتخذ من إجراءات وينجز من أعمال بغية الرفع من تنافسية المجال المغربي.

لكن رفع هذه التحديات يبقى دون نتيجة ما لم يتوفر له الإطار الترابي المناسب لممارسة الحكامة الترابية التشاركية، فالجهة كوحدة ترابية وكجزء من الكل تعتبر المجال الأنسب لممارسة ثقافة التدبير الجهوي، ومن هنا يمكن أن نجزم أن لا حكامة جهوية جيدة دون جهة تنموية؛ فإذا كان إعداد التراب الوطني وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية تتميز بكونها ذات مستقبلية وشاملة لمجموع التراب، فلا يمكن القول بأن لهذه النظرة شكل واحد وفلسفة واحدة، فلا بد أن تراعي الخصوصيات الجهوية لكل منطقة، وكذا مؤهلاتها الجغرافية وخصوصياتها الثقافية وأسلوبها الإنتاجي، فتقسيم الترابي الوطني ورسم حدود المجال الجهوي يعتبران المدخل الاستراتيجي لممارسة ثقافة التدبير الجهوي.

ستبقى الحكامة الترابية فكرة مجردة وشعاراً يرفع، ما لم يواز إعدادها إعداد الجهة المناسبة التي تتأسس، كما سبق وأشرنا، على فلسفة تجميع المعطيات البيئية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، لتشكل مجتمعة خصوصيات الوحدات الترابية التي تميزها عن باقي الجهات، فالمدخل الأساسي إذن هو تجميع تلك الأجزاء من الكل الذي يشكل بخصائص

المتميزة- الطبيعية والثقافية والاقتصادية- قناة للتفاعل الجاد بين القوى الجهوية والقوى المركزية.

إن الإشكالية لم تتوقف هنا بل ازدادت تعقدا، كلما تقدمنا في التحليل، لنجد أن تشخيص وفهم وتجاوز مختلف التحديات التي يواجهها التطبيق العملي للحكامة الجهوية لا يمكن أن يتحقق إلا باعتماد رؤية شمولية ومستقبلية لمختلف القضايا المجتمعية، من أجل الوصول إلى الأهداف الاستراتيجية التي يمكن تلخيصها في استكمال وتدعيم هياكل ومؤسسات الدولة الحديثة والعصرية من جهة، وضمان أسس الوحدة الترابية وتحفيز النمو الاقتصادي من جهة ثانية، ودمقرطة العلاقة بين الدولة والمجتمع من جهة ثالثة.

إن هدف استكمال عصريّة وتحديث الدولة المغربية رهين بوضع أسس ودعامات قوية، تتمثل في تبني اختيارات صادرة عن إرادة واعية وواضحة ومعقّنة، واتخاذ قرارات استراتيجية ذات أبعاد قانونية ومؤسسية تستهدف تحقيق التنمية الجهوية ضمن سياسة جهوية فعالة، بجعل الجهة بمثابة الإطار الجغرافي الأنسب، في التنظيم الإداري الفعال والمساهم في تدعيم الحكامة الترابية، والمشجع للأسلوب الديمقراطي التشاركي في تدبير الشأن العام الجهوي.

تم بحول الله وقوته وفضله ومونه

ملحق الاستبيان

**الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية – بحث وجهة نظر مشاركة بعض الجمعيات النشيطة في
جهة الدار البيضاء-سطات نموذجا**

من إنجاز الباحث الطالب جاز مولاي هشام وتحت إشراف الأستاذ الدكتور الشريف الغويي

يندرج هذا الاستبيان في إطار بحث لنيل أطروحة الدكتوراه ، تخصص القانون العام والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس السويسي سلا، وهو موجه لدراسة مشاركة جمعيات المجتمع المدني في التدبير الجهوي بجهة الدار البيضاء-سطات، فهذا البحث هو هدف علمي وأكاديمي محض ويضمن لكم الحفاظ على خصوصية وسرية المعلومات المحصلة لديكم وحسن استغلالها. نشكر لكم تعاونكم على ملئ هذا الاستبيان بقدر كاف من الموضوعية والتركيز، خدمة للعلم والتنمية الجهوية، ونعبر لكم عن عميق احترامنا.

1- هل تعلم الجمعية بوجود الهيآت الاستشارية بالجهة؟

يمكنكم وضع علامة على عدد من المربعات متى كان الجواب بنعم إذا كانت الإجابة هي نعم

- الهيئة الاستشارية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع
- الهيئة الاستشارية المختصة بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب
- الهيئة الاستشارية المتعلقة بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي

2- هل تتابع الجمعية أنشطة وقرارات الجهة؟

Région

يمكنكم وضع علامة على عدد من المربعات متى كان الجواب بنعم إذا كانت الإجابة هي نعم

- دائما toujours
- غالبا Généralement
- أحيانا Parfois
- نادرا Rarement
- أبدا Jamais

3- هل قدمت الجمعية إلى مجلس الجهة عرضة لمطالبته بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله؟

يمكنكم وضع علامة على عدد من المربعات متى كان الجواب بنعم إذا كانت الإجابة هي نعم

- دائما toujours
- غالبا Généralement
- أحيانا Parfois
- نادرا Rarement
- أبدا Jamai

4- هل تتعامل الجهة مع الجمعيات بطريقة؟ Est-ce que la Région traite les associations de manière ?

يمكنكم وضع علامة على عدد من المربعات متى كان الجواب بنعم إذا كانت الإجابة هي نعم

- متساوية (مهما كان انتماؤها السياسي أو قريبا) (quelque soit leur appartenance politique ou leur loyauté) Egalitaire
- متحيزة (تراعي الولاء، الانتماء السياسي، الايديولوجي، العصب، المصلحي) (prendre en considération la loyauté) Non égalitaire (appartenance politique, idéologique, ethnique)
- شفافة (تضع معايير واضحة وعامة وتختارها في الدعم والمشاركة) (elle met en place des critères de la participation et des subventions) Transparence
- غامضة (غموض في وضع معايير المشاركة وتقديم الدعم) (au niveau des critères de la participation et des subventions) Ambiguës
- فعالة (تساهم الجمعيات بحرية وفعالية في مسلسل القرار) (les associations participent librement et efficacement dans le processus de décision) Efficace
- شكلية (الحرص أكثر على الحضور الظاهري أو للجمعيات) (Elle attention à la présence physique) Formelle
- تعاونية (تنظر إلى الجمعيات كشريك) (Elle considère les associations comme partenaires) Coopérative
- تنافسية (الغيرة السياسية) (Du point de vue politique) Concurrentielle
- توافقية (تبحث دائما عن حل توافقي عند اختلاف وجهات النظر) (Elle s'arrange toujours pour trouver des solutions lors d'un désaccord) Conciliation

5- هل ترجع معايير مشاركة الجمعيات في تدبير الجهة إلى؟

Les obstacles de la participation des associations dans la gestion de la commune sont-ils dus ?

يمكنكم وضع علامة على عدد من المربعات متى كان الجواب بنعم إذا كانت الإجابة هي نعم

- محدودية الرؤية التشاركية للجهة؛ (vision participative limitée de la Région)
- ضعف التواصل من طرف الجهة؛ (Communication faible de la part de la Région)
- محدودية القوانين والمساطر المؤطرة للمشاركة؛ (Restriction des lois et procédures encadrant la participation)
- ضعف تفعيل هيئات وآليات المشاركة؛ (Faiblesse de la mobilisation (implication) des instances et des mécanismes de la participation)
- تأثير اللوبيات على فرص المشاركة؛ (Pression des lobbies sur les possibilités de la participation)
- احتكار جمعيات معينة للتمثيل ببيئات المشاركة؛ (Monopole de la participation dans les instances Régionales à certaines associations connues)
- ضعف الوعي لدى الجمعيات بأهمية وإمكانات المشاركة؛ (Faible mesure de l'importance et des possibilités de la participation de la part des associations)
- تأثير الموقف الإيديولوجي أو السياسي من مسيري الجماعة؛ (Prise de position idéologique ou politique auprès des dirigeants de la Région)
- ضعف الثقة في منتخبى الجماعة (Défiance de la confiance auprès de élus Régionaux)

ملحق المراجع

الكتب والمؤلفات العلمية:

المراجع العامة:

- ابراهيم أبراش، "البحث الاجتماعي: قضاياها، مناهجها وإجراءاتها"، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، منشورات سلسلة الكتب، العدد 10، 1994.
- أحمد الكواز، "بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص"، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة اجتماعات الخبراء، العدد رقم 28، يونيو 2008.
- أدامز وباريلي: نظام الحكم في إيطاليا، ترجمة أحمد نجيب هاشم، مطبعة مصر، القاهرة، سنة 1964.
- التريكي (فتحي)، "مفهوم الدولة في الحقل الفلسفي المعاصر"، في الفكر العربي المعاصر، مركز الإنماء القومي، عدد 24، بيروت، 1983.
- الحسين الرامي: "الجهوية في قطاع التعليم الجامعي وآفاق التعاون بين الجهات والجامعات".
- إيان كريب، "النظرية الاجتماعية: من بارسانس إلى هابرماس"، ترجمة محمد حسين غلوم، مراجعة محمد عصفور، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، أبريل 1999.
- بكاج رشيد، القبيلة، الزاوية، المخزن، د، د، ع، علم الاجتماع، جامعة محمد الخامس، كلية الآداب، الرباط، 1994.
- بودون (رايمون) وبريكو (فرانسوا)، المعجم النقدي لعلم الاجتماع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ت. سليم حداد، 1986.
- بول باسكون، "سوسيولوجية التنمية"، ترجمة زبيدة بورحيل، في المجلة المغربية للاقتصاد والاجتماع العدد الثاني، دار النشر المغربية 1975.
- توفيق راوية، "الحكم الراشد والتنمية في إفريقيا: دراسة تحليلية بمبادرة النيباد"، القاهرة: معهد البحوث والدراسات الإفريقية، ط 1 2005.
- سعيد الرهوني، "بين الديمقراطية والتقدم، أية علاقة؟"، في الديمقراطية المحلية، الوحدة الوطنية والتنمية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية المحلية، منشورات شركة أوداد للاتصال، الرباط 2001.
- رحمة بورقية: الدولة والسلطة والمجتمع، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ط1/فبراير 1991.
- زهير الكايد، "الحكمانية قضايا وتطبيقات"، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.

- عادل محمود حمدي: "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1973.
 - عبد اللطيف أحمد، « التنمية المحلية» دار لدينا للطباعة و النشر والتوزيع، مصر، 2011 .
 - فؤاد الشيخ سالم وآخرون، "المفاهيم الإدارية الحديثة". ط 05، عمان: مركز الكتاب الأردني، 1995.
 - عبد الغني مغربي، "الفكر الاجتماعي عند ابن خلدون"، (تعريب: محمد الشريف بن دالي حسين). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب، 1988.
 - محمد الهماوندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، دار المستقبل العربي، القاهرة الطبعة الأولى 1990.
 - عياش (جرمان) ،دراسات في تاريخ المغرب، الشركة المغربية للناسرين المتحددين، ط.1، 1986،
 - ميشيل (روسي)، "المؤسسات الإدارية المغربية"، تعريب زياني إبراهيم وآخرون، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1991.
 - جمال زيدان، "إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع"، دار الأمة ، طبعة 2014.
 - محمد عابد الجابري، "المغرب المعاصر: الخصوصية والهوية...الحداثة والتنمية"، مؤسسة نشرة للطباعة والنشر، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1988.
 - محمد مرغيني خيرى، "القانون الإداري المغربي"، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط 1978.
 - عبد الرزاق، مقوي، "الحكم الصالح وآليات مكافحة الفساد، الجزائر": دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2005 .
 - عبد الجليل حليم ، " المجال والمعتقد كوسيلتين لمراقبة التغيير الاجتماعي"، دراسة منشورة في دفاتر مختبر الابحاث والدراسات النفسية والاجتماعية (التغير وآليات المراقبة) العدد الأول جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، دجنبر 1997.
 - عبد الله العروي في تقديمه لكتاب "السلطة والمجتمع في المغرب، نموذج آيت باعمران" للمحمدي علي، دار توبقال للنشر البيضاء الطبعة الأولى 1989.
 - مولاي هشام الأمير ، "سيرة أمير مبعود (المغرب لناظره قريب)"، باريس 12 أبريل 2014.
- متوفر على الرابط التالي: <https://www.noor-book.com>

المراجع المتخصصة

- إبراهيم الزمهوري، الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية (19)، "الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية"، الطبعة الثالثة، العدد 19، 2012.
- إدريس جردان، "النظام القانوني للجهة بالمغرب وآفاق الجهوية الموسعة"، مطبعة سليكي إخوان، طنجة، الطبعة الأولى، 2011.
- أحمد الحراق: "حكمة الحكامة الجهوية التشاركية بالمغرب، ثروة الملك والشعب"، دار النشر سوماكرام الطبعة الأولى 2014.
- المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (6)، المطبعة والوراقة الوطنية 1997.
- حميد أبولاس وماريا زمبونينو بولينو، "دراسة حول اللامركزية الإدارية السياسة في المغرب وإسبانيا"، مطبعة سبارطيل، طنجة، الطبعة الأولى، 2010.
- حمادي الطاهري "الجهة ورهانات التنمية الاجتماعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16 - 1998.
- سعيد جفري: "ما الحكامة؟"، مطبعة الأمنية-الرباط 2014.
- صالح المستنف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مؤسسة بنشر للطباعة والنشر - الدار البيضاء 1989.
- كريم لحرش: "الحكامة المحلية بالمغرب"، الطبعة الأولى، غشت 2009، الطبع - طوب بريس - الرباط.
- عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، الطبعة الأولى، 2011، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.
- عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 84، الطبعة الأولى 2010.
- كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية، وخلصات تقرير اللجنة الاستشارية"، ضمن مؤلف جماعي، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، ط.1، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011.

- عبد المولى المسعيد: "مسار وتحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، نشر وتوزيع سوماديل، الطبعة الاولى 2012 - 1433.
- عبد المجيد أسعد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1991.
- عبد اللطيف بكور: "الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية- عدد 80- ماي-يونيو 2008.
- محمد بوجيدة، "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب: دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 1، ماي 2000.
- محمد البكوري، "تجليات الحكامة المؤسساتية بالمغرب على ضوء دستور 2011"، دار ناشري للنشر الإلكتروني، فبراير 2015 .
- محمد عزيز الوكيل، الجهوية الموسعة وسؤال الحداثة، طوب إديسون، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011 .
- محمد الهاموندي: "الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية"، دار المستقبل العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1990.
- ميشيل روسي: "إعداد المجال والتأسيس الجهوي"، مجموعة تشييد دولة عصرية، مغربا لحسن الثاني، أشار إليه المهدي بنمير في مرجعه السابق المعنون ب "التنظيم الجهوي بالمغرب".
- نجيب جبيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية - دراسة تحليلية-، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.
- كريم الحرش: "الجهوية المتقدمة واي مستقبل للحكامة الترابية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية"، عدد 6، 2010.
- هشام مليح، "إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب، على ضوء مستجدات الدستور الجديد"، دراسة في النموذج المغربي، (دراسة) ضمن الحكامة الجيدة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، رقم 20. الطبعة الأولى، مطبعة بريس، الرباط 2013.

الأطروحات والرسائل:

- أحمد الدراري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- أكدال- الرباط ، السنة الجامعية 2002/2001 .

- الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، 2002-2003.
- أفقلي حماني، النخب المحلية: مكانتها وأدوارها: مدينة الخميسات ومنطقة الماس نموذجاً، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية الرباط، السنة الجامعية 2000.
- المهدي بنمير: "الجماعة واشكالية التنمية النحلية بالمغرب، دراسة تحليلية للممارسة الجماعية في ضوء ظهير 30 شتنبر 1976"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1989-1990.
- حنان القادري، دور المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة مالية الجماعات الترابية - دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية: 2015-2016.
- رشيد لبر، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني- عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء 2001.
- رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمركز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة الدكتوراه في الحقوق الرباط 2001/2002.
- سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 2006/2007.
- عبد المولى المسعيد: "تحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني- عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الدار البيضاء، 2008/2009.
- عبد الجليل عمرانة: "مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكادال الرباط 2008-2009.
- عبد الواحد مبعوث: "التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال الرباط 1999-2000.

- على أمجد: "الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب جهة كلميم السمارة نموذجا"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- عين الشق الدار البيضاء. 2004-2005.
- عبد القادر بوطالب: اللامركزية كهندسة لمجالات الصراع والتنافس، السلطة المركزية وآليات إنتاج النخب المحلية، رسالة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بفاس 2001.
- عبد الواحد مبعوث: التنمية الجهوية في دعم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال الرباط 1999-2000.
- صالح المستف: الجهوية في النظام السياسي-الإداري المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء- 1992.
- محمد راجي، "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس ، كلية الحقوق أكادال، الرباط، أبريل 2001.
- محمد حيمود: "إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية السنة الجامعية 2001 - 2002.
- نور الدين الزاهي: طبيعة وآليات الانتقال من ظاهرة الزاوية إلى ظاهرة الحزب في المجتمع المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس 1992.
- نادية تازيظ: دور الموارد البشرية في التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس-أكادال سنة: 1997-1998.
- نجيب الحجيوي : "سمو المؤسسة الملكية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية الحقوق أكادال ، سنة 2001-2000.

الرسائل الجامعية:

- إدريس الأزهري: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال الرباط السنة الجامعية 1999-2000.
- خالد فريد، "سياسة الجهوية بين إكراهات التنمية المحلية ومتطلبات المراقبة المجالية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، القاضي عياض، مراكش، 2000-2001.
- عبد القادر الزاوي، "التنمية الجهوية في المغرب: محاولة تقييم عامة"، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الرباط، أكادال، الرباط، 1984-1985.

- محمد بوبوش : "قضية الصحراء ومفهوم الاستقلال الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، كلية الحقوق، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط 2003-2004.

المجالات:

- ابراهيم كومغار، آفاق الاصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية " ، "الجهوية في الدول المغاربية أية آفاق؟ أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين (أيام 26-27 أبريل 2013) REJMA، الرباط، ط 2014.
- أحمد أجمعون "الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2005.
- إدريس عبادي: دعم الجمعيات للتسيير المحلي ضمن منشورات الفضاء الجمعي أي مساهمة جموعية للتخفيف من عجز الديمقراطية المحلية؟ مطبعة فضالة، المحمدية 2003.
- إدريس سدود: "أي تقسيم جهوي للمغرب؟" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7/8، أبريل / شتبر 1994.
- الشريف الغيوي: استقلالية السلطة التنفيذية للجهة على ضوء القانون 111-14، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 11، دجنبر 2016.
- المصطفى بلقزور، "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، منشورات السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس - الرباط، الطبعة الأولى 2011.
- المهدي بنمير: اللامركزية والشأن العام المحلي: أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، العدد 7/2000.
- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، العدد 7، 1995.
- الحسين الرامي: "الجهوية في قطاع التعليم الجامعي وآفاق التعاون بين الجهات والجامعات"، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين (أيام 26 -27 أبريل 2013)، الجهوية في الدول المغربية أية آفاق؟، REJMA ، مطبعة المعارف الجديدة/الرباط 2014.
- عبد الحق المرجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8، أبريل -شتبر 1994.

- أحمد مفيد: "الجهوية الموسعة وآفاق الحكم الذاتي بالأقاليم الصحراوية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد: 6. خريف 2010.
- الحسن الوزاني الشاهدي "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 35 نونبر - دجنبر 2000.
- النحلي نادية: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر - دجنبر 2012.
- أحمد المالكي: المغرب وتجربة الانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة، جريدة دفاتر سياسية - العدد 60 يناير 2004.
- حسن الوزاني الشاهدي "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52: 2006.
- حبيبة زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، عدد 3، 2011.
- حميد أبو لاس: "التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87-88 يوليوز - أكتوبر 2009.
- خالد الغازي: التنظيم الجهوي بفرنسا المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية مطبعة الرسالة، الرباط، عدد خاص، يونيو 2005.
- رشيد لبركر: "التطور الدستوري للجهة بالمغرب"، مجلة مسالك، عدد 19-20، 2012.
- رضوان زهرو: "الحكامة الترابية"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30، مطبعة النجاح، الدار البيضاء 2015.
- زعيم فؤاد: "التقطيع الإداري وضبط المجال المغربي"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، عدد مزدوج، السنة 1988.
- زين الدين: المغرب المعاصر من الجهوية الإدارية إلى الجهوية السياسية، المجلة الدولية، العدد 04/2008، المطبعة الوراقة الوطنية، مراكش.
- سعيد جفري، "الجهوية الموسعة بالمغرب (خارطة طريق)"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 و12، الطبعة الثانية 2011، الرباط.
- فاطمة البورقادي، وأمال كناني، "تطور الجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 8، 1996.

- فؤاد القاضي "الجهة والتقسيم التنموي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79، أبريل- شنتبر 1994.
- كريم لحرش، " دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية"-نحو تصور جديد لحكامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب-، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثانية 2012، طوب بريس الرباط.
- كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة وأي مستقبل للحكامة الترابية بالمغرب"، سلسلة "اللامركزية والإدارة المحلية"، عدد 6، الدار البيضاء، 2010.
- عبد القادر فنّان: "المعايير الطبيعية في تحديد الجهة"، مجلة كلية الآداب والعلوم الإنسانية بفاس، العدد 6، سنة 1990.
- عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، الطبعة الأولى 2011.
- عبد الحفيظ أدمينو: "قراءة في تجربة التعاون اللامركزي للتنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 86، 2009 .
- علي أمجد: "الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية ووسيلة لتطورها"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74- ماي- يونيو 2007.
- عبد اللطيف بكور "الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإقرار الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 80- 2008.
- عبد الله إدريسي: "منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 1996 .
- عبد اللطيف بكور: الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإقرار الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80- 2008.
- عبد الجبار عراش: الأفاق المستقبلية للجهوية السياسية بالمغرب بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات لهيكلية الفيدرالية، مجلة الدراسات الإدارية، العدد الأول، يونيو، 1998.
- عبد الحق المرجاني: الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7- 8 أبريل- شنتبر 1994.
- عروب هند، المخزن والثقافة السياسية المغربية، مجلة دفاتر وجهة نظر، ط 1. 2004.
- عثمان أشقر، بعض ملامح الدولة في مغرب ما قبل الاستعمار"، مجلة أفلام، عدد 55، 1964.
- عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 90-91 يناير- أبريل 2010.

- عبد الله متوكل، "موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، 2001.
- محمد غنايم: "تجربة الجهة بالمغرب ولرهان اللامركزية المحلية"، الجهة بالمغرب تشييد جماعة محلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16 الطبعة الأول، 1998.
- محمد بوبوش: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 5، 2006.
- محمد حمزة، بولحسن الحكامة من خلال القضاء المالي، مجلة دراسات ووقائع دستورية، العدد 10، سنة 2010.
- محمد اليعقوبي، "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 93، 2010.
- محمد اليعقوبي: "المبادئ الكبرى للحكامة المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، ماي - يونيو 2004.
- مصطفى أبو زيد فهمي: تقييم الإدارة المحلية في القانون المقارن، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد الأول، يونيو 1961.
- مصطفى اليحيوي: "تحليل الدينامية الترابية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 4 ربيع 2009، الدار البيضاء - 2009.
- مولاي هشام جاز: "الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر": مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017.
- منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد خاص 71، 2011.
- هشام الحسكة، القضاء المالي الجهوي وحكامة الجماعات الترابية، دراسة في اختصاص افتصاص، مراقبة تسيير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، REMAPP، العدد 14، 2015.

الخطب الملكية

- خطاب ملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1984، بمناسبة ترأس الملك الحسن الثاني لاجتماع المجلس الجهوي الاستشاري للمنطقة الوسطى الشمالية.
- الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تشكيل اللجنة الاستشارية للجهوية.

- الخطاب الملكي، بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة: الجزء 53، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط 2008.
- الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الـ42 للمسيرة الخضراء، الاثنين 6 نونبر 2017.

الظواهر والمراسيم والقوانين:

- ظهير رقم 1-71-77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المحدث للجهات السبعة، جريدة رسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971.
- ظهير بمثابة قانون رقم 1.93.293 صادر في 19 من ربيع الآخر 1414. (6 أكتوبر 1993) المغير والمتمم بمقتضاه الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل. الجريدة الرسمية. عدد 4223 بتاريخ 1993/10/06.
- الظهير رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 لبريل 1997.
- الظهير رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية. الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).
- الظهير رقم 1.14.192 صادر في فاتح ربيع الأول 1436 (24 ديسمبر 2014) بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جريدة الرسمية عدد 6328.
- قانون رقم 17.95. المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.124 صادر في 14 من ربيع الآخر 1417. (30 عشت 1996) 1. كما تم تغييره ب - :القانون رقم. 20.05. القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم. 17.95. المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم. 1.08.18. بتاريخ. 17 من جمادى الأولى 1429. (23 ماي 2008).؛ الجريدة الرسمية عدد 5639.

المراسيم

- مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (17 أغسطس 1997) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة

وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة،_لجريدة الرسمية عدد 4509 بتاريخ 1997/08/18.

- مرسوم رقم 2-79-408، جريدة رسمية عدد 3486 بتاريخ 22 غشت 1979.
- مراسيم عزل بعض رؤساء الجماعات ونوابهم- الجريدة الرسمية عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011- ج.ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر 2013.
- المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. نشر الجريدة الرسمية عدد 6340 ، الصادرة بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015).
- مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6709. /17 سبتمبر 2018.

القوانين :

- الدستور المغربي لسنة 1996.
- الدستور المغربي لسنة 2011.
- الدستور الإسباني لسنة 1978.
- الدستور الإيطالي لسنة 1948.
- قانون 14-111 المتعلق بالجهات الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).
- القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).
- قانون المالية لسنة 2017، مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، المملكة المغربية وزارة الاقتصاد والمالية.
- قانون المالية لسنة وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، 2018.

التقارير:

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة"، وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة، شعبة التنمية الإدارية وشؤون الحكم، نيويورك، يناير 1997.
- تقرير مديرية إعداد التراب بعنوان عناصر توجيهية للجنة الموضوعاتية: إعداد التراب الوطني والتنمية المتواصلة"، مديرية إعداد التراب، مارس 1999.

- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002، "خلق الفرص للأجيال القادمة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية للإينماء الاقتصادي والاجتماعي، طباعة أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإينماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، 2002 .
- الوثيقة التركيبية للتصميم الوطني لإعداد التراب. وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة. مديرية إعداد التراب الوطني، 2003.
- تقرير الخمسينية، خمسون سنة من التنمية البشرية؛ آفاق سنة 2015، المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة النشر المغربية، الدار البيضاء.
- التقرير السنوي للهيئة الوطنية لحماية المال العام 31 مارس 2010.
- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، اللجنة الاستشارية، المملكة المغربية، 2010.
- اللجنة الاستشارية للجهوية: تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2010.
- تقرير حول أشغال منتدى التعاون والشراكة بين الجماعات الترابية بتاريخ 2011/02/23 منشور في الرابط التالي: <http://www.tiznit.ma>.
- التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، أبريل 2014.
- تقديم تقرير فدرالية الرابطة الديمقراطية لحقوق المرأة حول الانتخابات خلال ندوة صحافية عقدت بتاريخ 27 شتنبر 2015 بالدار البيضاء . الرابط : www.assahraa.ma/journa
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول "التدبير المفوض للمرافق العمومية" الصادر سنة 2015، www.courdescomptes.ma.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: "التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق"، إحالة تحت رقم 2015/18. الرابط الإلكتروني www.cese.ma .
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة: "نحو منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي دراسة بطلب من مجلس المستشارين، ماي 2015.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول " متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، إحالة ذاتية رقم 2016/22، الرابط . www.cese.ma.

لائحة المراجع باللغة الفرنسية

Ouvrages :

- Abdallah SAAf ,Maroc : l'espérance d'Etat moderne, éd. Afrique orient,Casablanca,1999.
- Ahmed El Ouali: « Autonomie au Sahara, prélude au Maghreb des régions », stacey international 2008.
- Armand Frémont : géographie social ? paris 1984.
- Armand CUVILLIER, Manuel de Sociologie, T.II,éd.P.U.F,Paris,1963.
- BADIE Bertrand : « Etat » et « Légitimité » en monde musulman : crise de l'universalité et crise des concepts » ; in Etat et développement dans le monde arabe, éd. C.N.R.S. Paris 1999.
- BALANDIER Georges: Le dédale- Pour en finir avec le XX 6ème siècle Librairie Ar thème Fayard, Paris 1994.
- Christian WELZ: Collectivités locales en Allemagne entre fédéralisme et subsidiarité, in La décentralisation dans les Etats de l'union européenne, La documentation française, Paris, 2002.
- Claisse Armande : « L'aménagement de l'espace territorial au Maroc » in Etats territoires au Maghreb, éd . CNRS-Paris 1985.
- Claude Sorbets: « Démocratie locale, citoyenneté et participation : des formes et des processus en question », In : Annuaire des collectivités locales. Tome 22, 2002.
- CLAUDE PALLAZOLI: « Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique », Paris,1966
- Debbaseh, Charly Bourdon, J-M, Pontier, J et Ricci, J: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1986.
- De Laubadère (A),Venezia (J-G),Gudmet (Y) : Droit administratif général ;tome ; 15°édition, L.G.D.J Paris, 1989.
- DONNEDIEU DEVABRES Jacques:L'Etat ,éd P.u.F,n°616,Paris,coll.Que sais-je ?1954.
- Driss Abbadi : « Gouvernance participative locale au Maroc ». Imprimerie de Fédala. Moahmmedia , 2004,p18.
- Driss BEN ALI, Etat et reproduction Sociale au Maroc : Le son du secteur public),in Etat et développement dans le monde arabe crise et mutation au Maghreb,éd.C.N.R.S,Paris,1990.
- Quebec /Amérique, Canada 1995.
- Hammouda El Caid : «Le gouverneur et la gestion des affaire locales », imprimerie Idéal, Casablanca, 1^{ère} édition, 1996.
- Fatima Azzahra Akalay et Abdelghani Abouhani : « Helen Keller International Mouvement Associatif et développement communautaire dans la vallée du Darra : le cas de taliouine » ;Imprimerie de Fédala, Mohammedia 1^{ère} édition,2009.
- Frédéric Bermard : l'organisation régional du Maroc , Librairie général de droit et de jurisprudence, Paris, 1949.

- Frédéric LABIE: « Gestion financière des collectivités locales », Ed, Communes et Régions d'Europe CDLR,n°50,1993.
- Gillimard. FOUCQULT Michel: Surveiller et punir, Ed Paris 1975
- Jacques GOUBOUT: La participation contre la démocratie Ed. Saint-Martin, Canada 1983.
- Jamil Salmi : Planification sans développement : évaluation de l'expérience marocaine de planification (1960-1979), les édition maghrébine : Mars : 1979.
- Jacques BERQUE, Dépossession du monde,éd.Seuil,Paris,1964.
- Jan-Louis (QUERMONNE) : les régimes politiques occidentaux 4^{ème} Edition, Seuil, Paris 2000.
- Lahsen BROUKSY: Mekhzénité et modernité, imprimerie el Maarif Al Jadida,2^{ème} édition,Rabat,2002.
- Luis Carlos FERNANDEZ, Espagne ; les structures locales dans l'Etat des autonomies, in la décentralisation dans les Etats de l'union européenne, Paris. novembre 2002.
- Max Weber: Le Savant et le politique, union générale d'édition, Paris, 60. 1963.
- Max WEBER; Essais sur la théorie de la science ; éd. Plon ; Paris . 1965.
- Michel (R) « Aménagement du territoire et construction régionale , une expérience d'adaptation de l'administration à l'espace », in Edification d'une Etat moderne, Edition Albin Michel, 1986.
- Michel Crozier: "l'entreprise à l'écoute : apprendre le management poste industriel ", inter édition, 1998.
- Michel Rousset : « Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc » in Bulletin de L'H.A.P,n° 31,1971.
- Mohammed Berdouzi: « Destinées démocratiques publication » Renouveau, Rabat, 2000.
- M.CROZIER et E.FRIEDBERG :l'acteur et le système. Paris, Seuil,1997.
- Mohammed El Yaagoubi: Réflexion sur la démocratie au Maroc, imprimerie El Maarif Al Jadida, 2006.
- Mohammed Tozy: « La participation : du concept à l'opérationnalisation », in : «Le développement rural participatif : du concept à la mise en œuvre », Association Nationale pour la production et l'amélioration végétale, Rabat , juin 2001.
- MORCY (Magali): (Comment décrire l'histoire du Maroc),in B.E.S.M,1 3-15 juillet 1977.
- Paul Lignières : Partenariats publics privés édit litec 2000 .
- Pierre BOURDIEU , La noblesse d'Etat, éd. Minuit, Paris, 1989.
- Pierre CALAME et TALMANT (André) : L'Etat au cœur, la Mécano de la gouvernance. Edition Desclée de Brouwer. Paris 1997.
- Remy LEVEQU: Le Fellah marocain, défenseur du Trône. Presse de la fondation des sciences politiques, Paris 1985.
- Saïd Hinti: « Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc », imprimerie El Maarif Al Jadida, 2005.
- TERRQSSE (Henri): Histoire du Maroc, des origines é l'établissement du protectorat ,éd. Atlantides ,Tome 2,Casablanca,1950.
- WATERBURY Jean : (Légitimation du pouvoir au Maghb),in A.A.N,1977.

- WOLFF (Jurgen. H): « Le rôle des élites politiques dans la démocratie. – quelques idées pour une discussion », in Elites, Gouvernance et gestion du changement, éd. L'harmattan/ Gret, 2002.

Revues et Articles spécialisés

- Abdallah HARSI : « Décentralisation et déconcentration administrative : instruments de la proximité administrative » ; revue marocaine d'administration locale et de développement n° 25, 2001.
- Ahmed Bouuachik : « la Régionalisation : un nouveau mode de gouvernance territoriale », revue marocaine d'administration locale et de développement, n°67, collection thèmes actuels 2010.
- ALI SEDJARI : La recomposition institutionnelle des territoires au Maroc . In Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ? L'Harmattan ; Paris 2003.
- Ali SEDJARI: sous sa direction, Elites Gouvernance et gestion du changement, 2d L'Harmattan-GRET, 2002.
- BELLARE Michaux E ; « L'organisme marocain » ; in Revue du monde musulman. N°9 ;1998.
- EL HARSI: « La gouvernance locale au Maroc enter la décentralisation et déconcentration », revue Marocaine d'administration locale et de développement, série, thèmes actuels, N° 46, 2004.
- Francois robbe: la démocratie participative. acte de colloque organise le 21 octobre 2005 par le centre de droit constitutionnel de la faculté de droit de l'université jean moulin lyoun3 .harmattan 2007.
- GILBERT (G) – GUENQUANT (A): « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes »,Revue Economie et Statistique, n° 373 , 2004.
- Guillame DRAGO : « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel » , Revue internationale de droit comparé, Volume 46, N° 2– Année 1994.
- HALIMA GHIATE : « La démocratie participative Et Participation citoyenne Constitution 2011 » Ministre chargé des relations avec le parlement et la société; 2016. <https://www.mmsp.gov.ma> .
- Hassan Ouazzani CHAHDI : « La régionalisation et la déconcentration », révue marocaine d'administration loacale et de développement, N 6, 1996.
- Michel Rousset : « La déconcentration : mythe et réalité », publication La Revue Marocaine d'administration Locale et de Développement, n°19,2005.
- Michel Grozier : le crise des élites à la française et les moyennes de les surmonter- in : Ali Sidjari : Elites gouvernances et gestion du changement .l'hamattan-rabat2002.
- Mohamme Harakt: « Le concept de Gouvernance Au Maroc », Revue Marocaine D'audit et de Développement , n°5 ; 2004.

- Mohammed El Yaagoubi : « Les grand particularités du concept de l'autorité » ; publications la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement ; n° 25, 2001.
- Mohammed El YAAGOUBI : « La déconcentration administrative à la lumière du décret du 20 octobre 1993 », revue marocaine d'administration locale et de développement 10, Janvier-mars, 1995.
- Mohammed El MOUCHTARAY: Le Rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc ; REMALD, Thèmes actuels n24°, 2000.
- Mohammed Madani : Le champ politique au prisme de la réforme constitutionnelle (1999-2011) : de la non-inscription de la constitution dans l'agenda royal au texte du 29 juillet. Revue marocaine des sciences politiques et sociales. n°3,2012.
- Morad Hatim : « Participation des citoyens dans la conduit de l'action publique » ;in Gouvernance et conduite de l'action publique ou 21ème siècle ; S /D Ali SEDJARI ; l'Harmattan, 2003.
- Omar Bendourou :la nouvelle constitution marocain de éd juillet 2011 :le changement entre le myth. et le réalité .la revue de droit publique et de science politique en France et à l'étrangère . Mai Juin 2012.
- ZAIR (T.) :Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, REMALD. Numéro double 99 –100 juillet –octobre 2011.
- Saida Benhachem El Harrouni: « La construction régionale au Maroc dynamique et enjeux», REMALD, Thèmes actuels 2008.
- SERYEYX Alain : Chambres régionales des comtes et Audit interne : une complémentarité indispensable. In ; R.F.A.I.N/ 130.1996.
- Tarik Zair : « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? Revue Marocaine des Politiques publiques, n° 6, Automne 2010.
- Tarik Zair : «Le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD n° 107 Novembre - Décembre 2012.
- Mohamed BRAHIMI , « Rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire » R.E.M.A.L.D. N°31 Mars- Avril , 2000.
- Riah ZGHal : « Du gouvernement à la gouvernance : nouveaux défis lancés à l'Etat » ; in Revue Marocaine d'Audit et de Développement , n°19, Décembre 2004.
- RAYNAUD (J.M) : « Les conséquences de juridictionnalisation, du contrôle » in, R.F.F.P.n :13/ 1986.
- Saida Benhachem El Harrouni « La construction régionale au Maroc dynamique et enjeux » ; La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement ;Thèmes actuels , n° 60, 2008.
- Zouitini (H) : Le Développement local au Maroc Mythe ou Réalité ? Revue de droit et d'Economie Fez. N°9 ; 1993.
- ZEMRANI Anas (B.S) et Rhomari (M) : "La privatisation des entreprises publiques équilibre et transparence " in R.M.F.P.E. n=spécial , privatisation ; n°6. 1990.
-

Thèses et mémoires :

- El Merghadi. M : Reproduction Social et Différenciation Régionale V 1. Thèse d'Etat en économie Rabat 1987.
- JACOB (M) , « La transparence dans les finances locales », Mémoire de DEA en droit public général, Uni ,Lille 2 année uni 2001-2002.
- Meriam Massaudi : « la gestion des compétences dans l'administration publique marocaine » mémoire pour l'obtention du diplôme des Etudes supérieures approfondies, université Mohamed V agdal à .Rabat 2005.

Rapports et documents :

- Modernisation de L'Etat-tendances et nouvelles réalités . .Rapport DE l'observation finance de l'administration publique ,Paris 2004.
- "Planification nationale et planification locale» Rapport PNUD-MPCE ; Décembre 1999.
- Décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de CTB ? », Rapport de la Coopération technique Belge, Bruxelles ; Avril 2006
- Rapport de la Coopération technique Belge, Bruxelles ; Avril 2006.

لائحة المراجع باللغة الإنجليزية

- Boyer, William W. "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance". 93 Political Science and Politics, Vol. 23, No. 1 (Mar., 1990).
- Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability. Washington DC: World Bank Group, 2003.
- Brinkerhoff, Derick W. and Jennifer M. Brinkerhoff. "Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications". International Review of Administrative Sciences 2002.
- Franck, Thomas M. The Emerging Right to Democratic Governance. The American Journal of International Law, Vol. 86, No. 1 (Jan., 1992)
- Guhan, S. "World Bank on Governance: A Critique". Economic and Political Weekly Jan. 1998; 33-4; 185-187+189-190
- Human Development Report 1997. UNDP
- Human Development Report 2002. UNDP
- Jayal, Niraja Gopal. "The Governance Agenda: Making Democratic Development Dispensable". Economic and Political Weekly Feb. 1997; 32-8; 407-412
- Leftwich, Adrian. "Governance, Democracy and Development in the Third World". Third World Quarterly, 1993, Vol. 14, No. 3, 605-624.
- Nanda, Ved P. "The "Good Governance" Concept Revisited". The ANNALS of the American Academy of 95 Political and Social Science 2006; 603.
- Weiss, Thomas G. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". Third World Quarterly, Vol. 21, No. 5 (Oct., 2000), pp. 795-814
- Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries. New York: UNDP/UNOHRLLS ;2006.

الفهرس

| | |
|----|---|
| 3 | مقدمة: |
| 10 | الباب الأول: ماهية الحكامة الترابية وإرهاصاتها بين النص والممارسة |
| 13 | الفصل الأول : الحكامة الترابية الماهية والسياق |
| 13 | المبحث الأول : ماهية الحكامة الترابية |
| 14 | المطلب الأول : مفهوم الحكامة الترابية |
| 14 | الفرع الأول: الحكامة الترابية: جدلية المفهوم ومرتكزات البنية |
| 15 | الفقرة الأولى: تعريف الحكامة الترابية |
| 15 | أولاً: المسار التداولي لمفهوم الحكامة |
| 17 | ثانياً: معنى الحكامة الترابية |
| 19 | الفقرة الثانية: أسس الحكامة الترابية ومبادئها |
| 19 | أولاً: أسس الحكامة الترابية |
| 20 | ثانياً: مبادئ الحكامة الترابية |
| 22 | الفرع الثاني: أبعاد الحكامة الترابية وأطرافها |
| 22 | الفقرة الأولى: أبعاد الحكامة الترابية |
| 23 | أولاً: الأبعاد التنموية |
| 23 | ثانياً: الأبعاد الحتمية |
| 25 | الفقرة الثانية: أطراف الحكامة الترابية |
| 25 | أولاً: الأطراف الرسمية |
| 26 | ثانياً: الأطراف الغير الرسمية للحكامة الترابية |
| 27 | المطلب الثاني: الحكامة الترابية مجال للتنمية الجهوية |
| 28 | الفرع الأول : التنمية الجهوية المفهوم والمقومات |
| 29 | الفقرة الأولى : مفهوم التنمية الجهوية وأبعادها |
| 29 | أولاً: تعريف التنمية الجهوية |

- ثانيا: عناصر التنمية الجهوية 31
- الفقرة الثانية: مقومات التنمية الجهوية والعوامل المؤثرة فيها 32
- أولا: مقومات التنمية الجهوية 32
- ثانيا: العوامل المؤثرة في التنمية الجهوية 33
- الفرع الثاني: رهانات الحكامة الترابية في علاقتها بالتنمية الجهوية 34
- الفقرة الأولى: الرهان الاقتصادي والاجتماعي للحكامة الترابية 36
- أولا: الرهان الاقتصادي 36
- ثانيا : الرهان الاجتماعي 37
- الفقرة الثانية: الرهان الإداري والسياسي للحكامة الترابية 38
- أولا: الرهان الإداري 38
- ثانيا: الرهان السياسي 39
- المبحث الثاني : المسار الجهوي والارتقاء بالجهوية نحو الحكامة الترابية 40
- المطلب الأول : الإصلاح الجهوي لسنة 1971 و 1997 42
- الفرع الأول: تجربة الجهة الاقتصادية في ظل ظهير 16 يونيو 1971 43
- الفقرة الأولى: الإطار القانوني والمؤسساتي لجهوية 1971 44
- أولا: بواعث إقرار جهوية 1971 وإطارها القانوني 45
- ثانيا: أجهزة الجهات الاقتصادية 46
- الفقرة الثانية: تقييم تجربة الجهوية الاقتصادية لسنة 1971 48
- أولا: عدم فعالية المستوى المؤسساتي للجهة 49
- ثانيا: ظهير 16 يونيو 1971 تكريس لعدم التكافؤ الجهوي 51
- الفرع الثاني: تجربة الجهوية الإدارية في ظهير 2 أبريل 1997 53
- الفقرة الأولى: الارتقاء بالجهة إلى مرتبة المؤسسات الدستورية 54
- أولا: هياكل جهات ظهير 2 أبريل 1997 54
- ثانيا: جهوية 1997: الاختصاصات والتقسيم الترابي 56

- 58 الفقرة الثانية: اختلالات تطبيق الجهوية الإدارية لسنة 1997
- 59 أولاً: الاختلالات المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية
- 61 ثانياً: المشاكل ذات الطبيعة القانونية والسياسية
- 63 المطلب الثاني: الاصلاح الجهوي مع مطلع دستور 2011
- 65 الفرع الأول: مقاربات في الجهوية المتقدمة
- 65 الفقرة الأولى: الجهوية المتقدمة المفهوم والمرجعية
- 65 أولاً: مقارنة في مفهوم الجهوية المتقدمة
- 67 ثانياً: الجهوية المتقدمة من خلال الخطب الملكية
- 68 الفقرة الثانية: أهداف ومرتكزات الجهوية المتقدمة
- 69 أولاً: أهداف الجهوية المتقدمة
- 70 ثانياً: مرتكزات الجهوية المتقدمة
- 71 الفرع الثاني: الجهوية المتقدمة وتطلع الحكامة الترابية
- 72 الفقرة الأولى : الجهوية المتقدمة كنمط للحكامة الترابية
- 72 أولاً: مستويات الترابط بين الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية
- 73 ثانياً: دور الجهوية المتقدمة في تكريس الحكامة الترابية
- 74 الفقرة الثانية: الارتقاء الجهوي نحو الحكامة الترابية مع دستور 2011
- 74 أولاً: الجهوية المتقدمة من الإصلاح المؤسسي إلى الإصلاح الدستوري
- 75 ثانياً: التقسيم الجهوي لسنة 2015 ورهان الحكامة الترابية
- 76 خلاصة الفصل الأول
- 78 **الفصل الثاني: إرهابات الحكامة الترابية بين النص والممارسة**
- 78 **المبحث الأول: مبادئ وآليات الحكامة الترابية من خلال المقتضى الدستوري والتنظيمي**
- 78 المطلب الأول: الحكامة الترابية في المتن الدستوري لسنة 2011
- 80 الفرع الأول: تنظيم جديد للعلاقة بين المركز والمحيط الجهوي
- 80 الفقرة الأولى: منح الجهة مركز دستوري حقيقي

- 80 أولاً: تكريس المرجعية الديمقراطية للجهة
- 82 ثانياً: تعزيز الدور التنفيذي لرئيس المجلس الجهوي
- 83 الفقرة الثانية: التكريس الدستوري لاستقلالية الجهة
- 83 أولاً: الاستقلال الوظيفي للجهة على ضوء دستور 2011
- 84 ثانياً: الاستقلال المالي للجهة على ضوء دستور 2011
- 85 الفرع الثاني: إرساء علاقات الجهة بباقي الفاعلين على أسس التشارك والتعاون
- 85 الفقرة الأولى: تكريس التعاون والتضامن بين الجهات
- 85 أولاً: التعاون والشراكة على ضوء دستور 2011
- 86 ثانياً: تكريس مبدأ التضامن والإنصاف المجالي
- 86 الفقرة الثانية: الإشراف المباشر للمواطن وللجمعيات في التدبير الجهوي
- 87 أولاً: امكانية الحوار والتشاور
- 87 ثانياً: امكانية تقديم العرائض لمجلس الجهة
- 88 المطلب الثاني: إرهابات الحكامة في القانون التنظيمي 111.14
- 89 الفرع الأول: البناء المؤسسي والوظيفي للجهة
- 89 الفقرة الأولى: إرهابات الحكامة في البناء المؤسسي للجهة
- 90 أولاً: تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها
- 91 ثانياً: دعم إدارة الجهة بهياكل جديدة
- 93 الفقرة الثانية: البناء الوظيفي للجهة في ظل القانون 111.14
- 93 أولاً: اختصاصات الجهة
- 94 ثانياً: مقارنة الإمكانيات الموضوعية والمادية لدى الجهة
- 97 الفرع الثاني: الآليات المتعلقة بحكامة الجهة
- 97 الفقرة الأولى: التدبير الحر للشأن الجهوي
- 97 أولاً: الجهة ومبدأ التدبير الحر
- 101 ثانياً: التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية

- 104 الفقرة الثانية: الجهة وآليات التشارك والاقتراح والتعاون والتضامن
- 104 أولاً: آليات التشارك والاقتراح
- 106 ثانياً: الحكامة الترابية وآليات التعاون والتضامن
- 109 **المبحث الثاني: مدى تكريس مبادئ وآليات الحكامة الترابية على أرض الواقع**
- 109 **المطلب الأول: تقييم مبادئ الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة والنجاعة**
- 110 **الفرع الأول: على مستوى تكريس مبدأ الشرعية وقيم الديمقراطية**
- 110 الفقرة الأولى: التجليات السياسية
- 110 أولاً: تأثير الوظيفة الانتخابية على الحياة السياسية الجهوية
- 112 ثانياً: تكوين المجالس الجهوية
- 114 الفقرة الثانية: البعد الحقوقي في التجربة الجهوية
- 114 أولاً: مدى احترام إرادة الناخب في تشكيل مجالس الجهات
- 116 ثانياً: مدى مقارنة النوع في مجالس الجهات
- 118 الفرع الثاني: على مستوى تكريس مبدأ المقاربة الترابية
- 118 الفقرة الأولى: الحكامة الترابية من خلال الممارسة اللامركزية واللامركزية
- 118 أولاً: لامركزية جهوية في تطور مستمر لكن بنجاعة دون المستوى المنشود
- 120 ثانياً: لاتمركز إداري محدود
- 122 الفقرة الثانية: الحكامة الترابية وواقع التدبير الجهوي
- 122 أولاً: حكاما مترددة ومحدودة النجاعة
- 123 ثانياً: اختلالات على مستوى التدبير المفوض
- 125 **المطلب الثاني: تقييم الآليات المعتمدة للنهوض بالحكاما الترابية بالمغرب**
- 125 الفرع الأول: تقييم مفعول آليات التشارك والتعاون والشراكة
- 126 الفقرة الأولى: الجهة والمقاربة التشاركية
- 126 أولاً: مشاركة المواطن في التدبير الجهوي
- 127 ثانياً: مشاركة الجمعيات في الشأن الجهوي

- 134 الفقرة الثانية: الجهة وعلاقات التعاون والشراكة
- 135 أولاً: طبيعة وأشكال علاقات الجهة بالجماعات الترابية
- 135 ثانياً: مدى فاعلية آليات التعاون والشراكة
- 138 الفرع الثاني: مدى تكريس القيم والقواعد الأخلاقية والمجالية
- 138 الفقرة الأولى: استمرار منظومة الفساد
- 138 أولاً: المخالفات المخلة بمبادئ التخليق والنزاهة والمراقبة والمساءلة
- 142 ثانياً: المخالفات المخلة بمبادئ الفعالية والنزاهة والشفافية
- 145 الفقرة الثانية: استمرار الفوارق المجالية
- 145 أولاً: تفاوتات جهوية على مستوى اقتصادات الجهات والحقوق الأساسية
- 148 ثانياً: تفاوتات جهوية على المستوى الديمغرافي والتنموي
- 153 خلاصة الفصل الثاني:
- 154 استنتاج الباب الأول:
- 155 الباب الثاني: في معوقات الحكامة الترابية وآفاقها
- 157 الفصل الأول: في معوقات تطبيق مبادئ وآليات الحكامة الترابية
- 157 المبحث الأول: في معوقات تطبيق مبدأي الشرعية والمشروعية والثانوية الفاعلة
- 157 المطلب الأول: معوقات بنيوية
- 158 الفرع الأول: هشاشة القوى الديمقراطية وتشديد الوصاية الإدارية
- 158 الفقرة الأولى: هشاشة القوى الديمقراطية
- 158 أولاً: صعوبة تكريس المرجعية الديمقراطية
- 159 ثانياً: ضعف التكوين السياسي والإداري لدى المنتخبين المحليين
- 161 الفقرة الثانية: تشديد الوصاية الإدارية على المنتخبين وأعمالهم
- 161 أولاً: دورات المجلس و جدول أعماله
- 162 ثانياً: قرارات المجلس الجهوي
- 163 الفرع الثاني: التحكم في ديناميات البناء المؤسساتي للجهة

- 164 الفقرة الأولى: الآليات الدولية لتوجيه وتطوير الديناميات الجهوية
- 164 أولاً: الآلية التوجيهية
- 165 ثانياً: الآلية النخبوية
- 166 الفقرة الثانية: الآليات الدولية لمراقبة وتأطير الديناميات الجهوية
- 166 أولاً: الآلية المجالية
- 167 ثانياً: الآلية التنموية
- 168 المطلب الثاني: معوقات مسطرية وتنظيمية
- 168 الفرع الأول: تعدد الرقابة الممارسة على الجهة
- 169 الفقرة الأولى: صور الرقابة الإدارية على الجهة
- 169 أولاً: المراقبة القبلية
- 170 ثانياً: المراقبة البعدية
- 170 الفقرة الثانية: صور الرقابة القضائية على الجهة
- 171 أولاً: رقابة المحاكم الإدارية
- 171 ثانياً: رقابة المحاكم المالية
- 172 الفرع الثاني: محدودية سلطات المؤسسة الجهوية
- 172 الفقرة الأولى: القيود المرتبطة بممارسة الاختصاصات
- 172 أولاً: عدم كفاية الاختصاصات
- 173 ثانياً: سيطرة المنطق المركزي على عمل المؤسسة الجهوية
- 174 الفقرة الثانية: القيود المرتبطة بتوزيع الاختصاصات
- 174 أولاً: عمومية وتداخل الاختصاصات
- 175 ثانياً: النزوع الممركز للإدارة
- 176 المبحث الثاني في معوقات تطبيق مبادئ المقاربة الترابية والمساعدة وتنظيم التعاون والمشاركة
- 176 المطلب الأول: عوائق تطبيق مبدأ المقاربة الترابية والمبدأ العام للمسؤولية
- 177 الفرع الأول: محدودية الموارد المالية والبشرية للجهة

- 177 الفقرة الأولى: محدودية الاستقلال المالي للجهة
- 178 أولاً: إشكالية تحقيق التمويل الذاتي في إطار محدودية النظام المالي للجهة
- 178 ثانياً: تحكم الدولة في وضع المساطر المالية بالجهة
- 179 الفقرة الثانية: حدود الموارد التدبيرية للجهة
- 180 أولاً: مظاهر المحدودية في النخب السياسية الجهوية
- 181 ثانياً: غياب مقاربة فعالة في مجال تدبير الموارد البشرية
- 181 الفرع الثاني: تحدي الفساد وغياب العدالة الترابية
- 182 الفقرة الأولى: العوامل المساهمة في نقشي ظاهرة الفساد على المستوى الترابي
- 182 أولاً: عوامل مرتبطة بعمل الأجهزة الرقابية
- 183 ثانياً: عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية
- 184 الفقرة الثانية: العوامل المساهمة في غياب العدالة المجالية
- 184 أولاً: طبيعة المقاييس والمعايير المعتمدة في التقسيم الجهوي الحالي
- 186 ثانياً: نسبية البعد التنموي في التقسيم الجهوي الحالي
- 187 المطلب الثاني: بعض معوقات تطبيق مبادئ التعاون والشراكة والمشاركة
- 187 الفرع الأول: في المعوقات المسؤولة عن محدودية التعاون والشراكة
- 187 الفقرة الأولى: الأسباب القانونية المعيقة للشراكة والتعاون
- 188 أولاً: إشكالية الوصاية
- 189 ثانياً: غموض النصوص القانونية
- 192 الفقرة الثانية: معوقات ذات طبيعة واقعية
- 192 أولاً: المعوقات المرتبطة بالتعاون اللامركزي
- 193 ثانياً: المعوقات المرتبطة بمساهمة القطاع الخاص في التنمية الجهوية
- 194 الفرع الثاني: العوائق المرتبطة بمشاركة الفاعلين المجتمعيين في التدبير الجهوي
- 194 الفقرة الأولى: حدود ممارسة الجمعيات لصلاحياتها في التدبير الجهوي
- 195 أولاً: اكرهات تعود للدولة وللفاعل الجهوي

- 195 ثانيا: اكرهات ذاتية مرتبطة بالجمعيات
- 198 الفقرة الثانية: أسباب ضعف مشاركة المواطن في التدبير الجهوي
- 199 أولا: أسباب ذات بعد داخلي
- 199 ثانيا : أسباب ذات بعد خارجي
- 202 **الفصل الثاني : الحكامة الترابية أية آفاق**
- 202 **المبحث الأول: تطوير العلاقة بين المركز والجهات**
- 203 المطلب الأول: إعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية
- 203 الفرع الأول: مستلزمات إعادة صياغة العلاقة المركزية الجهوية
- 203 الفقرة الأولى: تحرير الفعل الجهوي من هيمنة الدولة بالمغرب
- 204 أولا: التكريس الفعلي لمبدأ التدبير الحر
- 206 ثانيا: ترشيد الرقابة الإدارية
- 207 الفقرة الثانية: تحديد التوازن والتناسق بين صلاحيات الدولة والجهة
- 208 أولا: تحقيق التوازن في توزيع السلط بين الدولة والجهة
- 211 ثانيا: الشروع في تطبيق لاتمركز مكتمل وشامل
- 213 الفرع الثاني: الجهوية السياسية مدخل لتحقيق الحكامة الترابية بالمغرب
- 214 الفقرة الأولى: الحكم الذاتي أبرز تجليات الجهوية السياسية
- 214 أولا: تعريف الحكم الذاتي
- 215 ثانيا: عناصر الحكم الذاتي
- 219 الفقرة الثانية: نماذج الحكم الذاتي ومزايا تفعيله على جهات المملكة
- 219 أولا: الجهوية السياسية والحكم الذاتي في بعض الدول الأوربية
- 223 ثانيا: مزايا تفعيل الحكم الذاتي بالمغرب
- 224 المطلب الثاني: الارتقاء بآليات العمل الجهوي
- 224 الفرع الأول: تجويد أجهزة التسيير والإدارة بالجهة
- 225 الفقرة الأولى: تأهيل أجهزة التسيير

- أولاً: تفعيل أداء المنتخب الجهوي 225
- ثانياً: تجويد أدوار الوالي في التدبير الجهوي 225
- الفقرة الثانية: تدعيم إدارة الجهة والالتزام بقواعد الحكامة 226
- أولاً: إنشاء أجهزة الإدارة والتدبير الإجرائي للجهة 227
- ثانياً: الالتزام بقواعد الحكامة 228
- الفرع الثاني: دعم الإمكانيات المالية والبشرية للجهة 228
- الفقرة الأولى: تقوية البنية المالية للجهة 229
- أولاً: إصلاح المالية المحلية 229
- ثانياً: تعزيز الموارد المالية للجهات 230
- الفقرة الثانية: تطوير الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة 231
- أولاً: دعم وعصرنة آليات التكوين 231
- ثانياً: ارساء منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية 232
- المبحث الثاني: تعزيز دعائم الحكامة الترابية 234**
- المطلب الأول: تقوية مبادئ التشارك والتعاون والشراكة والتخطيط 234
- الفرع الأول: تأهيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي 234
- الفقرة الأولى: تطوير العلاقات بين النسيج الجمعي والمنتخبين الجهويين 235
- أولاً: إعادة تحديد علاقات المجالس الجهوية بشركائها من المجتمع المدني 235
- ثانياً: تحقيق التنمية التشاركية وكسب تحدي الحكامة 236
- الفقرة الثانية: دعم مشاركة المواطن في تسيير عمل جهته 237
- أولاً: علنية جلسات المجلس الجهوي 238
- ثانياً: الإشراك الفعلي للمواطن في تسيير عمل المجلس الجهوي 239
- الفرع الثاني: تفعيل آليات التنمية الجهوية 239
- الفقرة الأولى: فعالية الإطار التعاوني للجهة 240
- أولاً: تحقيق التكامل الوظيفي داخل الجهة 240

| | | |
|-----|-------|---|
| 242 | ..... | ثانيا: فاعلية اتفاقيات التعاون والشراكة |
| 243 | ..... | الفقرة الثانية: التخطيط التنموي الاستراتيجي أساس الحكامة الترابية |
| 243 | ..... | أولا: التخطيط الاستراتيجي التشاركي |
| 245 | ..... | ثانيا: التخطيط الاستراتيجي التعاقدية |
| 246 | ..... | المطلب الثاني: تجويد المجال الترابي |
| 247 | ..... | الفرع الأول: عوامل وأدوات جودة المجال الجهوي |
| 247 | ..... | الفقرة الأولى: عوامل جودة المجال الجهوي |
| 247 | ..... | أولا: القضاء أو التقليل من الفوارق المجالية |
| 249 | ..... | ثانيا: تحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة |
| 250 | ..... | الفقرة الثانية: الأدوات الجهوية لتحسين المجال الترابي |
| 250 | ..... | أولا: برنامج التنمية الجهوية |
| 252 | ..... | ثانيا: التصميم الجهوي لإعداد التراب |
| 253 | ..... | الفرع الثاني: الترسخ الجهوي لمكافحة الفساد |
| 253 | ..... | الفقرة الأولى: مرتكزات سياسات محاربة الفساد على المستوى الجهوي |
| 253 | ..... | أولا: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد |
| 255 | ..... | ثانيا: الآليات الرقابية الحديثة |
| 256 | ..... | الفقرة الثانية: وسائل مكافحة الفساد على المستوى الترابي |
| 257 | ..... | أولا: تدعيم الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد |
| 258 | ..... | ثانيا: تخليق الشأن الترابي |
| 260 | ..... | خلاصة الفصل الثاني |
| 261 | ..... | استنتاج الباب الثاني |
| 262 | ..... | استنتاج عام |
| 267 | ..... | ملحق الاستبيان |
| 270 | ..... | ملحق المراجع |
| 288 | ..... | الفهرس |

