



الرقم الترتيبي:

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والشرعية والتدبير

تكوين الدكتوراه: القانون العام

الحقل المعرفي: القانون العام

التخصص: القانون العام

المختبر: الدراسات الاستراتيجية والتحليل القانونية والسياسية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام تحت عنوان:

الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهانات التنمية والديمقراطية

تحت إشراف الأستاذ:

د. عبد السلام أوججو

اعداد الطالب الباحث:

عبد الحنين سليم

تاريخ المناقشة: 24 فبراير 2023

الصفة

الإطار

أعضاء لجنة المناقشة

مشرفا ورئيسا	أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	د. عبد السلام أوججو
مقررة	أستاذة التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	د. زبيدة نكاز
مقررا	أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس	د. عبد الواحد القرشي
مقررا	أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس	د. أحمد حمومي
عضوا	أستاذ مؤهل بكلية الشريعة بفاس	د. عبد الغني بلغمي

السنة الجامعية: 2024/2023

إهداء

إلى رمز الإخلاص والوفاء..... أبي
إلى رمز العطاء والحنان..... أمي
إلى من ضحت بوقتها لأجلي..... زوجتي
إلى فلذات كبدي حفظهم الله أولادي
إلى أختي وإخواني

أهدي هذا العمل المتواضع

كلمة شكر

أُتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والاحترام إلى أستاذي الدكتور عبد السلام أوحجو على قبوله الإشراف على هذه الأطروحة، وعلى الجهود التي بذلها في سبيل إخراج هذا العمل إلى حيز الوجود، وأسأل الله تعالى أن يجعل كل ما قدمه لي من توجيه وإرشاد ونصح في ميزان حسناته، وأدعو الله أن يمتعه بالصحة والعافية، كما أتقدم بالشكر الجزيل المقرون بأسمى عبارات التقدير والاحترام إلى السادة الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه وصفته، الدكتورة زبيدة نكاز والدكتور عبد الواحد القرشي والدكتور أحمد حمومي والدكتور عبد الغني بلغمي، على قبولهم تقييم هذه الأطروحة وعلى الملاحظات القيمة والمهمة التي ساهموا بها في تجويد هذا البحث.

وكذلك الشكر موصول إلى كل طاقم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس من أساتذة وإداريين، كما أشكر كل من ساعدني في إعداد هذه الأطروحة.

لائحة المختصرات

باللغة العربية:

المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية	م.م.إ.م.ت
المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية	م.م.أ.ق.س
القانون المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات	ق.ح.ح.م
القانون التنظيمي للجهات	ق.ت.ج
مرجع سابق	م.س
الجريدة الرسمية	ج.ر
الصفحة	ص

Liste des abréviations

باللغة الفرنسية:

P	page
OP CITE	ouvrage précité
R.M.A.L.D	revue marocaine d'administration locale et de Développement
LI.TEC	librairie technique
L.G.D.J	librairie générale de droit et de jurisprudence
R.M.D.E.D	revue marocaine de droit et d'économie du Développement

مقدمة:

في ظل التحولات الكبرى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة، وأمام حجم التحديات والرهانات التي يعرفها المغرب، وجدت الدولة نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها في مجال التنمية وتطوير التجهيزات الأساسية، بل أيضا القيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة، وهي تشجيع وتقوية الإدارة المحلية في إطار اللاتمرکز واللامركزية، فلتحقيق التنمية الشمولية والمستدامة والمنشودة أصبحت المراهنة أكثر من أي وقت مضى على المستوى الترابي، أو ما يسمى بالمقاربة الترابية في التنمية، بعد أن أثبتت المقاربة المركزية فشلها وعدم قدرتها على تحقيق متطلبات التنمية الحقيقية¹. كما أن الإطار المحلي هو المجال العادي والطبيعي لمسلسل التنمية، والذي تجري فيه التشخيصات الأكثر ملاءمة للأنظمة الوطنية²، لذلك تتطلع أغلب المجتمعات المعاصرة الى تحقيق المزيد من الإصلاحات في مجال سياسة اللامركزية³.

وعليه فقد أصبحت الجهوية من أهم الأسس والمقومات التي تتميز بها الأنظمة المعاصرة في ظل تحول دور الدولة وتشعب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولعل الاعتماد على السياسة الجهوية يختلف من دولة إلى أخرى وتبعاً للخصوصيات التي تميز كل بلد.

وتعتبر مؤسسة الجهة اليوم المستوى الملائم والأنسب للقيام بالأدوار الطلائعية، باعتبارها أكثر قدرة على تعبئة الطاقات المحلية للنهوض بالتنمية الوطنية الشاملة، وينبع هذا الاعتبار من الوظائف والأدوار التي تأمل أن تقوم بها الجهة اليوم في مختلف الميادين، وأصبحت كل

¹ محمد موني وعماد أبركان، متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الرابع، الجزء الأول، شتنبر 2015، ص 97.

² فاطمة السعيد مزرع، الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق-قانون عام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999، ص 3.

³ علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة 1994، ص 56.

جهة مطالبة بأن تنظم نفسها وتبتكر حلولاً خاصة لمواجهة التحولات، وبأن تعمل على الرفع من تنافسية مجالها وتنتج شروط تنميتها المستدامة.

فالجهوية تعمل على توزيع أنشطة الدولة على المستوى الجهوي، وهي مجموعة منسجمة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي وإداري وتنموي، وعليه فإن الجهة مطالبة في الوقت الحالي وفي ظل دستور 2011 والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات، بأن تساهم في النمو الاقتصادي وتنسيق مختلف تدخلات الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين على المستوى الجهوي، حيث أصبح الاهتمام بشكل متزايد بموضوع التنمية الجهوية والمحلية، وذلك من قبل مختلف الفاعلين في تدبير الشأن العام والسلطات العمومية، لكون الموضوع يرتبط بشكل مباشر بالسكان وحاجياتهم اليومية¹.

واعتبرت مسألة الجهوية بالمغرب ورشاً استراتيجياً منذ اعتلاء الملك محمد السادس على العرش، كما أضحت تحتل مكانة هامة لدى أعلى سلطة في البلاد، وتحظى باهتمام كبير من قبل الفاعل السياسي والحقوقى، والباحثين والمهتمين بهذا المجال.

1- الإطار المفاهيمي للموضوع:

في إطار التعريف بموضوع البحث "الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهانات التنمية والديمقراطية" وإعطاء نبذة مفاهيمية حول أهم محاوره، لابد من تفكيك المصطلحات والمفاهيم التي يتضمنها هذا الموضوع، حيث نجده يتضمن ثلاث محاور كبرى وهي:

أ- الجهوية المتقدمة:

إن الجهوية تعبير عن المنظومة المتكاملة للإدارة الترابية كما عرفها Gerard Marcou حينما قال "أن الإدارة الترابية هي مجموعة من المؤسسات العمومية التي تتعاون في تدبير

¹ أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، 2004، ص47.

المجال الترابي للجهة، وتساهم في تنزيل السياسات العمومية في المجال الترابي¹، وقد أصبحت الجهوية بالمغرب بمثابة ركن الزاوية في التدبير الترابي والاقتصادي والاجتماعي لمجال المملكة حاليا ومستقبلا، وأنها لم تعد أداة للتدبير الإداري الضيق، وإنما وسيلة أساسية للتنمية المحلية وتدعيم اللامركزية، وبالتالي فهي أداة للمساهمة في الإقلاع التنموي بالبلاد وترسيخ الحكامة الجيدة².

وللجهوية المتقدمة العديد من المرادفات ذات الصلة بها، فإذا اعتبرنا أن مفهوم الجهوية المتقدمة بالمغرب قد ظهر مع مجيء الإصلاحات التي تم الإعلان عنها منذ سنة 2008³، وكذلك مع تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية⁴، وكذا مع الإصلاحات الدستورية لسنة 2011، وما حمله هذا الأخير من مقتضيات مهمة بالنسبة للجهوية المتقدمة، فقد عرف القانون التنظيمي للجهات الجهة⁵، بأنها جماعة ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيما

¹ Gérard MARCOU, Changement et permanences dans le système français d'administration territoriale, revue française d'administration publique, 2012, n°141, p5.

- أورده سعيد حموتي، الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز، مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد 18، المجلد 03، نوفمبر-تشرين 2019، ص22.

² سعيد حموتي، م س، ص 22 و 23.

³ بمناسبة الخطاب الملكي للذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008.

⁴ بمناسبة الخطاب الملكي خلال تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010.

⁵ نص الفصل 135 من الدستور على أن: "الجماعات الترابية هي الجهات والعمالات والأقاليم.

والجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام وتسير شؤونها بديمقراطية.

تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر.

تحدث كل جماعة ترابية بالقانون ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل".

لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة¹. كما أن مصطلح الجهة أو الجهوية يمكن أن ينبثق عنه مجموعة من المفاهيم ذات الصلة يمكن أن نبرزها كالآتي:

- **اللامركزية:** تعددت تعريفات اللامركزية باختلاف وتعدد وجهات نظر الفقهاء الذين عرفوها، وذلك راجع بالأساس إلى زاوية نظر كل مفكر، فقد عرفها **محمد سليمان الطماوي** بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية أو مصلحة مستقلة نسبيا، وتخضع لرقابة السلطة المركزية"²، ويذهب **دولوبادير** إلى أن اصطلاح اللامركزية هو "أن تضطلع وحدة محلية، وقد تكون هذه الوحدة داخل وحدة أكبر، بإدارة نفسها بنفسها، وأن تتصرف بنفسها في الشؤون الخاصة بها"³، وقد عرفها **جورج فوديل** بأنها تتمثل في إعطاء (نقل وتحويل) سلطات القرار لهيئات غير خاضعة للسلم الإداري، وهي غالبا ما تكون منتخبة من قبل المواطنين"، وقد عرف **جون ريفيرو** بأن التنظيم اللامركزي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات ذات شخصية اعتبارية مستقلة سلطة إصدار قرارات، في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات"، وقد عرفها كذلك **مارسيل والين** بأنها "سحب سلطات من السلطة المركزية، وإحالتها لسلطات مستقلة ذات اختصاصات محددة سواء كان هذا الاختصاص إقليميا أو مصلحيا"⁴.

وعليه فإن اللامركزية لا تعدو أن تكون منح بعض الصلاحيات لجهات معينة داخل الدولة تتمتع بالاستقلال وتقوم على الانتخاب وذلك لتدبير شؤون محلية متميزة عن الشؤون المركزية.

¹ راجع المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6585.

² محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي-القاهرة، ص 35.

³ عبد الرزاق اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة لنيل الماجستير تخصص قانون إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي-الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013، ص 20.

⁴ أورد هذه التعريفات عبد الرزاق اسماعيلي، مرجع سابق، نفس الصفحة.

- **الجهوية الوظيفية:** إن الأساس الشرعي لهذا النوع من الجهوية هو الوظيفة المراد إنجازها، دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل الأخرى، والجهة في إطار هذا النوع ما هي إلا مجال ترابي لتسيير مهمة محددة من مهام الدولة، ولا تتطلب بالتالي وجود إدارة ذاتية ولها شخصية قانونية متميزة.

- **الجهوية الإدارية:** ويمكن تقسيمها إلى قسمين أساسيين يتعلق الأمر بالجهوية الإدارية، وكذلك الجهوية الإدارية مع عدم التركيز.

بالنسبة للجهوية الإدارية اللامركزية: حيث أنه في إطار هذا النوع، تتمتع الجهة باستقلال ذاتي في وجود إدارة منتخبة على الصعيد المحلي، وموارد مالية وبشرية مخولة لهذه الإدارة، واختصاصات منصوص عليها في إطار القانون.

أما بالنسبة للجهوية مع عدم التركيز: فإن الجهة في هذا الإطار تتوفر على إدارة وموارد مالية وبشرية واختصاصات محددة، غير أن ما يميز هذه الأخيرة عن الجهوية الإدارية اللامركزية، هو أن الجهوية الإدارية مع عدم التركيز تكون محكمة ومنظمة من طرف ممثلي السلطة المركزية في الجهات.

- **الجهوية السياسية:** الجهة في إطار الجهوية السياسية تتوفر على سلطات واسعة ومكانة متميزة في هرم التنظيم الإداري والسياسي للدولة، حيث نجد أن الجهات تتقاسم مع السلطة المركزية الوظائف السياسية والتشريعية والتنظيمية، وبالتالي فاختصاصاتها يمكن أن تضاهي تلك المتوفرة لدى الدولة، وللإشارة فإن الجهوية السياسية هي أعلى مستوى من مستويات اللامركزية الترابية، بدون أن نتحدث عن الدولة الفيدرالية التي تتوفر فيها الجهة على سيادتها كاملة¹.

¹ عبد الحق المرحاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7-8 أبريل -شتبر 1994، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، ص78.

إن تقديم نظرة عامة حول المفاهيم المرتبطة بالجهوية المتقدمة وطبيعة العلاقة التي تربط هذه الأخيرة بالتنمية والديمقراطية، لا يمكن أن يجد سندا له في موضوع الدراسة، دون أن نبرز كذلك المفاهيم الأخرى المركبة للموضوع كما سنرى فيما بعد.

ب- التنمية:

تعد قضية التنمية أحد القضايا الرئيسية التي تحتل مكانة هامة على المستويين العالمي والوطني، وخير دليل على ذلك الكم الهائل من الدراسات والبحوث والمقالات التي تنشر في جميع أنحاء العالم في هذا الشأن، بهدف فهم مشكلة التنمية والتخلف وكيفية مواجهتها مواجهة عملية حقيقية، ولذا كان من الطبيعي أن تتعدد الاتجاهات النظرية التي تحاول التصدي لهذه المشكلة، ومن هنا يجد الباحثين بعض الصعوبات في تصنيف هذه النظريات، لأن هذه النظريات تنطلق في الغالب من قضايا متباينة.

ومعلوم أن مفهوم التنمية مفهوم متعدد الأبعاد، يشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للمجتمع البشري، وقد برز مفهوم التنمية بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، بحيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ ظهوره في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية إلا على سبيل الاستثناء، حيث غالبا ما كان يستعمل مصطلحي التقدم المادي أو التقدم الاقتصادي.

كما استخدم المفهوم بداية في علم الاقتصاد، للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغييرات الجذرية في مجتمع معين، بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه، بالصورة التي تكفل زيادة درجة إشباع تلك الحاجات عن طريق الترشيح المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال، وقد تطور هذا المفهوم في العقود الأخيرة وهكذا ظهرت

إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية، عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، والتنمية البشرية، والتنمية المستدامة، والتنمية الإنسانية¹.

ويقصد بالتنمية هي: "عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغيرات الهيكلية والوظيفية في المجتمع وتحدث نتيجة للتدخل في توجيه حجم ونوعية الموارد المتاحة للمجتمع، وذلك لرفع مستوى رفاهية الغالبية من أفراد المجتمع عن طريق زيادة فاعلية أفرادها في استثمار طاقات المجتمع إلى الحد الأقصى"²، وهي "تنمية طاقات الإنسان إلى أقصى حد مستطاع، أو أنها إشباع الحاجات الاجتماعية للإنسان للوصول به إلى مستوى معين من المعيشة"³.

ويتمحور تعريف التنمية لدى كل من "رونالد وارن" و"تيومين" حول التأكيد بأن جوهر التنمية يتمثل أساسا في العملية وليس في الأنشطة أو في الناتج، فالتنمية عند "وارن" هي المحاولة المقصودة والمستمرة لدعم النمط الأفقي في المجتمع، أي يخص مستوى العلاقات الاجتماعية السائدة في المجتمع، فهو يعتقد بأن أنماط العلاقات والتفاعلات الاجتماعية هي التي تحدد مفهوم التنمية، بينما "تيومين" يرى بأن التنمية هي بمثابة العملية المستمرة التي تهدف إلى تنمية الاهتمام لمعالجة المشكلات التي تواجه المجتمع، وتحضير الفرد من خلال الاعتماد على النفس لتحقيق التغير المنشود⁴.

وبالتالي فالتنمية هي "توفير عمل منتج و نوعية من الحياة الأفضل لجميع الشعوب وهو ما يحتاج إلى نمو كبير في الإنتاجية والدخل وتطوير للمقدرة البشرية، وحسب هذه الرؤيا فإن

¹ سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتبدير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2013-2014، ص 78.

² مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية (الاتجاهات المعاصرة)، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 1، 2007، ص 189.

³ عبد الرحمان تمام أبو كريشة، علم الاجتماع والتنمية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003، ص 37.

⁴ أورد هذه التعريفات، السعيد فكرون، استراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية -حالة الجزائر - دراسة نظرية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري - قسنطينة كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية-قسم علم الاجتماع والديمقراطية، السنة الجامعية 2004-2005، ص 76.

هدف التنمية ليس مجرد زيادة الإنتاج، بل تمكين الناس من توسيع نطاق خياراتهم، وهكذا تصبح عملية التنمية عملية تطوير القدرات، وليست عملية تعظيم المنفعة أو الرفاهية الاقتصادية فقط، بل الارتقاء بالمستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي، ويبين ذلك أن حاجات الإنسان كفرد ليست كلها مادية ولكن تحتوي أيضا على العلم والثقافة وحق التعبير والحفاظ على البيئة وممارسة الأنشطة وحق المشاركة في تقرير شؤون الأفراد بين الأجيال الحالية والمقبلة¹.

وعليه يمكن القول أن مفهوم التنمية قد تطور من المفهوم المركز على النمو الاقتصادي إلى المفهوم الإنساني، أي التنمية الإنسانية الذي يعبر عن ثراء مضمون التنمية، ولذلك فإن الرفاه الإنساني في التنمية الإنسانية لا يقف عند المعايير الاقتصادية أو إشباع الحاجات الأساسية، ولكنه يمتد إلى الأمور المعنوية التي تؤكد سمو رفعة الإنسان، ولذلك فإن مفهوم التنمية الإنسانية يغطي بشكل أوسع بكثير القيم الإنسانية من مفاهيم التنمية العادية. ولا شك أن التنمية تجعل من المؤسسات أكثر كفاءة وإنتاجا للقيم الديمقراطية، عندما تتوفر كذلك الموارد والإمكانات اللازمة لتحقيقها، وهو ما يقودنا كذلك إلى الخوض في مفهوم الديمقراطية كمبتغى تسعى الجهوية المتقدمة الوصول إليه.

ج- الديمقراطية:

إذا كانت الديمقراطية في بادئ الأمر هي نظام اجتماعي يؤكد على قيمة وأهمية الفرد وكرامته الإنسانية ويقوم على أساس مشاركته في تدبير الشؤون العامة، فإن فكرة الديمقراطية من أكثر المسائل التي أثارت جدلا كبيرا بين المفكرين والباحثين، وبقدر ما يشتد الجدل والخلاف حول هذا المفهوم، بقدر ما أضحت هذه الفكرة يكتنفها المزيد من الغموض، إلا أن هذا الغموض لا يمنعنا من إبراز بعض التعريفات لمفهوم الديمقراطية، فهذا المصطلح يختلف من لغة إلى أخرى، إلا أنه في الأساس يعود إلى اللغة اليونانية القديمة، وهو مكون من

¹ خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية،

مصطلحين، الأول "demos" ويعني الشعب، وكلمة "kratos" أي حكم أو سلطة، وبذلك تصبح الكلمة هي "demoskratos" حكم الشعب¹.

وهناك من يرى أن الديمقراطية هي النظام السياسي الذي يعطي لكل المحكومين القدرة المنتظمة والدستورية لتغيير حكاهم سلميا، إذا قرروا ذلك بأغلبية كافية اعتمادا على الأحزاب والجمعيات، والمؤسسة بحرية للقيام بدورهم كمواطنين والتمتع بجميع حقوقهم المدنية والضمانات الشرعية لمزاوتها².

ويستخدم كذلك مصطلح الديمقراطية للإشارة إلى عدة معان، حيث تعتبر كذلك كشكل من أشكال الحكم، يمارس فيه مجموع المواطنين مباشرة حق اتخاذ القرار السياسي تطبيقا لحكم الأغلبية، وهو ما يطلق عليه اسم الديمقراطية المباشرة، وهناك الديمقراطية النيابية، وهناك شكل آخر من أشكال الديمقراطية وهو ما يعرف باسم الديمقراطية القانونية، كذلك فإن كلمة ديمقراطية قد تستخدم أحيانا لوصف أي نظام سياسي أو اجتماعي، دونما اعتبار لما إذا كانت ديمقراطية بالمعاني الثلاثة السابقة أم لا، وهي نظم تعرف بالديمقراطيات الاجتماعية أو الاقتصادية أو الشعبية³.

ويمكن القول أن الديمقراطية تنبني على سيادة الشعب وامتلاكه للسلطة المطلقة وهو يمارس هذه السلطة إما بشكل مباشر أو غير مباشر، من خلال امتلاكه لكافة الحقوق على أساس من الحرية والمساواة، لذلك ظهرت عدة أشكال لممارسة السلطة من طرف الشعب، إما عن طريق الديمقراطية المباشرة أو غير المباشرة أو الديمقراطية شبه المباشرة. وبالتالي فتعريف الديمقراطية من خلال مفهومها يتحدد بجوهر الديمقراطية وقيمها ومبادئها الأساسية،

¹ أحمد سعيد نوفل وأحمد جمال الظاهر، الوطن العربي والتحديات المعاصرة، الشركة العربية المتحدة، القاهرة 2008، ص 29. أورده أحمد صابر حوحو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، العدد الخامس، مارس 2018، ص321.

² Guy HERMET, le temps de la démocratie, revue internationale des sciences sociales, n°128, 1991, p269.

³ محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الديمقراطية، دار وائل للنشر - الأردن، الطبعة الأولى 2000، ص9.

ويختلف بحسب اختلاف الأنظمة التي تسود في كل مجتمع، أما أشكالها وتعبيراتها فإنها تخضع لخصوصيات الأمم والشعوب والظروف الخاصة بالمجتمعات.

وبقدر ارتباط مفهومي التنمية والديمقراطية ببعضهما البعض، حيث أن لهما غاية وهدف محدد يتجلى في الوصول إلى تنمية الفرد والجماعة وتعزيز سبل مشاركتهما في الحياة العامة، بقدر ما يبرز مفهوم الجهوية المتقدمة باعتباره أرضية ملائمة لتحقيق التنمية والديمقراطية، وتتجلى العلاقة بين الجهوية المتقدمة والتنمية وكذلك الديمقراطية، في إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني في هندسة وصياغة برامج التنمية الجهوية وتتبع وتقييم السياسات العمومية الترابية، وأن ترسيخ هذا التكامل بين الديمقراطية والتنمية لتحقيق التنزيل السليم للجهوية المتقدمة، لا بد أن يمر عبر الانخراط الفعلي لكل مكونات المجتمع في تملك وتبني المخططات والمقررات الجهوية، حيث أن المشاركة الفاعلة ترسخ نوعا من التواصل البناء بين المواطن وصانعي القرار، وتعطي معنى للمؤسسات وتسمح بنوع من الاستقرار داخل المجتمع.

كما أن إرساء قواعد جهوية ناجعة وفعالة كفيلة بدعم وترسيخ الديمقراطية المحلية بالصورة التي قد تعطي مفهوما جديدا لتدبير الشؤون العامة، يتطلب وجود مجموعة من المرتكزات والأسس الضرورية لذلك، من قبيل وجود تقسيم جهوي منسجم وبناء، تحكمه متطلبات التنمية والممارسة الديمقراطية القادرة على تدبير التنوع المجتمعي بصورة بناءة، بعيدا عن الهواجس الانتخابية، وتخويل الجهات صلاحيات وازنة في إطار مؤسسات ديمقراطية ومنتخبة بصورة مباشرة، وتوفير الإمكانيات البشرية والتقنية والمالية اللازمة لبلورة تدبير ميداني فاعل وقادر على خلق الثروة.

وعلاوة عن الأهداف التنموية التي يمكن أن تحققها الجهوية في شكلها السياسي أو الإداري، إذا ما بنيت على أسس قومية، فإن إعمالها بصورة تتجاوز الاختلالات التي رافقت التجربة الجهوية السابقة، سيخلف أثارا سياسية هامة، يمكن إجمالها في تجديد النخب المحلية وإثراء

المشهد السياسي وتدبير التنوع المجتمعي، بما ينعكس بالإيجاب على الممارسة الديمقراطية في بعدها المحلي والوطني¹.

2- الإطار التاريخي للموضوع:

لقد عرف التنظيم الجهوي مجموعة من المحطات التاريخية، ففيما قبل الحماية اتسمت الجهوية بالعديد من السمات منها انقسام المغرب إلى "بلاد المخزن" و "بلاد السبية" حيث كانت القبائل تحكم نفسها بنفسها بعيدا عن تدخل المخزن، وفي ظل السلطة الدينية للسلطان الشريف، "فبلاد السبية" كونت لنفسها هيئة مؤلفة من أعيان القبيلة، تقرر في جميع الميادين وتعين عضوا منفذا لقراراتها والهيئة المشرعة هي "الجماعة"، حيث كان مصدر التشريع لديها هو العرف.

فالجماعة آنذاك كانت تدار من قبل مجلس مختار وتطغى عليه الروح القبلية، وأبرز ما ميزت هذه الفترة هي دحض للفكرة القائلة بعدم وجود تنظيم جماعي قبل دخول سلطات الحماية إلى المغرب، بل إن في عهد الحماية تم التقليل من دور واختصاص الجماعة، حتى يحد من نفوذها ويقضي على "بلاد السبية" ليعمم الوضع لصالحه².

وكانت الجهوية في هذه الفترة تقليدية تنبني بالأساس على مجموعة من الدعامات كالجيش والقبائل نظرا للارتباط الوثيق بين هذه الدعامات حيث أن البنيات ونظرا لمرونتها كانت تسهل إمكانية الحفاظ على وحدة الدولة والاستقرار السياسي، سواء على المستوى الداخلي والخارجي ومن حين لآخر كانت قبائل الجيش تمد السلطة المركزية والإدارة المحلية بالموظفين ورجال السلطة للقيام بالمهام على الصعيد الترابي. وبالتالي فإن بساطة البنيات الجهوية التقليدية وكذا عدم ملائمتها مع متطلبات المجتمع المتغير، الشيء الذي أدى إلى عدم استقرار عدد الجهات، حيث كان هناك خمس جهات، كجهة فاس، مكناس، مراكش، تارودانت والشرق وعاصمة هذه

¹ إدريس لكريني، حوار تم إجراؤه بالموقع الإلكتروني www.swissinfo.ch، في موضوع الجهوية شكل من أشكال الديمقراطية المحلية.. وبوابة لتفعيل الديمقراطية وطنيا، أطلع عليه بتاريخ 17 شتبر 2020، على الساعة 10.30.

² Saïd BENBACHIR, L'administration Locale au Maroc, Imprimerie Royale Rabat, 1979, p119.

الأخيرة وجدة أو تازة، أما عن الجهات المسيطرة في أواخر القرن التاسع عشر، هي فاس كعاصمة ومراكش كمدينة أساسية في الجنوب وتافيلالت كعاصمة للسلالة الحاكمة¹. كما أن البنية الإدارية للمغرب اتسمت بغياب مقومات حقيقية للمرفق العمومي نظرا لخضوعه لموروث سياسي إسلامي وسيادة الدولة السلطانية²، وأهم ما ميز هذه المرحلة هو المركزية المطلقة، ذلك أن إدارة المخزن تألفت آنذاك من عنصرين، السلطان والوزراء، كوزير المالية العامة (بيت مال المسلمين)، وزير الحرب، ووزير الشؤون الخارجية (وزير البحر)³.

بعدما خضع المغرب للحماية عملت فرنسا على بسط سيطرتها على المجال الترابي المغربي، عندما أدركت أن فرض هيمنتها لن يتأتى إلا بتقسيم التراب إلى جهات عسكرية وأخرى مدنية، وهكذا فقد تم بالمناطق الخاضعة للسيطرة الفرنسية إحداث الجهات العسكرية بموجب قرار للمقيم العام بتاريخ 4 غشت 1912 في مدن: فاس؛ مكناس؛ ومراكش، وفي سنة 1935 أضيف مستوى آخر أدنى من الجهات العسكرية، ويتعلق الأمر بأربع أقاليم هي: تازة؛ تافيلالت؛ تخوم درعة؛ وسط الأطلس. أما فيما يخص الجهات المدنية، فقد أحدثت ثلاث جهات خلال سنة 1919 وهي: الدار البيضاء؛ الرباط، ثم أضيفت جهة الغرب سنة 1920، وبعد هذه المرحلة عملت الإقامة العامة بموجب تعديل 11 دجنبر 1923 على تعديل التنظيم الترابي، بإضافة جهة مدنية رابعة هي جهة وجدة، كما عملت على إنشاء ثلاث مراقبات مدنية على مستوى المدن الساحلية وهي: الجديدة؛ أسفي؛ والصويرة، لكن خلال

¹ محمد اليعكوبي، المظاهر التاريخية والتنظيمية للجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 2، 2002، ص 99-100.

² عبد العزيز عبد الله، النظام الإداري بالمغرب منذ قرون، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 1، يناير 1983، ص 8.

³ Ali SEDJARI, Les structures Administratives Territoriales et le Développement local au Maroc, Imprimerie al maarif, Rabat 1981, p 32.

تغيير التقسيم سنة 1935 حذفت جهة الغرب من قائمة الجهات المدنية، وأضيفت ثلاث أقاليم أخرى هي مدن: أسفي؛ ميناء ليوطي القنيطرة وماكاران الجديدة¹.

وعلى الرغم من الإصلاحات الإدارية والسياسية التي رافقت التنظيم الإداري المغربي في هذه الفترة إلا أنها في مجملها كانت تعبر عن مصالح الفرنسيين، وهذا ما حذا بالفاعلين السياسيين إلى التوصل منذ الحصول على الاستقلال بفكر الشرعية الإدارية وفكرة الإدارة كوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارها مقومات أساسية لإعادة بناء كل من الإدارة المركزية والمحلية التي تعاني من مجموعة من مظاهر التخلف والركود والجمود². وبالتالي فالجهوية آنذاك لم تكن تهدف إلى تنظيم وإعادة هيكلة المجال، بقدر ما كانت تهدف من وراءها إلى تأمين مراقبة وبسط نفوذ الدولة على الجهات بواسطة إحداث جهات عسكرية وأخرى مدنية، استعملت فيها الجهات كإطار لعدم التركيز في ظل الاعتبارات العسكرية، وتثديد الخناق على كل أجزاء التراب الوطني وخاصة المناطق التي كانت تائرة آنذاك كالأطلس المتوسط، دون أن يتم الاهتمام بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي عليها إعداد التراب الوطني³. وبالتالي فإن الجهوية في عهد الحماية أنشأت لأغراض عسكرية وأمنية بالأساس، الهدف منها هو إقامة أنظمة إدارية للنظام الفرنسي محل أساليب وهياكل الإدارة التقليدية بالمغرب.

أما بعد الاستقلال فقد وجد المغرب نفسه أمام تركة استعمارية جسيمة ليس فحسب على مستوى الفوارق الجهوية، بل كذلك على مستوى جميع الأصعدة، سواء الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية، وخلال هذه الفترة تم إهمال التقسيم الجهوي أو الإطار الجهوي ليحل محله الإطار الإقليمي لفرض سلطة الدولة الفتية سياسيا وإداريا، وتم اعتبار الإقليم آنذاك أهم

¹ صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات الجامعية المغربية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء 1993، ص 43 و44.

² Ali SEDJARI, op.cit. p31.

³ فاطمة البورقادي وأمال كنان، تطور الجهة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 8، سنة 1998، ص 17.

التقسيمات الإدارية للدولة¹، لكن اتضح بعد ذلك عدم قدرة التنظيم الإقليمي على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي ثبت قصوره في التغلب على الاختلالات الموروثة عن السياسة الفرنسية خلال مرحلة الحماية².

وبعد ذلك، ونظرا لتفاقم الأوضاع الاجتماعية التي عرفها المغرب خلال السبعينات والثمانيات من القرن الماضي كان على الدولة التفكير في إيجاد تقسيم جهوي، حيث تم إصدار ظهير 16 يونيو 1971³ مكونا من 9 فصول، واعتبر اللبنة الأولى لتنظيم الجهات بالمغرب، وتم من خلال هذا الظهير إحداث سبع مناطق اقتصادية في البلاد، هذه المناطق تضم مجموعة من الأقاليم والعمالات، دون أن يتم منحها صفة الشخصية المعنوية، حيث اقتصر دورها على وظائف ذات الطبيعة الاقتصادية، وانحصرت مهام هذه المجالس في الدور الاستشاري حسب الفصل الخامس من الظهير المذكور، إضافة إلى أن الجهات لم تكن تعتبر جماعات ترابية⁴.

وعلى الرغم من تنظيم الجهات في إطار هذا الظهير المذكور، بقيت هذه الأخيرة دون المستوى المطلوب وغلب على هذه الوحدات الوظيفة الاستشارية، كما طغى عليها كذلك التقسيم الإقليمي، إلا أنه سرعان ما فطن المشرع الدستوري إلى ضرورة دسترة مؤسسة الجهة، وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 1992⁵، حيث تم تعييدها دستوريا لأول مرة في إطار هذا الدستور، غير أن هذا الارتقاء لم ينعكس على مستوى التأطير التشريعي، وبعد

¹ رشيد لبكر، التطور الدستوري للجهة بالمغرب، مجلة مسالك، العدد 19-20، 2012، ص 143.

² عبد العزيز أشرف، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2014، ص 179.

³ الظهير الشريف رقم 1/71/27، الصادر في 16 يونيو 1971 المتعلق بإنشاء الجهات الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 3060، بتاريخ 23 يونيو 1971، ص 685.

⁴ محمد مدني وآخرون، دراسة نقدية للدستور المغربي لسنة 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، الطبعة 2012، ص 35.

⁵ الظهير الشريف رقم 1.92.155 صادر في 11 ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، بتنفيذ نص مراجعة الدستور، الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 14 أكتوبر 1992، ص 1247.

ذلك تم التأكيد على دستوريته سنة 1996¹، وتعزز ذلك بإصدار القانون المنظم للجهات رقم 47-96²، الذي شكل منعطفا بارزا بعد التعديل الدستوري.

وبسبب عيوب ونقائص نظام الجهوية التي كان يحكم تنظيمها القانون السالف الذكر، أثير النقاش حول نظام جهوي بديل أكثر قدرة وتكيف مع منظومة اللامركزية، وبهذا فقد دشّن المغرب العديد من الأوراش المفتوحة في هذا الباب وخاصة ما حمّله الخطاب الملكي بمناسبة تشكيل اللجنة الاستشارية حول الجهوية في الثالث من يناير 2010، معلنا بذلك انطلاق ورش انتظره المغرب منذ مدة طويلة، لم تنفع معه الممارسة الجهوية في إخراج نموذج مغربي مخالف لما هو معمول به في التجارب المقارنة، فقد انكبت اللجنة على صياغة تقرير تضمن مختلف الإشكاليات التي عرفها مجال التنمية المحلية، وهذا ما تأتى عن طريق إصدارها لتقرير شامل، بعد مشاورات عديدة دامت حوالي سنة مع مختلف الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني والمؤسسات الدستورية في الدولة.

فبعد صدور دستور المملكة لسنة 2011³، الذي حمل معه العديد من المستجدات على جميع الأصعدة والمجالات، كان لمؤسسة الجهة النصيب الأوفر من هذه الإصلاحات الدستورية، حيث بوأ الجهة مكانة متميزة مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، فقد أعلن الدستور أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة⁴، كما حمل معه كذلك جملة من المقتضيات الجديدة التي تخص الجهة⁵، من بينها تبوئها مكانة الصدارة مع باقي الجماعات الترابية الأخرى، وقد تضمن العديد من المبادئ كالتضامن والتعاون

¹ الظهير الشريف رقم 1.96.157 صادر في 26 جمادى الأولى 1413 (10 أكتوبر 1996)، بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية عدد 4020، بتاريخ 10 أكتوبر 1996، ص 2281.

² القانون رقم 96-47 المتعلق بالميثاق الجهوي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1/97/98 الصادر في 2 أبريل 1997، ج.ر. عدد 4470، بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 556.

³ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليو 2011، ص 3600.

⁴ الفصل 1 من دستور 2011.

⁵ الباب التاسع من دستور 2011 .

واللاتمركز الواسع، وكذا مبدأي التدبير الحر والتفريع، اللذان يخولان للجهة ممارسة اختصاصاتها بكل ديمقراطية وحرية في التدبير والتسيير، ناهيك عن التوزيع التدريجي للاختصاصات حتى تستفيد كل الجهات من التوزيع الأمثل للثروات، وبالتالي تحقيق التنمية المنشودة.

3- الإطار المنهجي المعتمد لدراسة الموضوع:

إن المتطلبات الأساسية للبحث العلمي في مختلف المراحل تستوجب استخدام المناهج، حتى يتسنى الباحث الوصول إلى الأهداف التي يتوخاها من بحثه، وبالتالي فإن طبيعة الموضوع هي التي تحدد المناهج المعتمدة التي سيسلكها الباحث في دراسة موضوع البحث، وعليه فإن البحث الذي نحن بصدد دراسته يتطلب منا الاعتماد على المناهج التالية:

- المنهج الوصفي:

يعد المنهج الوصفي أحد أهم مناهج البحث العلمي وأكثرها شيوعاً في البحث العلمي، ويعود السبب الرئيسي وراء شيوع استخدام هذا المنهج للمرونة الكبيرة الموجودة فيه، ومن خلال المنهج الوصفي يستطيع الباحث دراسة الواقع بشكل دقيق للغاية، حيث يتعرف الباحث على الأسباب التي أدت إلى حدوث الظاهرة ويساهم في اكتشاف الحلول لها. ويعتمد المنهج الوصفي من المناهج الرئيسية التي تستخدم في البحوث الإنسانية والاجتماعية، ويعتمد على دراسة الواقع أو الظاهرة، كما توجد في الميدان، ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها تعبيراً كيفياً أو كمياً¹، وهو أكثر مناهج البحث ملائمة للواقع الاجتماعي، كسبيل لفهم ظواهره واستخلاص سماته، ويمكن أن يأتي عبر مرحلتين أساسيتين، الأولى تتعلق بمرحلة الاستكشاف والصياغة التي تتضمن تلخيص موضوع البحث والاستناد إلى ذوي الخبرة العلمية، ثم تحليل المفاهيم الأساسية التي تنصب عليها دراسة المشكلة وإلقاء الضوء عليها، أما المرحلة الثانية

¹ محمود أحمد درويش، مناهج البحث في العلوم الإنسانية، مؤسسة الأمة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة 2018، ص71.

فهي مرحلة التشخيص والوصف، وذلك بتحليل البيانات والمعلومات التي يؤدي إلى استكشاف العلاقة بين المتغيرات وتقديم تفسير ملائم لها¹.

ويقوم هذا المنهج على وصف الظاهرة محل الدراسة وذلك بجمع المعلومات الدقيقة عنها، وبالتالي فإن ما يتيح المنهج الوصفي هو دراسة الظاهرة والاهتمام بوصفها وصفا دقيقا، ومن خلال دراسة الموضوع يمكن أن نلاحظ بأن المنهج الوصفي سيساعد في وصف العلاقة التي تربط التنمية والجهوية المتقدمة بالمغرب، ثم العلاقة بين هذه الأخيرة والديمقراطية.

- المنهج النسقي:

يذهب النسقيون إلى اعتبار أن الظواهر السياسية كيفما كانت فهي جزء لا يتجزأ من النسق الاجتماعي العام، يتبادل مع مكوناته التأثير المتبادل ويتأثر النسق بالبيئة الاجتماعية وبالمحيط الخارجي في نفس الوقت، ويؤكد المنهج النسقي على أن العلاقة ما بين النسق السياسي والنسق الاجتماعي العام هي التي تساعد الأول على القيام بوظائف التكيف والضبط والتوزيع بما يحول دون اختلال النسق، كما يبين دور البيئة الاجتماعية في عملية اتخاذ القرار السياسي، وبالتالي فإن النسق الاجتماعي هو عبارة عن فاعلين أو أكثر يحتل كل واحد منهم مركزا أو مكانة متميزة عن الآخرين، فهو عبارة عن نمط منظم يحكم علاقات الأعضاء ويصف حقوقهم وواجباتهم تجاه بعضهم، وإطارا من المعايير والقيم المشتركة بالإضافة إلى أنماط مختلفة من الرموز والموضوعات الثقافية المختلفة².

إن التركيز على هذا المنهج ينصب بالأساس في كون أن الجهوية المتقدمة في علاقتها بالتنمية والديمقراطية، هما أنظمة تتفاعل فيما بينهما مجموعة من الفواعل والمتداخلات والوحدات الجزئية، فإذا تحدثنا عن التنمية مثلا نجدها تضم العديد من المجالات وكل مجال

¹ محمد محمد قاسم، المدخل إلى مناهج البحث العلمي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1999، ص 60.

² إبراهيم أبراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، دار الشروق عمان-الأردن، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول 2009، ص 126 و 130.

يتفاعل مع الآخر، فالتنمية الاقتصادية تكمل التنمية الاجتماعية وهذه الأخيرة تكمل الأولى، ثم نجد كذلك بأن مفهوم الديمقراطية يحتوي على مجالات نسقية متعددة وفاعلين أساسيين يحددون طبيعة هذا المفهوم كالديمقراطية التمثيلية، الانتخابات، الفاعل أو المنتخب الجهوي، الديمقراطية التشاركية، المواطن والمجتمع المدني، وكل هذه التفاعلات تنصهر في إطار نسق واحد وهدف واحد، ألا وهو تحقيق أهداف الجهورية المتقدمة.

- المنهج الوظيفي:

يمكن القول بأن المنهج الوظيفي يقوم على مجموعة من الأفكار الأساسية وهي:

- التعامل مع الشيء كأنه كائن حي أو اجتماعي (جماعة معينة أو تنظيم أو مؤسسة معينة...)
على أنه نسق أو نظام، وهذا النسق يتألف من عدد من الأجزاء المترابطة أو القائمة على الاعتمادية المتبادلة.

- لكل نسق احتياجات أساسية عليه تلبيتها.

- النسق في حاله توازن وهذا التوازن يتحقق لتلبية أجزائه الاحتياجية.

- أجزاء النسق قد تكون وظيفية تسهم بتوازن النسق، أو تكون ضارة بالنسق أي تضعف من توازنه، وقد تكون غير وظيفية أي عديمة القيمة بالنسبة للنسق.

- تتحقق حاجات النسق بواسطة تغيرات أو بدائل.

- وحده التحليل بالنسبة للوظيفة هي الأنشطة والنماذج المتكررة.

وهذا يعني أن التحليل الوظيفي يسعى إلى الكشف عن كيفية إسهام أجزاء النسق في تحقيق أهدافه لاستمراره أو الإضرار بهذه الاستمرارية¹. وبالتالي فإن إدراج المنهج الوظيفي في

¹ إبراهيم أبراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، م س، ص 122.

دراسة هذا الموضوع يتوقف على تحديد الوظيفة التي يؤديها مفهوم التنمية في علاقته بالجهوية المتقدمة، ثم إبراز هذه الوظيفة في علاقة الديمقراطية بالجهوية المتقدمة.

4- أهمية دراسة الموضوع:

تتدرج الأهمية التي يحظى بها موضوع الدراسة في اعتبار أن الجهوية المتقدمة ورشا كبيرا يتعين تدبيره بالشكل المطلوب إحداث تغييرا جوهريا في هياكل الدولة وفي علاقة السلطة المركزية بالجماعات الترابية، كما أصبح موضوع الجهوية المتقدمة يحظى باهتمام متزايد من قبل المؤسسة الملكية، التي ما فتئت تؤكد على ضرورة تفعيله لما يحمل من حلول وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنموية لمختلف الجهات، كما أولى لها المشرع مكانة متميزة سواء في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أو من خلال القوانين التنظيمية المؤطرة لها، ذلك أن المبتغى الذي يصبوا المغرب إلى تحقيقه هو الوصول إلى تنمية فعالة وديمقراطية مبنية على أسس سليمة، وبالتالي فإن التفكير في صياغة نموذج مغربي للجهوية المتقدمة جاء لتجاوز الاختلالات التي عرفها مجال التنمية والديمقراطية، بيد أن تحقيق هاتين الآليتين لا ينطلق إلا من خلال التنزيل الأمثل والسليم لكافة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالجهوية المتقدمة، وهو ما سيساهم في قيام نظام جهوي يستجيب لتطلعات المواطنين، وهو ما سينعكس بشكل إيجابي على مردودية الأنشطة التي تقوم بها مؤسسة الجهة.

ونظرا لما يشكل تنزيل الجهوية المتقدمة تنزيلا سليما من تداعيات تمس الجانب التنموي والديمقراطي ومنعطا هاما في هذا المجال، بما يضمن توسيع الديمقراطية الجهوية وبلوغ التنمية المندمجة والمستدامة، وتحقيق الاندماج بين ما هو قطاعي وجهوي وبين كل الفاعلين المعنيين بالمجال الترابي، فإن الجهوية المتقدمة كذلك مجالا خصبا للمشاركة الفاعلة للسكان في تدبير الشؤون الجهوية، من خلال إعمال الآليات التشاركية الجديدة.

5- دوافع اختيار الموضوع:

نظرا لراهنية وحيوية موضوع البحث، وحيث أن الموضوع جاء بمجموعة من المستجدات سواء ما تضمنه دستور 2011، أو القانون التنظيمي المنظم لعمل الجهات، وحيث أن انسجام وتفاعل هذه المستجدات بجوانب أخرى ذات طبيعة ذاتية، يمكن القول أن دوافع اختيار هذا الموضوع يمكن حصرها في ما يلي:

- الميول الشخصي للمواضيع ذات الصلة بالجهوية، خاصة أن البحث الذي قمت بإعداده لنيل شهادتي الإجازة والماستر يندرج في نفس التخصص ونفس موضوع بحث الأطروحة؛
- راهنية موضوع الجهوية المتقدمة، مما يجعل البحث في الموضوع ذو قيمة وأهمية علمية تستدعي منا إبراز المستجدات التشريعية ذات الصلة المرتبطة به؛
- المساهمة في الإجابة عن بعض الإشكالات والتساؤلات التي يطرحها موضوع البحث؛
- محاولة دراسة العلاقة التي تربط الجهوية المتقدمة بالتنمية والديمقراطية، وتأصيل أهم الأسس والمرتكزات التي تساهم في فهم هذه العلاقة.

6- إشكالية الموضوع:

إن موضوع البحث الذي نحن بصدد دراسته يعالج في حد ذاته إشكالية رئيسية من خلال عنوانه، غير أن ملامسة هذه الإشكالية يتطلب منا طرحها وصياغتها على الشكل التالي:

"ما مدى مساهمة الجهوية المتقدمة بالمغرب في تحقيق رهان التنمية والديمقراطية".

إن الإجابة عن هذه الإشكالية وتحديد كل الجوانب المحيطة بها، يقتضي منا تفكيكها إلى مجموعة من التساؤلات التي تعكس تقسيمات وتفرعات البحث، ويمكن حصر أهمها فيما يلي:

- ما هي الوسائل التي تعتمد عليها مؤسسة الجهة لتحسين جاذبية مجالها الترابي والتنموي؟

- هل يمكن القول أننا أمام تنزيل لمفهوم الجهة المقابلة، في ظل إحداث أجهزة متعلقة بالاستثمار والتنمية داخل مؤسسة الجهة؟
- ما هي الأدوار الجديدة المنوطة بمؤسسة والي الجهة في ظل التخفيف من سلطة الوصاية الممارسة على الجهات؟
- ما هي الوسائل التمويلية التي تحظى بها مؤسسة الجهة، وهل تساعد على تحقيق الاستقلال المالي لها؟
- وكيف تساهم عملية توزيع الاختصاصات في تدبير التنمية الجهوية؟
- ما هي المستجدات التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الإداري فيما يخص تفعيل وتنزيل مضامين الجهوية المتقدمة؟
- ما هي الأسس المعتمدة لتدعيم الديمقراطية الجهوية، وما هي المبادئ الضابطة لتبیر أمثل للمؤسسة الجهوية؟
- وما هي الآليات المصاحبة للتدبير التشاركي الجهوي، وما مدى مساهمة هذه الآليات في تحقيق الديمقراطية الجهوية؟
- ما هي الأدوار الممنوحة للفاعلين الجهويين الجدد كالمواطن وجمعيات المجتمع المدني في تدعيم أسس الديمقراطية الجهوية؟

7- فرضيات البحث:

إن محاولة الإجابة عن هذه التساؤلات التي يطرحها موضوع البحث، تتدرج في إطار ما تم إيلاؤه من أهمية بالغة لموضوع الجهوية المتقدمة، على اعتبار أن الإصلاحات الدستورية التي همت هذا المجال لا تخرج عن نطاق تحقيق التنمية الديمقراطية، وهو ما يدفعنا إلى إبداء فرضيتين أساسيتين:

- الفرضية الأولى: أن الإصلاحات الدستورية والقانونية أعطت مكانة متميزة للجهوية المتقدمة، وبالتالي فإن أجراً هذه المقتضيات بالشكل المطلوب سيساهم في تحقيق التنمية والديمقراطية بالمغرب.

- الفرضية الثانية: أن الإكراهات التي تعرفها الجهوية الحالية وأن التأخر الذي حصل في تنزيل مقتضيات الجهوية المتقدمة ساهم بشكل كبير في تعطيل التنمية والديمقراطية بالمغرب.

وانطلاقاً من الإشكالية الأساسية والفرضيات التي تم طرحها، يمكن الاعتماد على تقسيم منهجي لموضوع البحث، وذلك وفق الخطة التالية:

فصل تمهيدي: الإطار العام للجهوية المتقدمة: بعض التجارب المقارنة.

القسم الأول: الآليات والمحددات التنموية للجهة على ضوء الجهوية المتقدمة بالمغرب.

القسم الثاني: البعد الديمقراطي والتنموي وآفاق تطوير الجهوية المتقدمة بالمغرب.

فصل تمهيدي: الإطار العام للجهوية المتقدمة: بعض التجارب المقارنة.

تختلف الدول في كيفية إدارة إقليمها، وذلك يرجع إلى عوامل عدة، تختلف من دولة إلى أخرى عوامل قد تكون سياسية وتاريخية واقتصادية واجتماعية، وهناك من الدول من تريد أن تقوي السلطة المركزية وتجعل الوظيفة الإدارية بيدها بسبب إيديولوجية السلطة أو بسبب وجود مخاوف من تقسيم الدولة التي تتضمن أقليات مختلفة، وهناك دول تريد منح بعض الاستقلالية لأجزاء من إقليم الدولة، وتمكن السكان المحليين من إدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا يرجع لأسباب سياسية بالدرجة الأولى، إضافة إلى أسباب إدارية تتعلق بحسن إدارة المرافق العامة، وكذلك أسباب اقتصادية واجتماعية لها دورها في ذلك¹.

ونتيجة لهذا التحول إلى اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، فقد انعكست في استراتيجيات لنظم إدارية محلية، والمتمثلة في سعي أغلبية الدول للتدخل لتنظيم العلاقة بين نظمها المركزية واللامركزية في شكل إصلاحات إدارية وسياسية في ظل إفرازات العولمة²، ومن هنا فاللامركزية تقتضي نقل المسؤوليات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى حكومات الأقاليم أو المناطق أو كليهما، وهي تعمق القيم الديمقراطية، وتحسن جودة الحياة في المجتمعات المحلية وتأخذ بعين الاعتبار عملية الانتقال إلى الديمقراطية والتنمية.

وعليه فقد أولت دول العالم في عصرنا الحالي اهتماما متزايدا باللامركزية الجهوية كإطار ملائم لبلورة استراتيجيات جديدة للتنمية، حيث نجد أن إسبانيا تبنتها في دستور 1978، وفرنسا في دستور سنة 1958، وألمانيا في دستور 1949، الأمر الذي يقودنا إلى الحديث عن تجارب

¹ حاتم فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، جامعة الكوفة-العراق، العدد 2، 2008، ص114.

² عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية-دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2010-2011، ص7.

هذه الدول لإبراز البعد الديمقراطي والتنموي لهذه التجارب، باعتبارها تجارب متقدمة في تبني اللامركزية الجهوية سواء بطابعها السياسي في إسبانيا (المبحث الأول)، أو بطابعها الفيدرالي كالنموذج الألماني (المبحث الثاني)، أو بطابعها الإداري في النموذج الفرنسي، (المبحث الثالث)، وهو ما سيساهم في معرفة طبيعة الجهوية المتقدمة التي تبناها المغرب.

المبحث الأول: تجربة المجموعات المستقلة بإسبانيا.

تكتسي التجربة الاسبانية أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجا للدولة الموحدة، التي ارتقت فيها المجموعات المستقلة إلى ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الهامة ذات الطابع الدستوري المتميز بالمرونة والبساطة، تشمل اختصاصات عادية بالإضافة إلى ترسانة من القوانين المنظمة، والتي تراعي الخصوصيات الجهوية وتعزز مبدأ سيادة الأمة الإسبانية كمبدأ دستوري محسوم فيه¹، مما جعل الجهوية في التجربة الاسبانية وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادتها بشكل يدعم ويحافظ على وحدة وتماسك الدولة، إذ بفضل تبني سياسة الجهوية استطاعت إسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية والمحافظة على وحدة الدولة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتماسك المجتمعي².

فالعديد من الخبراء والباحثين في العلوم السياسية يصفون الدولة الاسبانية التي تتبنى الجهوية السياسية بدولة المجموعات المستقلة³، فهذا النظام يتميز قانونيا وشكليا بوضع خاص،

¹ ينص الدستور الإسباني في مادته الثانية على أنه: "يقوم الدستور على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تتفصل، وطن كل الإسبان الذي لا يقبل التجزئة، ويضمن ويعترف بحق الحكم الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها ويعترف بالتضامن فيما بينها".

² المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا - المجموعات المستقلة، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، سنة 2011، ص 95.

³ محمد زين الدين، تأملات أولية حول ماهية الجهوية الموسعة، جريدة المساء، العدد 1124، بتاريخ 3 ماي 2010. أورده فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 143.

فهو يختلف عن أنظمة الحكم المحلي في بعض الدول، فهناك من ينعنونها بالدولة الفيدرالية وآخرون يعتبرونها دولة جهوية موحدة، وزمرة ثالثة يصفونها بدولة الكيانات المستقلة أو دولة المجموعات المستقلة، وهناك من يرى أنها تقارب الفيدرالية¹، غير أن طبيعة المجتمع الإسباني القائم على التنوع التاريخي والتعدد الثقافي والاثني، شكلت إحدى الأسباب الرئيسية لإقرار نظام المجموعات المستقلة في إطار احترام المبادئ الدستورية الضامنة لوحدة الدولة الإسبانية، وعليه يمكن أن نوجز نظام اللامركزية الجهوية في إسبانيا من خلال الحديث عن الإطار التنظيمي للمجموعات المستقلة بإسبانيا (المطلب الأول)، ثم هياكل واختصاصات المجموعات المستقلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار التنظيمي للمجموعات المستقلة بإسبانيا.

لقد أقر دستور 27 دجنبر 1978 تنظيما جديدا في إسبانيا يقوم على أساس الاستقلال الذاتي للأقاليم، كما أنه أقر مجموعة من المبادئ والمقومات الأساسية للدولة، المتمثلة في القوة الاقتصادية والاجتماعية والسيادة الداخلية والخارجية، وعليه فوحدة الأمة الإسبانية المنصوص عليها في الدستور² تتجلى في:

- اختيار نظام الملكية البرلمانية كشكل وحيد للحكم؛

- لغة مشتركة واحدة وعلم واحد وعاصمة واحدة؛

- مجال ترابي واحد لكل الأسبانيين؛

- وحده القضاء الذي يتجسد في المحكمة الدستورية؛

¹ صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات الجامعية المغربية، مطبعة تينمل، مراكش، الطبعة الأولى 1993، ص 30.

² راجع المادة الثانية من الدستور الإسباني.

- علاقة خارجية واحدة لكل المواطنين؛

- وحدة الدفاع والقوات المسلحة¹.

أما فيما يخص المجموعات المستقلة فيعتبر قيامها حقا دستوريا، حيث يعترف المشرع ويضمن الحق في الاستقلال الذاتي بالنسبة للقوميات والجهات التي تتكون منها الدولة الإسبانية، وتتمتع المجموعات المستقلة بالاستقلال التنظيمي والقانوني والاستقلال الإداري والمالي والاستقلال السياسي²، وعليه فإن دستور 1978 استطاع أن يجعل من إسبانيا دولة المجموعات المستقلة، وذلك بتقليصه من نظام المركزية الشديدة، زيادة على ذلك، فإن النظام السياسي الإسباني يستعمل تقنيتين مختلفتين لإدارة الحكم، فمن جهة هناك ميكانيزمات اللامركزية التي تأخذ بها الدول ذات النهج الفيدرالي، ومن جهة أخرى هناك ميكانيزمات الجهوية، وبالتالي فدستور 1978 تبنى مشروع الجهة كهيئة وسيطة قادرة على خلق نوع من التوازن بين الدولة والجهات، وعليه فإن الدستور الإسباني أتى بتنظيم ترابي فريد ومتميز لا هو باللامركزية الفيدرالية كالتجربة الألمانية مثلا، لكن المشرع حاول مراعاة الخصوصية التي تتميز بها الدولة الإسبانية، بتصور يأتي أكثر اقترابا وتناغما مع خصوصيات الدولة التي يمكن إيجازها فيما يلي:

- **الخصوصية الأولى:** تتجلى في الأصل العقائدي والتاريخي الذي تتميز بها الوحدة الإسبانية، حيث أن هذه الوحدة كانت مقدسة في عهد النظام فرانكو، باعتبارها ضمانه قوية لوجود الدولة الإسبانية، وهو ما يفسر وجود مواقف حاسمة من قضايا الانفصال، فإذا كان مشكل الانفصال قد كان مطروحا، إلا أنه أصبح مطروحا بحدّة في الفترة الفرنكوية بسبب تداعيات الحرب الأهلية، وهو ما جعل المشرع يراعي هذه الحقيقة، وربما اقتناعا منه بجوهر المبدأ وضرورته.

¹ راجع المواد 1، 3، 4، 5، 56، 62، 97، 149، 157 و161 من الدستور الإسباني.

² راجع المواد 138، 147، 148، 152، 153، 156، 161 من الدستور الإسباني.

- للمزيد أنظر أطروحة فؤاد العماري، الهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، م س، ص 146.

- الخصوصية الثانية: تتجلى في المميزات التي تميز شبه الجزيرة الإبرية عبر التاريخ، وخصوصا الفترة التي تميز بها الوجود العربي المتشكل من عدة إمارات، ولم يكن هناك من قاسم مشترك يجمع بينهم سوى الدين وفي بعض الحالات العامل للجغرافي¹.

ومن هنا نجد أن الدستور الإسباني لسنة 1978 يؤطر المجموعات المستقلة باعتبارها إطارا متفرعا عن دولة لامركزية تتقاسم فيها الدولة القرار مع الجهات، مع احترام التعدد الاتني، لأن الدولة الإسبانية غنية من حيث التنوع الثقافي والاتني والعرق والتاريخي².

فاستقلال الجهات في إسبانيا لا ينفي عدم حضور الدولة على مستوى هذه الجهات، ذلك أنه هناك "مندوب للحكومة" يسير إدارة الدولة في تراب مناطق الحكم، ويسهر على احترام اختصاصات الدولة هناك، ويعمل على التعاون مع المؤسسات اللامركزية³.

وتبعا لذلك تم إحداث سبعة عشرة مجموعة مستقلة، تتوفر كل منها على مجلس محلي منتخب انتخابا مباشرا، يتولى تدبير شؤون المجموعة ويمارس كل من البرلمان الجهوي والحكومة الجهوية صلاحياتهما وبجانبهما المجلس الجهوي للقضاء⁴.

وتتجلى اللامركزية التي تتمتع بها الجهات المستقلة في الوضعية المزدوجة الممنوحة لها ككيانات مستقلة سياسيا وإداريا، وتترسخ أكثر بشكل يجعلها قادرة على إنشاء مؤسساتها الخاصة للحكم الذاتي، وتنظيم إدارتها العمومية كباقي الدساتير المعاصرة، كما أن اللامركزية السياسية تشتمل على قيمة إضافية، تتمثل في التمتع بالسلطة التشريعية، مما يقتضي منح

¹ عبد الوافي بوجيدة، نور الدين الترابي وعبد الفتاح جاري، نظام اللامركزية في إسبانيا، مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.maroclaw.com، اطلع عليه بتاريخ 14 نوفمبر 2020، على الساعة 20h00.

² المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا، مرجع سابق، 101 و102.

³ فؤاد العماري، مرجع سابق، ص 147.

⁴ المرجع نفسه.

الجهات الوظائف التي استحضرتها كل الأنظمة الخاصة بالحكم الذاتي، والتي تتضمن المبدأ الدستوري للاستقلال كأساس للتنظيم الإداري¹.

ومن هنا نجد أن اللامركزية بإسبانيا تنبني على مجموعة من المبادئ والأسس هذه المبادئ تضمنها دستور 1978 وهي:

- **مبدأ الوحدة:** وتعني أنه توجد أمة واحدة حسب الدستور التي هي الأمة الإسبانية، والتي ينبغي أن تفهم كوطن مشترك بين جميع الإسبان ولا تقبل التجزئة، وهذه الوحدة دلالة على أنها أمة واحدة، ويدخل في هذه المبدأ أيضا وحدة الدولة الإسبانية ويعني لا وجود لتعددية الدول، لكن توجد دولة واحدة، وهي التي تشكل التنظيم القانوني لأمة واحدة فقط، أي الدولة الوطنية سلطتها العليا هي تعبير عن إرادة الشعب الإسباني كعنصر موحد.

- **مبدأ الاستقلال:** الدولة الإسبانية كوحدة وطنية تتوافق مع الاعتراف الدستوري وضمانته للحق في الحكم الذاتي للجنسيات والأقاليم التي شكلت أمة إسبانية واحدة، وهذا ما قرره المادة الثانية من الدستور، والتي مفادها أنه لا يمكن التمييز بين الأمة الإسبانية والجنسيات- القوميات والأقاليم كحقائق مختلفة ومنفصلة، أي أن هذين الأخيرين يتواجدان ويتعايشان بداخلهما ومشكلة لها، وبشكل متواز فإن أشكالهما التنظيمية والقانونية والسياسية لا يمكن أن تفهم بالنسبة للدولة الوطنية إلا أنها تعدد بالترابط أو التنظيم الترابي لهذه الأخيرة.

- **مبدأ التضامن:** التضامن كرابط للوحدة، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من الدستور، على أن هذا الأخير يقوم على أساس وحدة الأمة الإسبانية الغير القابلة للحل، ويفهم من التضامن أنه ملك عام مشترك بين جميع الإسبان ورابط للوحدة، ولهذا السبب أصبح مضمونا من قبل الدولة،

¹ عبد الوافي بوجيدة، نور الدين التراري وعبد الفتاح جاري، نظام اللامركزية في إسبانيا، مرجع سابق.

وذلك استنادا إلى المادة 138 من الدستور، وهذا المفهوم هو نتيجة حتمية لكون القوميات والأقاليم هي العناصر المكونة للمجموعة العليا للأمة الإسبانية¹.

إن الدستور الإسباني تميز بنصه على تنظيم ترابي فريد ومتميز، وذلك بتموقعه بين المركزية واللامركزية الفيدرالية، بحيث أن العلاقة التي تربط بين الدولة الإسبانية والمجموعات المستقلة، لا تخضع لنموذج واحد، بل تختلف وتتغير حسب الزمن وحسب المجموعات ونوعية مطالبها، بحيث ذهب البعض إلى وصف استقلال المجموعات بأنه جدولا في منتصف الطريق بين الجهوية والفيدرالية، ومن هنا نجد أن المشرع الإسباني يضمن الحق في الاستقلال الذاتي مع ضرورة الحفاظ على التضامن والتسامح فيما بينها، وذلك بعد أن تأكد بصورة واضحة لا تقبل أي تجزئة بأن الوطن يشترك لكل الإسبان، وغير قابل لأي تقسيم بحيث جعل هذا المبدأ من الأسس الدستورية التي يقوم عليها القانون الأساسي للمجموعات المستقلة²، حيث تجدر الإشارة إلى أنه في إطار معالجة مشكلة الأقليات القومية والثقافية لم يستخدم الدستور الإسباني مفهوم اللامركزية الإدارية، وإنما استخدم مفهوم الحكم الذاتي للجماعات القومية المختلفة، ونظام المجموعات المستقلة يتميز قانونيا وشكليا بوضع خاص، فهو يختلف عن أنظمة الحكم في سائر البلاد التي تأخذ بهذا النظام، بحيث أنه لا يصدر بقانون دستوري كما هو الشأن في الدساتير الفيدرالية.

المطلب الثاني: هياكل واختصاصات المجموعة المستقلة بإسبانيا.

لقد منح دستور إسبانيا لسنة 1978 للجهات أجهزة مستقلة عن أجهزة الدولة تتمتع بالاستقلال التام، وتتجلى هذه الأجهزة في الجمعية التشريعية التي يتم انتخابها بالاقتراع العام

¹ محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية، الجانب القانوني والمحاسبي، طبع وإخراج CROSS média communication-rabat، الطبعة الأولى 2019، ص 69-70.

² عبد الوهاب القستلي، الجهوية الموسعة من وجهة نظر الفقه القانوني المقارن، مقال منشور بالموقع الإلكتروني marocdroit.com اطلع عليه بتاريخ 23 نونبر 2020، على الساعة 16.00 .

المباشر، لها صلاحيات تشريعية وسياسية¹. تتمثل في اختيار رئيس المجموعة المستقلة، وأعضاء مجلس الشيوخ الذين يمثلون على المستوى الوطني ممارسة عملية التشريع في المجالات التي يسمح بها الدستور.

أما الجهاز التنفيذي أو الحكومة الجهوية التي تتكون من رئيس الحكومة ومجلسها الذي يضم الوزراء، الذين يمارسون مهام تنفيذية وإدارية ويرتبطون برئيس الحكومة الجهوية فيما يخص أمر تعيينهم وإعفائهم من مهامهم، كما أن رئيس الحكومة يتم انتخابه من طرف الجمعية التشريعية من بين أعضائها ويعين بمرسوم ملكي.

بالإضافة إلى الجهازين السابقين، نجد أن الدستور قد نص على إحداث محكمة عليا للقضاء على المستوى الجهوي، ولا يحد من وظيفتها سوى ضرورة التزامها باحترام اختصاصات المحكمة العليا للدولة.

وتتمتع المجموعات المستقلة للدولة الإسبانية باختصاصات دستورية جد مهمة تكاد تضاهي تلك التي تتوفر عليها الدولة، وإن كانت تختلف باختلاف مسببات إنشاء منطقة الحكم الذاتي لكل مجموعة على حدة، وذلك لما تتوفر عليه من اختصاصات تشمل مجالات التشريع والتنظيم والتنفيذ ثم القضاء، على أساس أن هذه الاختصاصات تتعدى اللائحة الحصرية إلى ما هو مشترك، ثم الصلاحيات المفوضة أو القابلة للتحويل، بيد أن سعة هذه الصلاحيات وعمق تلك الاختصاصات تبقى مقيدة بمجموعة من الشروط ليس لنسف مرتكزاتها، وإنما للحفاظ على وحدة الدولة وانسجام مكوناتها².

¹ أحمد والحاج، تجربة الحكم الذاتي في اسبانيا وإمكانية تطبيقها في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 323.

² حكيم التوزاني، مبادئ ارتكاز مقترح الحكم الذاتي المغربي في ضوء استقراء تجربة دولة المجموعات المستقلة بإسبانيا، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، مطبعة وراقة سجلماسة-مكناس، العدد الخامس، شتنبر 2020، ص 101.

وإذا كان للدستور الإسباني إمكانية المحافظة على ازدواجية الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي للمجموعات المستقلة، فإن القوانين الأساسية للمجموعات المستقلة ذاتها تساهم هي الأخرى في ترسيخ هذه الازدواجية، مع تقوية صلاحيات مؤسسات المجموعات المستقلة، الشيء الذي يمكن استجلاؤه من خلال قراءة بسيطة لمقتضيات القانون الأساسي الكتالاني¹.

ومن هنا نلاحظ أن الدستور الإسباني قد ميز بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات المستقلة، والاختصاصات الحصرية للدولة، فالمادة 149 نجدها تنص على اختصاصات الدولة المركزية والمتمثلة في: العلاقات الخارجية، الدفاع والقوات المسلحة، الإدارة، القضاء، التشريع التجاري والجنائي والمدني إلى جانب قانون الشغل، نظام الجمارك والتجارة الخارجية، الصحة والسياسة الخارجية، نظام الضمان الاجتماعي، الصيد البحري، المالية العامة ومديونية الدولة والهجرة وحقوق اللجوء السياسي...².

فيما نص الفصل 148 على أن المجموعات المستقلة تتمتع بالاختصاصات التالية:

- تنظيم مؤسساتها الخاصة بالحكم الذاتي؛
- تعديل نطاق البلديات المتواجدة بها، والاضطلاع عموماً بمهام إدارة الدولة الخاصة بالمؤسسات المحلية، والتي يسمح نقلها بالتشريع في المجال المحلي؛
- تنظيم مجالها ومدنها ومساكنها؛
- الأشغال العمومية التي تعود بالنفع على مجتمع الحكم الذاتي والتي تقام داخله؛
- السكك الحديدية والطرق التي يمتد مسارها بشكل كلي داخل مجال مجتمع الحكم الذاتي، وكذا النقل الذي يتم عبر هذه الوسائل أو عبر الأسلاك...³

¹ حكيم التوزاني، مرجع سابق، نفس الصفحة.

² راجع المادة 149 من الدستور الإسباني لسنة 1978، أطلع عليه بالموقع الإلكتروني

Constituteproject.org/constitution/Spain-2011

³ راجع المادة 148 من الدستور الإسباني.

وقد أقرت نفس المادة على أنه يمكن لمجتمعات الحكم الذاتي بعد مرور خمس سنوات، أن توسع اختصاصاتها تدريجيا في الحدود التي تنص عليها هذه المادة، وذلك عن طريق تعديل أنظمة الحكم الذاتي.

ففي مجال توزيع الاختصاصات يلاحظ أن هناك تأطيرا قانونيا وحصريا للاختصاصات الأساسية للدولة، من خلال إعطاء تعريف لمفهوم ومضمون الاختصاصات الممارسة حصرا من طرف الدولة وتلك المستثناة، غير أن ما يهدف إليه الإصلاح هو ألا تكون للدولة المركزية الصلاحية للتدخل في مجال الاختصاصات الممارسة حصرا بواسطة طرق تشريعية، علما أن المحكمة الدستورية سبق لها وأن قررت أن الاختصاصات الممارسة حصرا من طرف مناطق الحكم الذاتي لا تعتبر كاختصاصات مستثناة، بمعنى أن الدولة يمكنها أن تتدخل من أجل ضبط كل ما من شأنه أن يعتبر تشريعا أساسيا، حتى ولو كان هناك تداخل بين ما هو تشريع أساسي واختصاص حصري للمناطق ذات الحكم الذاتي، بناء على تفسير موسع للمادة 149 من الدستور¹.

إضافة إلى الاختصاصات المنصوص عليها في المادتين 148 و149، نجد كذلك الاختصاصات المفوضة، والتي يمكن أن تقوم على تفويض مهام الدولة للمجموعات المستقلة، مع إمداد هذه المجموعات بالموارد والإمكانات المالية لممارسة هذا التفويض، وفي حالة تداخل الاختصاصات بين الدولة المركزية والمجموعات المستقلة، فيعهد للمحكمة الدستورية أمر البث والحسم في النزاع بينهما².

ومن هنا نجد أن الدستور الإسباني قد ميز في تحديد الاختصاصات الموكلة للمجموعات المستقلة من خلال طريقتين:

- الطريقة السريعة: لولوج الاستقلال الذاتي وبالتالي الاستفادة من الاختصاصات المتضمنة في المادة 148 من الدستور، حيث نجد أن بعض الجهات تستفيد من هذه الطريقة، وذلك راجع

¹ محمد نبيه، مرجع سابق، ص 75.

² راجع المادة 150 من الدستور الإسباني.

إلى وجود أسباب تاريخية وسياسية وهي بلاد الباسك، كاتالونيا، كالسيا، نافارا، الأندلس، فالنسيا والكاناري.

- أما الطريقة البطيئة: فيجب على الجهات العشر الأخرى أن تمر بمرحلة تمتد خمس سنوات من خلال التوفر على اختصاصات محدودة، ويجب انتظار انصرام هذه المدة كي ترتقي إلى الصنف الأول من حيث الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها، إلا أنه مع مجيء مجموعة من الإصلاحات لسنة 1992 و1994، التي مست الأنظمة الخاصة استطاعت المجموعات المستقلة التي تخضع للطريقة البطيئة، ردم الهوة التي تفصلها عن مثيلاتها من المجموعات التي تتوفر على اختصاصات أوسع.

كما أن اختصاصات المجموعات المستقلة تتميز بتباينها واختلافها من جهة إلى أخرى، فكل مجموعة مستقلة تصنع اختصاصاتها في الحدود التي رسمها الدستور دون أن تكون ملزمة بتحملها جميعا، هذا النوع من الاختصاصات والتي تتميز بطابعها الاختياري وتشمل عدة مجالات تهم التراب، الأشغال العمومية ذات الفائدة الجهوية والتنمية، السكك الحديدية والطرق المتواجدة داخل التراب الجهوي، الفلاحة، الغابات والخدمات الاجتماعية والشرطة المحلية¹.

وخلاصة القول أن النظام المعتمد في إسبانيا يقر توزيعا منطقيا للاختصاصات بين الدولة والجماعات المستقلة، لكن مع ذلك تظل مشكلة تدقيق محتواها مطروحة بشكل كبير، وخاصة بالنسبة للمدن والجهات الكبرى، كما أن الفدرالية الإسبانية للجماعات والأقاليم ما فتئت تطالب بتوسيع اختصاصات هذه الأخيرة في مجال التعمير والتربية والمرافق الاجتماعية والتكوين والشغل والرياضة والشبيبة، لتمتعها بكامل المسؤولية بشأنها، وذلك أمام المواطنين بدل أن تمارسها السلطات المركزية، كما أن مشكلة تمويل الجماعات المحلية لا زالت تشكل تنازعا مع الدولة.

¹ راجع أطروحة خالد الجبري، الجهوية وتأهيل الإدارة المحلية للتنمية، م س، ص 483.

المبحث الثاني: تجربة الجهوية بألمانيا الفيدرالية.

تعتبر ألمانيا جمهورية اتحادية فيدرالية، تتمتع فيها كل من السلطة الاتحادية المركزية والولايات الاتحادية الستة عشر بمجموعة من السلطات، فالنظام الفدرالي في ألمانيا هو أكثر من مجرد نظام للدولة، فهو يجسد كذلك اللامركزية الثقافية والبنية الاقتصادية للدولة، كما يعكس تقليدا تاريخيا عريقا، وبغض النظر عن دورها السياسي فإن الولايات تعبر عن هوية محلية وإقليمية متأصلة، حيث تم ترسيخ واستقلالية الولايات في الدستور الألماني لسنة 1949¹.

ويعتبر اللاندر الألماني نموذجا للجهوية ذات الاختصاصات الواسعة، ومجالا يجمع بين الحرية والمسؤولية، وبين الوحدة والتعددية وبين الاندماج والاستقلال الذاتي فالولايات الستة عشر لا تتوفر على الصفة الإقليمية، وإنما هي دول لها سلطاتها المستقلة، ذلك أن لكل ولاية دستور لها الخاص الذي يشترط فيه ألا يتعارض مع أسس الدستور الاتحادي، وتتوفر الجهات الألمانية على موارد وإمكانيات مالية مهمة تمكنها من أن تمارس اختصاصاتها، هذه الاختصاصات التي تتوزع بين الدولة واللاندر².

ومبدئيا يعتبر نظام الفيدرالية، النظام الذي يكون فيه تخصيص السلطات مستقلا عن مستوى الحكومة، فكل مستوى له تأثيره المحدد، ويدون عادة في دستور مكتوب ويفسر بطريقة مستقلة³.

كما تختلف الفيدرالية عن الجهوية السياسية، بحيث أن الجهوية السياسية هي أعلى درجة في إطار الدولة الموحدة، ففقهاء الإدارة يصطلحون على تسمية الدولة الموحدة التي تتبنى الجهوية السياسية بالدولة الجهوية (L'ETAT REGIONAL)، كما هو الشأن بالنسبة لإيطاليا

¹ يوهانس غوبل، مارتن أورث، هيلين سيبوم، حقائق عن ألمانيا، ترجمة أحمد ماهر صندوق، مطبعة كروغر للطباعة والنشر، ألمانيا 2018، ص 9.

² فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، م س، ص 155.

³ ستيفن دي تانسي، علم السياسة - الأسس، ترجمة رشا جمال، الشركة العربية للأبحاث والنشر بيروت-لبنان، الطبعة الأولى 2012، ص 263.

عكس الدولة الاسبانية التي يصفها الباحثون في العلوم السياسية والإدارية بدولة المجموعات المستقلة (L'ETAT DES AUTONOMIES)¹.

فالفيدرالية إذن هي أحد الأشكال الدستورية للدولة المركبة، بحيث تحتفظ كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد بسلطانها واستقلاليتها، في المسائل والمجالات التي يحددها دستور الاتحاد، فسلطات واختصاصات الدول المكونة للاتحاد الفيدرالي لا يحددها القانون العادي، كما هو الحال مع الجهوية الإدارية التي تقوم عليها الدول الموحدة، التي تجعل من الجهة مجرد وحدة محلية تتقاسم الرتبة مع باقي الجماعات الأخرى، وعليه فإن النظام الفيدرالي يتميز عن النظام الإداري اللامركزي في الآتي:

- في ظل النظام الفيدرالي، الولايات تكون وحدات دستورية وسياسية تتمتع بكامل سيادتها الخارجية والداخلية، أو بمعظمها حسب الشكل الاتحادي المتبع، لذلك يمنع على السلطة الاتحادية فرض الرقابة أو الوصاية على ممارسة الدول الأعضاء لاختصاصاتها الدستورية.
- الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، تعتبر موزعة بين الاتحاد ودول الأعضاء، بحيث تعبر هذه الأخيرة عن الإرادة العامة للدولة الفيدرالية عند تعديل الدستور الاتحادي، وعند إصدار التشريعات بواسطة ممثليها في البرلمان الاتحادي.
- للدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي حق الطعن في كل تصرفات الحكومة الاتحادية أمام المحكمة العليا، بل لها الحق في الانفصال عن الدولة الاتحادية².

¹ محمد بوبوش، الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء، في المسألة الجهوية بالمغرب، م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006، ص 92.

² مقال تحت عنوان الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، منشور بالموقع الإلكتروني www.diae.net، أطلع عليه بتاريخ 03 دجنبر 2020، على الساعة 13h00.

ولإبراز أهم مميزات الجهورية الفيدرالية بألمانيا، يجدر بنا التطرق إلى طبيعة الاختصاصات التشريعية الممنوحة للاندرا الألمانية (المطلب الأول)، ثم الاختصاصات التنفيذية لهذه الهيئات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للاندرا الألمانية.

إلى جانب الاختصاصات الدستورية التي تتمتع بها للولايات والمتمثلة في أحقية كل ولاية في وضع دستورها، والمشاركة في وضع وتعديل الدستور الاتحادي، من خلال مجلس البوندسرات، نجد كذلك أن المشرع الدستوري يمنح للولايات مجموعة من الصلاحيات التشريعية، غير أن هذه الصلاحيات تبقى مقيدة بموجب المادة 71 من الدستور، والتي تنص على: "لا تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد، إلا إذا خول لها صراحة في قانون اتحادي وبالقدر الذي تخول لها فيه.¹" وعليه فإن الولايات تتمتع بشؤون التشريع في الشؤون التي تدرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة، إن لم يمارس الاتحاد فيها بموجب سلطته التشريعية، بالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص.²

ويمكن أن تشمل السلطة التشريعية المشتركة المجالات التالية:

- القانون المدني والقانون الجنائي، وتنظيم المحاكم واختصاصاتها، والمحاكمات (باستثناء قانون تنفيذ الحبس الاحتياطي) المحاماة، وكتاب العدل، والإشارات القانونية؛
- تسجيل حالات الولادة والوفاة والزواج؛
- قانون الجمعيات؛
- قانون الإقامة والاستيطان بالنسبة للأجانب؛

¹ راجع المادة 71 من الدستور الألماني، أطلع عليه بالموقع الإلكتروني: Constituteproject.org/constitution/german-federal-republic-2011.

² راجع المادة 72 من الدستور الألماني.

- شؤون اللاجئين والمهاجرين؛
- الرفاه العام (باستثناء قانون بيوت الرعاية الاجتماعية)؛
- أضرار الحروب والتعويضات الخاصة بها؛
- مقابر الحروب والمقابر المخصصة لضحايا الحرب الآخرين، وضحايا الحكم الاستبدادي؛
- التشريعات الخاصة بالاقتصاد (المناجم والتعدين، الصناعات، اقتصاد الطاقة، الحرف اليدوية، الحرف الصناعية والتجارة والبنوك وشؤون البورصة والتأمين الخاص) باستثناء قانون إغلاق المحلات التجارية والمطاعم وصالات ألعاب القمار، والعروض والاستعراضات الشخصية، والمعارض التجارية والأسواق...¹

ويبدو أن الاختصاصات التشريعية المشتركة بين الدولة والولايات الفيدرالية أكثر اتساعاً وتشمل جميع المجالات والميادين، كما أن توزيع الاختصاصات في هذا المجال هو توزيع أفقي، فلا يكفي القول بأن الاتحاد قد اختص بالتشريع في أمر من الأمور، بل يجب معرفة الجهة المختصة بالتنفيذ، كما أن ما يميز توزيع الاختصاصات في الاتحاد الألماني هو إعطاء معظم السلطة التشريعية للاتحاد، وفي المقابل إعطاء معظم السلطة التنفيذية للولايات.²

ولعل هذا الاتجاه يبرر على أن الاتحاد الألماني يمارس سلطة تشريعية حصرية بموجب الدستور، عكس الولايات الاتحادية التي تمارس سلطة تشريعية مشتركة أو سلطة تشريعية مقيدة يمكن ممارستها بموجب قانون اتحادي.³

وبالرجوع إلى الاختصاصات التشريعية الحصرية للاتحاد نجد أن الدستور الألماني قد حددها في المجالات التالية:

¹ المادة 74 من الدستور الألماني والتي تضم ما مجموعه 33 اختصاصاً مشتركاً بين الاتحاد الألماني والبلدان.

² هانس بيتر سنايدر، ألمانيا: التشريع الفيدرالي المطبق في المقاطعات، ترجمة نور الأسعد، الحوار العالمي حول الفيدرالية، سلسلة كتيبات، الجزء الثاني، منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية 2007، ص 18.

³ راجع المادة 71 من الدستور الألماني.

- الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع، بما فيها شؤون حماية المدنيين؛
- الجنسية في سائر الاتحاد؛
- حرية التنقل وجوازات السفر وشؤون التسجيل والهويات الشخصية، وشؤون الهجرة وتبادل تسليم المجرمين؛
- شؤون إصدار العملة وصك النقود، والمقاييس والأوزان، وتحديد التوقيت؛
- وحدة المناطق الجمركية والتجارية، ومعاهدة الملاحة البحرية والتجارة، وحرية حركة البضائع، وحرية تبادل البضائع، والمدفوعات مع الخارج بما في ذلك حماية الجمارك والحدود...¹

غير أنه كلما تعلق الأمر بدرء أخطار الإرهاب العالمي عن طريق مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية في حالة نشوب خطر يهدد حدود إحدى ولايات الاتحاد، أو في حالة عدم وضوح اختصاص شرطة أية ولاية بذلك، أو إذا التمسست الدوائر الرسمية العليا في إحدى الولايات مكتب الشرطة الجنائية تولى المسؤولية الاتحادية، فكلما تعلق الأمر بهذا الاختصاص فإن القوانين الخاصة بهذه المجالات تتطلب موافقة مجلس البوندسرات عليها².

والملاحظ أن الاختصاصات المحددة بشكل حصري، الممنوحة للاتحاد هي اختصاصات دقيقة وواضحة، وكل اختصاص لم يتم التطرق إليه في هذا الإطار يبقى اختصاصا لصالح الولايات، وعليه فإن الولايات يسمح لها بممارسة اختصاص التشريع إذا لم يمارس فيه الاتحاد صلاحياته التشريعية، فإذا ما أصدرت السلطة التشريعية الاتحادية قوانين بشأنها تصبح القوانين المحلية، وكأنها لم تكن، لكن يجوز أن تبقى القوانين المحلية إلى جانب القوانين الاتحادية إذا كان هناك جمع بين عدة اختصاصات³.

¹ راجع المادة 73 من الدستور الألماني، علما أن الاختصاصات الحصرية للاتحاد تضم ما مجموعه أربعة عشر اختصاصا أصيلا وحصريا.

² الفقرة الأخيرة من المادة 73 من الدستور الألماني.

³ هاشم أحمد أزهار، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، منشورات المركز القومي للإصدارات القانونية - القاهرة، الطبعة الأولى 2014، ص 78.

المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية للولايات الاتحادية (اللندر).

يقضي النظام الفيدرالي الألماني بأن الولايات الفيدرالية هي التي تتكلف بالإدارة، ومن تم يجب التمييز بين:

- الإدارة المباشرة للحكومة في مجال اختصاصها؛
- إدارة الولايات في مجال القضايا المحلية؛
- إدارة الشؤون الفيدرالية بتفويض للولايات (خاضع للرقابة من طرف الحكومة المركزية)؛
- إدارة الشؤون الفيدرالية من قبل الولايات كاختصاص قائم. وعليه فإن المهام التي تتولاها الولايات تنقسم إلى ثلاثة أقسام وهي:

أولاً: مهام من اختصاص الولايات حصراً (مثل المدارس، الشرطة وتخطيط المدن والأرياف).
ثانياً: مهام تنص عليها قوانين صادرة عن الاتحاد، حيث أن الولايات تنفذها كشأن خاص بها وعلى مسؤوليتها (مثل قوانين التخطيط العمراني، قوانين الشركات والمهن الحرة وحماية البيئة).

ثالثاً: مهام تنص عليها القوانين الاتحادية وتنفذها الولايات بتكليف من الاتحاد (مثل بناء الطرق الاتحادية وتشجيع التعليم والتدريب)¹.

فالنمط العام في ألمانيا هو أن الولايات تطبق وتنفذ التشريعات الفيدرالية باعتبارها أمورا تتصل بشؤونها الخاصة بها، طالما أن القانون الأساسي لا يشترط عكس ذلك، لذا تكون

¹ نبيلة البحري، سعيد بوشاكوك وعبد العزيز الهواري، الجهة والجهوية - دراسة مقارنة، ألمانيا-فرنسا-المغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال، السنة الجامعية 1997-1998، ص 50.

السلطات التنفيذية الفيدرالية محدودة للغاية، ولا تطبق إلا حيثما يكون التنفيذ الموحد أمراً ضرورياً¹.

وعليه فإن هناك قائمة بمجموعة من الأمور التي يختص الاتحاد بالتنفيذ فيها والتي تشمل:

- العلاقات الخارجية؛
- إدارة الشؤون المالية للاتحاد؛
- إدارة خطوط الملاحة المائية الاتحادية، وشؤون الشحن البحري؛
- مؤسسات الضمان الاجتماعي التي يتعدى اختصاصها ولاية واحدة؛
- إنشاء قوات عسكرية لأغراض دفاعية؛
- تنفيذ الشؤون المختصة بالنقل الجوي؛
- التنفيذ فيما يتعلق بالنقل المرتبط بخطوط القطاعات الاتحادية؛
- التنفيذ فيما يتعلق بالاتصالات البريدية والتليفونية.

أما المواضيع التي تخضع للاختصاص التنفيذي المشترك فهي:

- بناء وتوسعة مؤسسات التعليم العالي والجامعات والعيادات المرتبطة بها؛
- تطوير البنية الاقتصادية الإقليمية؛
- تطوير التعليم الزراعي وحماية السواحل...

ومن جهة أخرى هناك اختصاصات تنفيذية يتولى ممارستها رئيس الجهة أو الولاية المنتخب، وكذا الحكومة الجهوية بهيئتها، ذلك أن رئيس الحكومة الجهوية يعين أعضاء حكومته ويمارس عليهم السلطة الرئاسية، ويقوم بتسجيل وتنفيذ مداخل اللاندر، وهو الأمر بالصرف، ويقوم بإدارة ممتلكات اللاندر، وتتولى الحكومة الجهوية اقتراح مشاريع القوانين، إلى جانب ذلك تتشكل الحكومة المحلية من عدد من الوزارات متشابهة للوزارات الاتحادية، وعموماً فالاختصاصات التنفيذية للاندر واسعة وكثيرة، وهو ما يترجم الاستقلال التام في تدبير الشؤون

¹ هاشم أحمد أزهار، مرجع سابق، ص 86.

المحلية، وتبعاً لهذا الاستقلال في التدبير يوازيه كذلك الاستقلال المالي، وفي هذا الصدد فإن هناك مجموعة من الموارد الجبائية كالضرائب والرسوم تؤول إلى الولايات، وقد عمل الدستور الألماني على ذكرها تحديداً في المادة 106، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر، ضريبة الممتلكات، وضريبة الشركات، وضريبة السيارات، وكذا الضرائب المفروضة على صالات ألعاب القمار¹.

والملاحظ أن الولايات تحظى بموارد مهمة، الشيء الذي يجعلها قادرة على تحقيق التنمية، كما أن القانون الأساسي للفيديرالية الألمانية وضع نظامين للتسمية المالية، نظام عمودي يقضي بإعادة توزيع المنتج الضريبي المشترك من طرف الاتحاد، التي تعيد توزيعه على الجماعات الواقعة على ترابها بنسبة معينة وبالكيفيات التي تحددها بنفسها، ونظام أفقي، حيث أنه يشكل آلية للتضامن بين الجماعات والولايات، ويهدف إلى تصحيح الاختلالات على مستوى القدرات المالية بين اللاندر، وذلك في إطار تضامني².

ومن خلال طبيعة الاختصاصات الممنوحة للاندر في إطار النظام الفيدرالي الألماني، فإن هذا الأخير يتميز بجملة من الخصائص التي جعلته ينجح في الوصول إلى تحقيق الوحدة الألمانية والمتمثلة في:

- إن البرلمان الاتحادي (البوندسرات) وهو المجلس التشريعي المعد لحماية مصالح الولايات، لا يتكون من أشخاص منتخبين مباشرة ولكن من أعضاء حكومات الولايات، وبذلك فإن هذا المجلس تكون مهامه أقرب إلى المراقبة منه إلى المشاركة في العملية التشريعية، إذ أن كل عضو يحرص على حماية حقوق إقليمه من أي تجاوز من قبل الحكومة المركزية.
- إن إجراءات تطبيق القوانين توضع بطريقة مفصلة يستحيل معها على أية ولاية المساس بالقوانين الاتحادية عن طريق إهمالها أو الاعتداء عليها.

¹ فؤاد العماري، م س، ص 161 و 162.

² سميرة جيايدي، م س، ص 48.

- إن آلية العمل بين السلطة المركزية والدول الأعضاء في الاتحاد أوجدت مهام مشتركة بينهما، من هذه المهام (الاقتصاد، التعليم، المالية والزراعة)، وبعض هذه المهام يكون التنسيق بين المركز والولايات أمراً إلزامياً، مثل التعليم وبناء الجامعات، في حين أن مهام أخرى يكون العمل المشترك فيها اختياريًا، هذا التنسيق أوجد أهمية مشتركة ومتبادلة بين الطرفين في العمل، بحيث لا يمكن للمركز الانفراد أو الاستغناء عن دور الأقاليم وكذلك الحال بالنسبة للأقاليم.

- إن أهم ما يميز الفيدرالية الألمانية عن الأنظمة الفيدرالية الأخرى هي عملية تقسيم وتنفيذ المهام بين الاتحاد (الفيدرالية) والأقاليم (الولايات)، فقد حدد القانون الأساسي الألماني مهام كل منهما بشكل يضمن العدالة لكل الأقاليم الألمانية، فقد جعل الاتحاد مسؤول عن معظم مجالات التشريع، أما الإدارة من حيث المبدأ فهي من اختصاص الأقاليم، وهذا لا ينفي بكون الولايات ليست لها صلاحيات تشريعية، ولكنها داخلية ضمن حدود الأقاليم والولايات¹.

وعليه فإن النظام الفيدرالي الألماني كغيره من النظم الفيدرالية يقوم على مبدأ الاستقلال والمشاركة، إلا أن النظام الفيدرالي يختلف تطبيقه من دولة إلى أخرى، فقد يكون في بعض النظم مبدأ الاستقلال العنصر الأهم في تحديد النظام الفيدرالي مما يؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية الفيدرالية، وترتكز المشاركة على تنسيق العلاقات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، وقد يقيم هذا التنسيق المساواة بين الدولة المركزية والدول الأطراف، أو يميل لصالح الدولة المركزية وتقوية صلاحياتها على حساب الدول الأعضاء.

¹ أثمار كاظم الربيعي، الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق - دراسة مقارنة، مركز الدراسات الدولية - جامعة بغداد، العدد 40، ص 139.

المبحث الثالث: نظام الجهوية الإدارية بفرنسا.

لقد ذهب بعض المختصين الفرنسيين إلى القول بأن هناك تشابه بين اللامركزية في إيطاليا وتلك التي توجد بفرنسا، وبالتالي فإن المقارنة بين التجربتين تفضي إلى نفس النتائج غير أن الوقائع التاريخية مختلفة، مما يمكن أن لا تؤدي إلى نفس النتائج، حيث أن إيطاليا كانت مجزأة إلى ممالك وجمهوريات منذ زمن بعيد، وتم لم شمل الدولة بعد ذلك، عكس مجريات التاريخ بفرنسا¹.

وقد بدأت اللامركزية منذ الثورة الفرنسية بحذف المقاطعات وتعويضها بالأقاليم، إذ تم تقسيم التراب الفرنسي إلى 83 إقليمًا في 5 أبريل 1819 مع صدور أول قرار وزاري ينشئ أول التجمعات الجهوية والتي أطلق عليها اسم « région de clémentel » نسبة إلى ايتيان كليموننتيل Etienne clémentel، الذي يعود له الفضل في إنشاء الجهات²، ففي ما قبل الثورة الفرنسية كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بنفس التشريعات المحلية، وجباية بعض الضرائب وفض النزاعات، وأعضائها ينتخبون مباشرة من الشعب، ومن تم فسلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية كانت مركزة في يد الملك، حيث ساد نظام الملك، وقد تم حل البرلمان بمجرد ممارسته للسلطة³.

وقد شكل صدور قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات الجماعات والأقاليم والجهات قاطرة اللامركزية بفرنسا، لأنه أعلن مدى الإصلاح المرتقب، وأكد الطموح لبناء لامركزية حقيقية، لأن من بين أهدافه بناء صرح هيكلي ووظيفي لامركزي، لاسيما تحويل السلطة التنفيذية إلى الإقليم والجهة، وإلغاء الوصاية الإدارية وتخفيف الرقابة التقنية، التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية، وتحويل مصالح إدارية وإمكانات مالية للجهات.

¹ محمد نبيه، مرجع سابق، ص 106.

² المرجع نفسه، ص 105.

³ حاتم فارس عبد الرحيم، م س، ص 119-120.

أما قانون 07 يناير و 22 يوليو 1983 يشكلان قاعدة أساسية للبنية الهيكلية لنظام توسيع اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا، وأن توسيع الاختصاصات مبني على مبدأ أساسي، حيث أن الدولة هي التي تتخلى عن الاختصاصات التي كانت تمارس من لدنها من قبل، فالأمر يتعلق باختصاصات تنتازل عنها الدولة بمحض إرادتها، إلا أن هذا التحويل لا يفترض أي تغيير لمضمون الاختصاص المحول¹، وبالتالي فإن دور اللامركزية يبقى تابعا للسلطة المركزية، وهذه الأخيرة هي التي تحدد وحدها خيارات المحليات التي هي مجرد وسيلة لتقوية المركزية².

وللحديث عن تجربة الجهوية بفرنسا فإنه لا بد في البداية من الحديث عن التطور التاريخي لهذه التجربة (المطلب الأول)، ثم توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التطور التاريخي لتجربة الجهوية بفرنسا.

رغم التأخر النسبي لتطور الجهوية في فرنسا مقارنة بجوارها الأوروبي، فإنه يجب الإشارة إلى أن فرنسا عرفت تقسيما إداريا قبل ثورة 1789، ثم عرفت البلديات والأقسام الإدارية منذ 1871، وما بين الجهات السبعة عشرة المسماة باسم منشأها "إيتيان كليمونتييل سنة 1919، المشكلة من اتحاد الغرف التجارية و"العمالات الكبرى" السبع والأربعين، التي تصورها ميشيل دوبري سنة 1947، ولم يتحدد المستوى الجهوي الحالي إلا سنة 1960 مع إحداث "دوائر العمل الجهوي" الإحدى والعشرون.

وقد شكلت كورسيكا التي فصلت عن جهة بروفانس- ألب كوت-دازور، بموجب قانون 15 ماي 1915، الجهة الإدارية الثانية والعشرون في فرنسا القارية، وتوجد إلى جانب ذلك أربع

¹ محمد نبيه، م س، ص 107.

² Victor J.FRIEDMAN, the individual as agent of organizational Learning, (oxford: oxford university, 2001), p3.

جهات وراء البحار، أنشأت بموجب القانون الصادر في 31 دجنبر 1982، وتتمتع بوضعية خاصة.

وتوالت التشريعات حيث أعتبر قانون 2 مارس 1982 كأول قانون مؤسس للامركزية، حيث منح الأقاليم الشخصية المعنوية والاعتبارية، إلى جانب المحافظات والبلديات، وتمتاز الإدارة بمقتضى هذا القانون بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها المحلية لقانون واحد، بالإضافة إلى شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، ثم تلتها عدة تعديلات من خلال عدة قوانين، منها¹:

- يناير 1984: قانون يعنى بخلق الوظيفة العمومية المحلية.
- 6 يناير 1992: سجلت اللامركزية تطورا هاما، حيث تم تطوير الديمقراطية المحلية لكي لا تكون اللامركزية في خدمة المنتخبين فقط، والعمل على إيجاد أشكال جديدة للتعاون بين الجماعات المحلية، وإعادة تنظيم الدولة في ظل اللامركزية الجديدة.
- وعليه فان قانون 2 مارس 1982 أعلن ميلاد اللامركزية الفعلية في فرنسا، والمؤسس لحقوق وحرية البلديات، والمحافظات والمناطق، كما أعطى قانون 6 يناير 1992 صلاحية توقيع الجماعات المحلية الفرنسية اتفاقيات مع جماعات محلية أجنبية، مع احترام القدرات الدولية الفرنسية الخاصة بالتعاون اللامركزي، بالإضافة إلى حدود اختصاصاتها.

ومنه، تم تقسم الوحدات المحلية الفرنسية إلى ثلاث مستويات متدرجة، تكون هذه الوحدات المحلية مماثلة، أو ما يعرف ب "أسلوب وحدة النمط" بمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لعام

¹ Pavia MARIE-LUCE, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république française, revue du conseil d'état, n°3, janvier-juin 2003, pp 89-90.

- أوردته كاهنة الشاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجا)، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 13، ص27.

1958، بعد المراجعة لسنة 2003 وبمقتضى أحكام القانون رقم 82-213 المتضمن حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم، تتمثل هذه الأقاليم في:¹

- البلديات les communes: وتمثل الجماعات الإقليمية القاعدية، وتتواجد بها حوالي 36500 بلدية.

- المحافظات les départements: وهي وحدات أكبر حجما من البلديات، وتمثل المستوى الثاني للجماعات الترابية وعددها حوالي 100 محافظة.

- الأقاليم les régions: تمثل المستوى الثالث، وهي الأكبر حجما، عددها الإجمالي حوالي 26 إقليما، منها 4 أقاليم وراء البحار، هذه الأقاليم أصبحت جماعات محلية إقليمية بموجب المادة 59 من القانون 82-213 .

المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات بفرنسا.

لقد شكل صدور قانون 07 يناير و22 يوليوز 1983 قاعدة أساسية للبنية الهيكلية لنظام توسيع اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا، فتوسيع الاختصاصات مبني على أن الدولة هي التي تمنح اختصاصات لصالح الجهات والتي كانت ممارسة من قبلها، إلا أن هذا التحويل لا يفترض أي تحويل أو تغيير للاختصاص المحول.

فإلى جانب التغييرات الجذرية التي أدخلتها تلك النصوص على التنظيم اللامركزي بصفة عامة، والمتمثلة في إلغاء الوصاية السابقة واقتصارها على الوصاية اللاحقة بإسنادها إلى القضاء، - المحاكم الإدارية والمحاكم المالية - وحصر دور ممثل الدولة في إحالة المداوالات والقرارات غير الشرعية على المحاكم، بعد تطبيق مسطرة معينة، كما تمثلت في توسيع اختصاصات الجماعات الترابية، وإسناد الجهاز التنفيذي على مستوى المحافظة لرئيس

¹ Pavia MARIE-LUVE, op.cit. p101.

المجلس العام بدل ممثل الدولة، وكذا على مستوى الجهة التي أصبحت جماعة محلية لأول مرة بسلطة تنفيذية مستقلة موكولة لرئيس مجلسها.

وأهم ما جاء في النصوص المذكورة، هو إسناد لكل جماعة ترابية، جهة، محافظة، أو جماعة، مجموعة من الاختصاصات المنسجمة والممكن ممارستها بالإمكانات المتوفرة، بحيث لا تتدخل أية جماعة في مجموعة الاختصاصات المخولة لجماعة أخرى، باستثناء ما كان من باب التعاون والشراكة. يضاف إلى ذلك المبدأ القاضي بأن نقل أي اختصاص من الدولة إلى الجماعة المحلية، يجب أن يتبعه حتما نقل مماثل للوسائل المالية والبشرية والأملاك، كما تم منع ممارسة أية جماعة الوصاية على جماعة أخرى¹.

ومن هنا فقد أصبحت الجماعات تمارس الاختصاصات المتعلقة بمجال التعمير وأصبحت مسؤولة عن التجهيزات القريبة من السكان أو تجهيزات القرب، وخولت للمحافظات مهمة التدخل لتحقيق التضامن والتوازن بين الجماعات المنضوية تحتها، وذلك بتحويلها تدبير المصالح الاجتماعية وتوزيع الإمكانات على الجماعات المعوزة، أما الجهة فقد تم دعم وتقوية دورها في وضع التصورات والتحفيز والتنشيط في مجال التخطيط وإعداد التراب الوطني، ولاسيما مجال التنمية الاقتصادية، كما خولت لها اختصاصا واسعا في مجال التكوين المهني.

وفضلا عن تأكيد الاختصاصات التي كانت تمارسها الجماعات والمحافظات، أضيفت إليها اختصاصات جديدة وأسندت لكل واحدة منها اختصاصات دون غيرها، كالتعمير بالنسبة للجماعات، والقطاع الاجتماعي بالنسبة للمحافظات، والتنمية الاقتصادية وإعداد التراب والتكوين المهني بالنسبة للجهات².

ومن هنا نجد أن المشرع قد اختار منهج عهد المسؤولية الأساسية، إن لم تكن الكاملة لمنح كتلة من الاختصاصات للجماعات الترابية التي بإمكانها التكفل بها وتنفيذها بشكل جيد، حيث

¹ André CHAMINADE, la pratique des institutions locales, guide pratique de l'administration territoriale, Litec, 1990, p 411.

² André CHAMINADE, la pratique des institutions locales, op.cit. 416 à 447.

نجد أن الفصل الثالث من القانون الصادر بتاريخ 07 يناير 1983 يؤكد على هذا المبدأ، ويقترح في نفس الوقت التمييز بين ما سيعود للدولة وما سيتم وضعه على عاتق الجماعات الترابية حسب كل جماعة ترابية وما يلائمها.

فتوسيع الاختصاصات المعترف به دستوريا للجماعات الترابية تم تأكيده بتعزيز السلطة التنظيمية والتسيير الذاتي المالي لهذه الجماعات، فالفصل 72 من الدستور يبرز ويبين أهمية مبدأ التفريع، حيث ينص على أن "الجماعات المحلية لها الأهلية لاتخاذ قرارات في جميع مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية"، وبالتالي فإن لامركزية الاختصاصات تتخذ بتواز مع تنمية القدرة على التعبير التي يتمتع بها المواطن ودون وسيط على المستوى المحلي، فالدستور الفرنسي نص على الديمقراطية المباشرة من خلال حق الجماعات الترابية في تنظيم استفتاءات ذات طابع تقريري حول قضايا تدخل في إطار اختصاصاتهم، وكذلك حق تقديم العرائض من طرف المواطنين المنتخبين¹.

لكن ما يلاحظ أن هناك تداخلا في الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية مما يعقد حتما عملية اتخاذ القرار، وبالتالي فإن عملية توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية بفرنسا هي عملية يلفها الغموض، أي أنها أشبه ما يكون بالواضح المرموز، لأن الحدود الفاصلة بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية والتي تحتفظ بها الدولة غير واضحة المعالم.

ومن خلال إبراز بعض التجارب المقارنة بخصوص الجهوية، تثار إشكالية جوهرية متعلقة بطبيعة الجهوية المتقدمة الحالية التي يتبناها المغرب، وفيما إذا كانت تحاكي أو تستنسخ بعض التجارب المقارنة المذكورة، وهو ما يطرح أكثر من سؤال حول مدى اعتماد المغرب على نموذج مغربي-مغربي للجهوية الحالية اعتمادا على المقومات الثقافية والحضارية للهوية المغربية، بعيدا عن الاستنساخ الحرفي أو الشكلي للتجارب المقارنة، وهو ما يتطلب أن يتماشى

¹ راجع محمد نبيه، م س، ص 107، 108 و 109.

ويتوافق مع جميع الخطب الملكية، التي دعت إلى إيجاد نموذج فريد للجهوية بالمغرب يراعي خصوصيات الدولة المغربية، على اعتبار أن الجهوية المتقدمة بالمغرب هي جهوية متقدمة من حيث الجوهر (طبيعة الاختصاصات، نظام الانتخاب، سلطة تنفيذية خاصة بالمجالس الجهوية، مشاركة الساكنة في صنع القرار...)، إلا أنها لا ترقى إلى جهوية موسعة، على اعتبار أن هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة على غرار النموذج الإسباني والألماني.

القسم الأول: الآليات والمحددات التنموية للجهة على ضوء الجهوية المتقدمة بالمغرب.

تعد الجهة الأداة الأساسية للتنمية بكل أشكالها، حيث تشكل شرط جوهري لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، وذلك عبر استراتيجية جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات¹.

ومن المؤكد أن الجهة في الآونة الأخيرة فرضت وجودها كإطار يسمح بالعمل على تقريب الإدارة من المنتفعين، وتسهيل الحصول على عدد من الخدمات ذات الطابع الإداري وذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي أيضا²، لكن السياسة الجهوية في وضعها الجديد لن تؤتي أكلها إلا إذا استفادت من التوزيع الأمثل لاختصاصاتها ودعم وسائلها المالية، ناهيك عن التخفيف من حدة وثل الوصاية الممارسة عليها وتدعيمها بموارد بشرية مؤهلة.

وتسند للجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، لاسيما فيما يتعلق بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية واعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، بالإضافة إلى العمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها³ وعليه فإن الاختصاصات الممنوحة للجهة فهي اختصاصات ذاتية ومشاركة ومنقولة من الدولة إلى هذه الأخيرة بناء على مبدأ التفريع والتدرج، أي كلما كانت الجهة مستوعبة للاختصاص والمشاريع المراد برمجتها كلما كانت فرص إنعاش الاقتصاد الجهوي بها أكثر وكلما كانت فرص الاستثمار بها أقوى وذلك مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة للدولة في هذه المجالات. ولهذا الغرض تحدث لكل

¹ Driss BASRI, la décentralisation au Maroc de la commune à la région, Edition Nathan, Paris 1994, p250.

² رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ - الرباط - فبراير 2003، ص 208.

³ المادة 80 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83.15.1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6598.

جهة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، فهي شخص اعتباري خاضع للقانون العام ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويخضع لوصاية مجلس الجهة فيما يخص احترام أجهزتها للقانون التنظيمي، كما تخضع للمراقبة المالية المطبقة على المنشآت العامة، ويعهد إليها بتقديم كل أشكال المساعدة القانونية والهندسية التقنية – المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية، بالإضافة إلى تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة¹.

فإذا كانت التنمية من بين الطموحات التي تصبو إلى تحقيقها الجهوية المتقدمة فإن أصناف التنمية تبقى متعددة ولعل أبرزها التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ناهيك عن التنمية الثقافية والبيئية والسياسية، ومن هذا المنطلق فإن حديثنا في الفصل الأول سيتمحور حول تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة ثم نتحدث عن المحددات الإدارية للتنمية الجهوية في الفصل الثاني.

الفصل الأول: تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة.

منذ الآونة الأخيرة تزايد الاهتمام بالجهة كإطار ملائم لتفعيل السياسات العمومية قصد بلورة استراتيجية جديدة للتنمية، وأصبحت هذه المؤسسة إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصاديين على المستوى المحلي²، ولهذا الغرض فالجهة داخل مجالها الترابي مطالبة بإعداد برنامج للتنمية الجهوية باعتباره الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع ذات الطابع الأولي المزمع إنجازها، بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة تهم تحسين جاذبية المجال الترابي وتقوية التنافسية الاقتصادية³، وعليه يتعين على برنامج التنمية الجهوية أن يواكب التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج

¹ للمزيد من التوضيح راجع المواد 128، 129 و 130 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² عتيقة سعيد، التدبير الجهوي والتنمية المحلية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، السنة الجامعية 2012-2013، ص 54.

³ المادة 2 من المرسوم رقم 2.299.16 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 14 يوليو 2016، ص 5341.

التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة¹.

إن التصور الجديد كذلك يقوم على التضامن الترابي في الشق المتعلق بالتنمية الاجتماعية، ويمكن تفسير أهمية الجهة في التنمية بالطبيعة الواسعة لمجال عملها الذي يشجعها على أن تكون إطاراً مناسباً للتخطيط وسياسة إعداد التراب، كما يسمح بتدبير فعال لمهمة تنسيق سياسة الدولة على المستوى الترابي².

ولا شك أن القانون التنظيمي المنظم للجهات خول هذه الأخيرة اختصاصات متعددة تهم كل القطاعات وتسمح لها بالاضطلاع بدورها المتعدد المشارب في مختلف المجالات التنموية من خلال الاعتماد على مجموعة من الآليات لإنعاش اقتصادها الجهوي (المبحث الأول)، كما مكنها القانون المذكور بأجهزة منتخبة لها الصلاحية الكاملة للنهوض بالشأن المحلي وتقريب الإدارة من المواطنين، وتهدف الجهة كتنظيم، توفير مجال للتنمية الاجتماعية وخلق مجال للتضامن في إطار مجموعة مندمجة تسعى إلى تكامل مكوناتها والعمل على استثمار الإمكانيات الموضوعية رهن إشارتها³. إضافة إلى تدعيم سياسة إعداد التراب الجهوي بما يضمن تحقيق التنمية الاجتماعية (المبحث الثاني).

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² Hassan OUAZZANI CHAHIDI, la régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir, REMALD, numéro double 105-106, juillet-octobre 2012, p64.

³ أحمد محمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، السلسلة الإدارية، عدد 4، 1991، ص33.

المبحث الأول: المحددات الرئيسية لإنعاش الاقتصاد الجهوي.

تشكل الجهة فضاء ومجالا للمشاريع والمبادرات التنموية التي تساهم في تحقيق التنمية الجهوية، والتي تعتمد على برمجة وتنفيذ أنشطة اقتصادية واجتماعية على مستوى مجال ترابي معين، وترتكز هذه البرامج في محاورها على تحسين مستوى عيش الساكنة الجهوية عن طريق إطلاق مخططات تنموية وتشجيع المبادرات الاستثمارية من أجل استقطاب المقاولات داخل تراب الجهة مع تحفيزها وخلق ظروف ملائمة لاشتغالها واستقرارها، وهو ما يفرض الاعتماد على آلية التخطيط كوسيلة للرفع من المستوى الاقتصادي للجهة (المطلب الأول)، وتفعيل دور الأجهزة التنموية بالجهة كطرق حديثة لتدخل الجهة نفسها في تدبير المشاريع التنموية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تفعيل التنمية الجهوية عن طريق آلية التخطيط.

يقصد بالتخطيط دراسة منتظمة ومتسلسلة للوصول إلى الغاية أو الهدف الموجود بأقل كلفة وأعلى مردود، والتخطيط عملية متغيرة باستمرار مع تغير الزمن وظروف البيئة، وقد وجد في أصله لوضع الحلول العديدة للمشاكل¹، فالبعد الاقتصادي للتخطيط التنموي يتطلب في واقع الأمر اعتماد آليات البرمجة المندمجة للجهود والوسائل والإمكانيات بناء على الحاجيات الاقتصادية التنموية، والتي تهدف بالأساس إلى الرفع من المستوى الاقتصادي وإلى تضافر الجهود وتفعيل الإمكانيات والشراكات، والتخطيط التنموي إنما يتأسس على وضع برامج مندمجة وأهداف استراتيجية، تركز على استشراف التحولات الاقتصادية، ومسايرة التطورات وضبط التوقعات قصد ملائمة النشاط التدبيري والمالي مع الحاجيات التنموية ذات الأساس الاقتصادي، سواء تعلق الأمر بالمستوى الوطني أو بالأساس الجهوي أو المحلي للتخطيط².

¹ عبد الرزاق أحمد سعيد صعب، التخطيط الحضري للمدينة بين التطبيق والنسيان، دراسات تربوية، العدد السابع، يوليو 2009، ص 162.

² فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، م س، ص 307.

وقد حدد المغرب المبادئ الأساسية للتخطيط منذ السنوات الأولى للاستقلال، حيث عملت الحكومات الوطنية على وضع أسس اقتصاد وطني مستقل للعمل على إخراج البلاد من مخلفات الاستعمار، وكان التخطيط إحدى الوسائل المقررة لتحقيق هذه الغاية حيث أن الاهتمام بإعداد استراتيجية تنموية تسمح بمواجهة هذه التحديات كان مطلباً لا رجعة فيه، وذلك لمعالجة النقص الحاصل في الكفاءات والتحكم في الاختلالات المالية والسوسيو-اقتصادية، وهو توجه فرضته الضرورة للقطع مع الأساليب التقليدية لتسيير الشأن العام وإقرار حكمة جيدة في التدبير، وأن تفعيل التنمية المحلية تستدعي تدخل الحكامة المحلية في ميدان التخطيط، وذلك من خلال مشاركة الجماعات الترابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال وضع مخططات محلية تفتح آفاق التدخل المحلي في ميدان التنمية المحلية¹.

ويلعب التخطيط أهمية بارزة في المقاربة الجهوية الجديدة، وذلك لتحقيق التكامل في أدوار واختصاصات الفاعلين وكل الناشطين في حقل التنمية، إذ يطرح البعد التخطيطي نفسه على المستوى الجهوي، باعتبار أن التخطيط هو الوسيلة المثلى لرصد الحاجيات، ووسيلة مهمة تمكن من التركيز على الأولويات وتحديد الهياكل والوسائل المناسبة لتنسيق مختلف التدابير وتتبع مشاريع التنمية، كما يشكل منهجية توجه مختلف الفرقاء المحليين وتسهل عملية التواصل بينهم، وتفعيل التخطيط على هذا المستوى من شأنه فتح باب الحوار والتشاور والتنسيق بين الجهود والإمكانات المتاحة بين الأطراف المعنية وتعميق مساهمة مختلف مكونات المجتمع المدني في كل مراحل إعداد المخططات، للوقوف على الحاجيات الحقيقية للسكان وإقرار آليات للتنسيق والتقييم لإنجاح البرامج والمشاريع المزمع إنجازها، ولابد في هذا الإطار من توخي التنسيق بين المخططات المحلية بما فيها المخططات الجهوية والمخططات الوطنية وفق مقاربة شمولية تشجع النظام التعاقدي بين الدولة والجهة². ومن هنا يمكن إبراز مراحل التخطيط

¹ لمياء بلحاجم، التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماستر - تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مكناس، السنة الجامعية 2010-2011، ص30 و60.

² منية بلمليح، الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهان التغيير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91 يناير -أبريل 2010، ص55.

الجهوي، من خلال إنجاز تشخيص للواقع التنموي للجهة (الفقرة الأولى)، ثم إعداد وتنفيذ وتقييم المخطط التنموي للجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تشخيص الواقع الاقتصادي والتنموي للجهة.

يسمح التخطيط للجهة بوضع تسلسل لأولوياتها، في ارتباط مع الحاجات الاستراتيجية والحيوية، والوسائل الذاتية الضرورية لتحقيق الأهداف المسطرة داخل مدة محددة، على أن اعتبار أن التخطيط الذي يقوم على المدة الطويلة يسمى بالتخطيط الاستراتيجي، والذي يتم فيه تجميع المعلومات وتحليلها، وتقويم العوامل التي لها علاقة بالأهداف، ثم استعراض الوسائل ووضع البدائل الاستراتيجية، وتحديد الخيارات التي تحقق الأهداف، يصاحبه تخطيط متوسط وقصير المدة، وهو التخطيط التأسيسي لدعم التخطيط الاستراتيجي ومستقبله¹.

ولتحقيق تخطيط عملي نموذجي فإن الأمر يقتضي مراعاة بعض الإجراءات الأولية، هذه الإجراءات تبدأ من ضرورة تشخيص مختلف الحاجيات وتشخيص كافة المؤهلات التي تتوفر عليها المنطقة، سواء في مجال الثروات الطبيعية أو المؤهلات الاقتصادية الأخرى، وكذا الوقوف على المشاكل التي تعرقل التدخل الاقتصادي والاستثماري بالجهة²، ويقوم التخطيط على رصد وتشخيص الحالة الراهنة للجهة ومحيطها الخارجي بناء على تحليل المعطيات المحصل عليها بطريقة تشاركية، وعليه فإن هذه المرحلة تقوم على استجماع كافة المعطيات والبيانات المختلفة ودراسة المؤشرات على مختلف المستويات الوظيفية، وبالتالي فعملية التشخيص هذه تتطلب استجماع معطيات حقيقية وبكمية وافية تسمح بتكوين صورة واقعية لوضعية الجهة وحاجياتها التنموية.

¹ راجع بهذا الخصوص: محمد بشكوا، الحكامة المالية المحلية، مجلة الفقه والقانون، العدد السابع، ماي 2013، ص 177.

² سعيد الميري، التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية، رسالة لنيل الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- السويسي، السنة الجامعية 2000-2001، ص 56.

فالفعالية لا يمكن تحقيقها دون تكثيف الجهود والتدخل الشامل في العملية التنموية، هذا التدخل المتعدد وفق عملية مدروسة تدرج ضمن مخطط مدروس، تسمح بتخصيص واحد للموارد البشرية والإمكانات المادية والمالية، عوض التخطيط المتعدد لهذه الموارد والذي يعجز في النهاية عن تحقيق الأهداف المرجوة وعن تحقيق الكفاية في النفقات¹.

إن التشخيص المقصود يجب أن يتضمن حاجيات وإمكانات الجهة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع². ويتضمن هذا التشخيص علاوة على ذلك، جردا للمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها من قبل الدولة والهيئات العمومية الأخرى داخل النفوذ الترابي للجهة³.

إن معرفة الاحتياجات ودراسة الإمكانيات التي تتوفر عليها الجهة ليس بالأمر الهين والسهل، بل إن ذلك يحتاج إلى تقديم المساعدة التقنية لرئيس الجهة، على اعتبار أن الأمور ذات الطبيعة التقنية أحيانا والمتخصصة تجعل من المؤسسة الجهوية غير قادرة على الحصول على المؤشرات والمعطيات والوثائق لإعداد برنامج التنمية الجهوية، وذلك نظرا لاعتبارها ليست طرفا وحيدا معنيا بالتنمية الجهوية، بل إن الأمر يقتضي تدخل مختلف الفاعلين

¹ منية بنلمليح، الاستراتيجية الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب، من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية، م م إ م ت، عدد مزدوج 117-118، يوليو-أكتوبر 2014، ص 125.

² الفقرة الثالثة من المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ تنص المادة 6 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية على ما يلي:

يتم إعداد مشروع التنمية الجهوية عبر المراحل التالية:

أ) إنجاز تشخيص يبرز الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهة...؛

ب) وضع وترتيب الأولويات التنموية للجهة؛

ج) تحديد وتوطين المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها، أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج التنمية الجهوية.

د) تقييم موارد الجهة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج التنمية الجهوية.

هـ) بلورة وثيقة مشروع برنامج التنمية الجهوية، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

الاقتصاديين وكذا المؤسسات والمصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي، ناهيك عن تدخل القطاع الخاص والمجتمع المدني، ولهذه الغاية فالمشرع خول لرئيس المجلس الجهوي تقديم طلب المساعدة من المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية عن طريق والي الجهة¹، والذي خول له الدستور مهمة التنسيق بين المؤسسة الجهوية وباقي المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي.

وفي نفس السياق يمكن لرئيس الجهة عقد اجتماع في هذا الإطار من أجل التشاور مع كافة أعضاء المجلس وكذا رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، بالإضافة إلى حضور السلطة المكلفة بالداخلية الممثلة في والي الجهة، كما يمكن أن يتم استدعاء ممثلي المصالح اللامركزية وكل شخص يرى رئيس الجهة فائدة في حضوره²، فمعرفة نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر في كل جهة مرحلة ضرورية يتعين أن تسبق إعداد البرامج الجهوية للتنمية، وتمثل عملية إنجاز تحليل يركز على هذه الجوانب، تعزيزه مقاربة تشاركية فرصة ثمينة لتبادل الخلاصات والرؤى وتحسيس الفاعلين بالتحديات الكبرى الواجب رفعها من أجل بلوغ الأهداف المشتركة وتملك المشاريع المستقبلية لفائدة الجهة³.

وقد تشكل حصيلة التشخيص نقطة الانطلاق لتحديد أهداف استراتيجية معقولة ومتناسبة مع مؤهلات الجهة المعنية، وإعداد رؤية استراتيجية جهوية مندمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية والقطاعية⁴، ويمكن الاستعانة في ذلك بوثائق التعمير وإعداد التراب الوطني، حيث تعتبر الوسائل العامة التي من خلالها ترسم الجهة استراتيجيتها، وتهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن حسن استعمال المجال وتخطيط العمران والتجهيزات المتنوعة، وعليه فإن توفر وثائق التعمير وإعداد التراب الوطني يمثل ركنا أساسيا

¹ راجع في هذا الإطار المهام الدستورية الموكولة للوالي المنصوص عليها في الفصل 145 من دستور المملكة لسنة 2011 .

² المادة 4 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية.

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات السياسة القطاعية"، مطبعة سيياما، سنة 2016، ص73.

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، نفس الصفحة.

من أركان التخطيط، غير أن هذه الوثائق وحدها تبقى ناقصة في غياب إمكانيات مادية وبشرية من شأنها بلورة تلك الأفكار والتصورات على أرض الواقع وإخراجها إلى حيز الوجود¹.

وعلى الرغم من التنصيص صراحة على التنسيق الذي يمكن أن يقوم به والي الجهة في إعداد مخطط التنمية الجهوية، إلا أن غياب هذا التنسيق ينتج عنه غياب التنمية في بعض المجالات واقتصارها على البعد الاقتصادي، والتركيز على قطاعات دون أخرى في شكل تقاطعات أفقية، في حين أن التنمية الحقيقية والذاتية الشاملة تتطلب التقاء كل التدخلات لمختلف الفاعلين وكل القطاعات في شكل شبكة متقاطعة أفقيا وعموديا، سواء كانت قطاعات اقتصادية اجتماعية مهنية ثقافية، أو حتى مختلف أقسام إدارة الدولة ووزاراتها، فالمرور بين ما هو قطاعي إلى ما هو شمولي يعد الأداة الأساسية بين اللامركزية والتنمية المحلية².

فالمخطط إذن ذو طابع تأشيرى بالنسبة لمختلف القطاعات، خاصة تجاه الخواص، كما هو الشأن في فرنسا التي أثرت تجربتها بشكل واضح على فلسفة التخطيط بالمغرب، وهو بالتالي مجرد مخطط بياني يقتصر على تحديد المبادئ واقتراح الأهداف وبيان الوسائل اللازمة لتحقيقها على أساس تحليل عام للحاجيات الواجب إرضاءها، مع مقارنتها للموارد المتوفرة قصد استخلاص المشاريع الممكن إنجازها على وجه الأسبقية والأولوية³.

إن المخطط التنموي أو برنامج التنمية الجهوية ليس في حد ذاته غاية، وإنما هو وسيلة لتنفيذ السياسة الجهوية والأهداف التي وضعها المجلس لتحقيق التنمية، وعلى الرغم من اعتماده على المقاربة التشاركية من خلال التنسيق مع مختلف المتدخلين بالجهة، إلا أن هذا البرنامج يجب أن يأخذ بعين الاعتبار القدرات والإمكانيات المادية المعبئة لصالح الجهة، وهو الأمر

¹ عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1993، ص 89.

² P. Coulin, la décentralisation et la dynamique du développement Local, Syros, 1986, p15.

³ مفتاح عزيزي، اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2000/2001، ص 294.

الذي يطرح إشكالية قلة الموارد المالية لبعض الجهات، مما يجعل برمجة المشاريع الكبرى أمراً صعباً أن لم نقل مستحيلاً، مما يحتم إبرام اتفاقيات للشراكة والتعاون والتعاقد مع باقي المصالح الخارجية للإدارات المركزية المعنية بالمشاريع لتنفيذها وإخراجها إلى حيز الوجود، كما يجب على برنامج التنمية الجهوية أن يراعى في إعدادة مقارنة النوع الاجتماعي من خلال كافة المكونات داخل الجهة في التنمية كالشباب والنساء والأطفال، بالإضافة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة، مما يسهل على هؤلاءولوج إلى الخدمات الاجتماعية والاقتصادية.

الفقرة الثانية: إعداد المخطط التنموي للجهة وتنفيذه وتقييمه.

تعرف الخطة بأنها مجموعة من البرامج والمشروعات التي توضع لعلاج المشكلات وإشباع الحاجات الإنسانية للأفراد والجماعات التي تستهدف المشاركة في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة، وحتى ينجح المخطط التنموي في القيام بدوره، فإنه لا بد من توافر مجموعة من الخصائص تتمثل في ضرورة أن تكون الخطة واقعية وملائمة لظروف الموقف الذي تعالجه، مع ضرورة معرفة ردود الأفعال المتوقعة لوضع الخطة موضوع التنفيذ، وأن يكون إعداد الخطة على أساس من المشاركة الإيجابية بين جهاز التخطيط وبين الأجهزة المختلفة بالجهة (أولاً)، على أن تحدد المهام التخطيطية لوضعها بشكل متكامل، وأن تحدد السلطة النهائية لاتخاذ القرارات الخاصة بها بشكل واضح وصريح وتنفيذها وتقييمها (ثانياً).

أولاً: إعداد المخطط التنموي للجهة.

يعد التخطيط الركيزة الأولى للتدبير، وهو يعمل على رسم الأهداف والتوجهات المراد إتباعها لإنجاز البرامج والمشاريع، ونهج أسلوب عملي لدراسة كل المعلومات والبيانات لاتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية¹، حيث أنيط بالجهة إعداد برنامج التنمية الجهوية تحت مسؤولية رئيس المجلس، وحددت مدة إنجاز ذلك خلال السنة الأولى من مدة الانتداب على

¹ دليل منتخبي الجهات على ضوء القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وزارة الداخلية المديرية العامة للجماعات المحلية، 2016، ص60.

اعتبار أن هذا البرنامج هو الذي سيحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها خلال مدة الانتداب، وهو بمثابة خارطة طريق للمجلس¹.

ولهذا الغرض يقوم رئيس المجلس الجهوي بعقد اجتماع إخباري وتشاوري يدعو له أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم وكاتب المجلس، كما يحضر الاجتماع والي الجهة أو من يمثله، ويمكن للرئيس أن يدعو عن طريق والي الجهة، مسؤولي المصالح اللامركزية لحضور الاجتماع كما بينا سلفاً.

وعليه فإنه يتم تعليق قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية بمقر الجهة داخل أجل 15 يوماً الموالية لانعقاد الاجتماع الإخباري والتشاوري، ويتم تبليغ القرار إلى والي الجهة داخل الأجل نفسه، وهذا القرار يتضمن بصفة خاصة الجدولة الزمنية لعملية إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية، وخاصة تاريخ بداية انطلاق عملية إعداده.

كما يتم إعداد برنامج التنمية الجهوية عبر مجموعة من المراحل، تبتدئ بإنجاز تشخيص للمقومات والإمكانيات المتوفرة بالجهة والاحتياجات الضرورية من البنيات التحتية الأساسية، ويمكن تضمين جرد بالمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها، مع ترتيب الأولويات لكل قطاع على حدة، ويتم في هذا الخصوص بلورة وثيقة مشروع برنامج التنمية الجهوية². كما خول المرسوم إعداد برنامج التنمية الجهوية وفق طريقة ومنهج تشاركي، حيث يتم إجراء مشاورات مع المواطنين والمواطنات والجمعيات وفق الآليات التشاركية للحوار والتشاور المحدثة لفائدة مجلس الجهة، بالإضافة إلى مجموع الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات³.

¹ نفس المرجع السابق، ص 61.

- راجع كذلك المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات.

² راجع بهذا الخصوص المادتين 5 و6 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية.

³ المادة 7 من المرسوم السالف الذكر.

وتفعيلا للدور الذي يقوم به والي الجهة فإن القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات خول له مهمة التنسيق مع رئيس الجهة في إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية، وذلك باعتبار الوالي حسب الوثيقة الدستورية مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية.

الجدول رقم 1: برامج التنمية الجهوية.

المبلغ الاجمالي (مليار درهم)	تاريخ اعتماد برنامج التنمية الجهوية من قبل المجلس	الجهة
36	2017/03/06	بني ملال خنيفرة
16	2017/03/13	مراكش أسفي
115.8	2017/03/06	الدار البيضاء سطات
66.22	2017/07/03	العيون الساقية الحمراء
26.96	2017/07/06	الداخلة وادي الذهب
24.5	2017/03/06	سوس ماسة
47.09	2017/07/03	الرباط سلا-القنيطرة
13.19	2017/04/25	طنجة تطوان الحسيمة
19.5	2017/04/12	الشرق
33.18	2017/12/08	فاس مكناس
لم يتم اعتماده الى حدود نونبر 2019		درعة تافيلالت
لم يتم اعتماده الى حدود نونبر 2019		كلميم واد النون

المصدر: تركيب شخصي.

ففيما يخص حصيلة إعداد برنامج التنمية الجهوية، يلاحظ أن هناك تضخم في المبالغ المرصودة لبعض برامج التنمية الجهوية بسبب إدراج مشاريع سبق برمجتها أو في طور الانجاز أو المشاريع التي لم يلتزم الشركاء بتمويلها، كما أن مساهمة الشركاء يجب تحديدها في تنفيذ البرامج الجهوية، علما إن وثيقة برنامج التنمية يجب أن يكون دقيق وشاملا، كما أن المبالغ المرصودة من قبل كل مجلس على حدى، تحيل الى وجود تفاوت كبير في رصد هذه المبالغ، الأمر الذي يساهم بشكل سلبي في توزيع عملية التنمية، مما يؤثر بشكل واضح على تحقيق التوازن بين عموم الجهات.

ومن خلال تفحص بعض برامج التنمية الجهوية يلاحظ أنه لا توجد دلالات على الأخذ بمقاربة النوع بعين الاعتبار في إعداد برنامج التنمية، سواء بالنسبة للمعطيات الإحصائية المتعلقة بعمليات التشخيص أو من خلال المشاريع المبرمجة، إضافة إلى عدم إرفاق وثيقة البرنامج بمنظومة تتبع المشاريع تحدد فيها الأهداف والأولويات ومؤشرات الفعالية.

وما يمكن ملاحظته كذلك أنه على الرغم من التنصيص صراحة في القانون التنظيمي للجهات¹ على ضرورة إعداد برامج التنمية الجهوية خلال السنة الأولى من انتداب المجلس إلا أن جل المجالس الجهوية لم تحترم هذا الآجال، مما يطرح إشكالية إلزامية النص القانوني بالنسبة للمجالس في اعتماد تاريخ إعداد برنامج التنمية الجهوية، حيث أن بعض الجهات لم تقوم بإعداد مخططها التنموي إلا بعد مرور ثلاث سنوات، وهو ما يطرح أكثر من إشكال بخصوص مدى تنفيذ هذا البرنامج الزمني المحدد مدته في الولاية الانتدابية للمجالس، وكذا تقييمه بعد مرور ثلاث سنوات، وهو ما يلاحظ على أن مدة التقييم المذكورة قانونا صادفت إعداد هذا المخطط بالنسبة لبعض الجهات.

ثانيا: تنفيذ وتقييم برنامج التنمية الجهوية.

يعتبر تنفيذ المشاريع مرحلة أساسية ضمن مسار تدبيرها، فهي تتطلب إعدادا مسبقا يضمن التنفيذ الجيد والفعال لكل مشروع وتفاذي كل ما من شأنه أن يعرقل إنجازه أو يؤخره²، وتبرز أهمية هذه المرحلة في انتقال التخطيط من جانبه النظري إلى إدخاله حيز التنفيذ وذلك عبر برمجته في الميزانية، وهذه البرمجة لا يجب أن تكون اعتباطية ما دام منطق التخطيط يقوم على تحديد المشاريع، ثم البحث عن وسائل تمويلها لذلك وجب على الجهة أن تقوم بتقدير دقيق للمداخل والمصاريف، وقبل توزيع الاعتمادات على المشاريع فإنه من الأولويات أن تؤخذ فكرة حول توقعات الموارد سواء الذاتية أو الخارجية، وكذا توقعات حول نسبة زيادتها أو

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات

² أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص159.

انخفاضها، كما يقتضي الأمر معرفة حجم مصاريف التسيير من نفقات الموظفين والصيانة وإرجاع أقساط القروض¹.

ويشكل تنفيذ برنامج التنمية الجهوية أول عمل إداري ميداني ستنجزه المجالس الجهوية في إطار الاضطلاع بمهامها، وحسب منطوق المادة 101 من القانون التنظيمي فإن رئيس المجلس الجهوي يقوم بتنفيذ برنامج التنمية الجهوية²، ويتم تفعيل البرنامج عند الاقتضاء في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين³.

كما يقوم رئيس مجلس الجهة بإعداد تقرير سنوي لتقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية ويتضمن التقرير مجموعة من البيانات، تهم نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة في برنامج التنمية الجهوية، مع قياس مؤشرات الفعالية المتعلقة بها والمضمنة في منظومة تتبع المشاريع والبرامج مع تبيان الإمكانيات المادية المرصودة للمشاريع والبرامج والإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجازها، مع اقتراح الحلول الكفيلة لتجاوزها⁴. كما يتم عرض تقرير سنوي يعده الرئيس لهذا الغرض على اللجان الدائمة للمجلس لإبداء الرأي حوله، ويتم تدارس هذا التقرير في أول دورة عادية أو استثنائية يعقدها المجلس بعد التوصل بتقارير اللجان الدائمة، ويتم تعليق ملخص من التقرير السنوي بمقر الجهة، ويتم نشره بجميع الوسائل المتاحة، ويمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ وفق المسطرة المتبعة في إعداد⁵. ويجب اعتبار التتبع والتقييم سواء كان سابقا أو متزامنا أو لاحقا بأنه مسلسل منظم

¹ محمد أحجام، التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان، التدبير العمومي الترابي والحكمة الجيدة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السادس، مطبعة الأمانة-الرباط 2018، ص183.

² المادة 13 من مرسوم رقم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

³ الفقرة الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ المادة 14 من المرسوم السالف الذكر.

⁵ المادتين 15 و16 من المرسوم السالف الذكر.

للتواصل ما بين فريق التخطيط الاستراتيجي والإدارة والشركاء المتدخلون من أجل الحصول على انطباع موحد ومشارك حول المخطط¹.

وعليه فالتقييم يعد أحد الركائز الأساسية لتنفيذ مخططات الجهة كما أن له أهمية بالغة في معرفة النتائج المحققة وتبيان أوجه قصورها عن تحقيق الأهداف المتوخاة، وبالتالي فلا بد من التخطيط المسبق لعملية التقييم عن طريق إعداد تشخيص لمراحل إنجاز المخطط، وجمع المعلومات عن المشروع وتحليلها على أساس نتائج المشاريع المبرمجة.

المطلب الثاني: تقوية التنافسية الاقتصادية عبر تشجيع الاستثمار ودعم المشاريع التنموية.

إن تشجيع الاستثمار ودعم المشاريع التنموية يتوقف على تفعيل الآليات والاختصاصات التنموية الممنوحة للجهة من خلال الإمكانيات والموارد التي تتوفر عليها، فـرهان الجهة اليوم هو القدرة على استقطاب وجلب الاستثمارات والمساهمة في خلق الثروات، في ظل اقتصاد يتسم باحتدام التنافسية بين المقاولات داخل المجال الترابي.

وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى التدبير اللامركزي للاستثمار كآلية لإنعاش اقتصاد الجهة (الفقرة الأولى)، على أن نتطرق لدور الأجهزة التنموية داخل مؤسسة الجهة في تفعيل وتنزيل منظور الجهة المقولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التدبير اللامركزي للاستثمار.

يمكن اعتبار إعلان الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول سنة 2002 حول إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار بمثابة ثورة في العقلية والآليات الخاصة في استقبال المستثمرين، والرسالة الملكية حددت في خطوطها العريضة السياسة والوقت المخصصين للتطبيق، حيث أن سياسة اللامركزية فيما يخص الاستثمار ستصبح واقعا من خلال أعمال المراكز الجهوية للاستثمار والتي ستعمل على تشجيع الاستثمار وحل مشاكل المستثمرين². فطبيعة العلاقة بين

¹ محمد أحجام، التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي، م س، ص 184.

² محمد المجني، الإدارة المحلية والتنمية، مجلة الفقه والقانون، العدد السادس، أبريل 2013، ص 45 و 46.

الأجهزة المتدخلة في مسار المستثمر، وبين المستثمر كفاعل أساسي في تحقيق التنمية الجهوية تتحدد بناء على الرخص والوثائق الإدارية الضرورية لإتمام مراحل إنجاز مشاريعهم الاستثمارية. فارتباطا بمرونة أو تعقيد تلك الإجراءات ووضوح أو غموض تلك المساطر يتحدد نمط النسيج الاستثماري فيصبح الجهاز الإداري أداة لجلب واستقطاب الاستثمار أو عائقا في المشاريع الاستثمارية والمستثمرين¹. ومن هنا يلعب الاستثمار دورا استراتيجيا في التنمية الاقتصادية الجهوية، إذ له مرتبة مهمة في النظرية المعاصرة كشكل من أشكال التنمية والتطور، بمعنى أن الاستثمار شكل عنصرا أساسيا للاختيارات في مجال الإنتاج وخطط التنمية².

فبالرجوع إلى الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول بشأن التدبير اللامركز للاستثمار، تم إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار على صعيد جهات المملكة (أولا)، أعطاهها المشرع صفة مصالح خارجية تابعة لوزارة الداخلية³، إلا أن واقع عمل هذه المراكز عرف مجموعة من المعوقات والإكراهات استدعت الضرورة إلى إصلاحها لمواكبة طموحات وأهداف الجهوية المتقدمة (ثانيا).

أولا: دور المراكز الجهوية في تفعيل التدبير اللامركز للاستثمار.

إن الهدف من مبادرة المؤسسة الملكية في إحداث المراكز الجهوية للاستثمار تتمثل في محاولة إعطاء دفعة جديدة للعمل الذي تقوم به الإدارة الترابية⁴، ويأتي إحداث هذه المراكز في

¹ محمد المجني، نفس المرجع السابق، ص 45.

² محمد بلعوشي، الإعفاءات الضريبية لتشجيع الاستثمار الصناعي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 1989-1990، ص 19.

³ المادة 1 من المرسوم رقم 2.03.727 صادر في 2 ذي القعدة 1424 (6 شتنبر 2003) المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار، الذي تم بمرسوم رقم 2.09.435 صادر في 23 من ذي الحجة 1430 (11 ديسمبر 2009)، جريدة رسمية عدد 5797، بتاريخ 21 دجنبر 2009، ص 6034.

⁴ عدنان الزروقي، إشكالية اتخاذ القرار على الصعيد الجهوي، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2009-2010، ص 193.

سياق تقريب الإدارة من المواطن، والدفع بعملية الاستثمار نحو مقاربة جديدة تسعى إلى جعل الإدارة المغربية ذات الشباك الوحيد، وذلك لتجاوز تعقيد المساطر الإدارية الخاصة بالاستثمار الداخلي والخارجي على حد سواء¹، وعليه فإن إحداث هذه المراكز يعتبر لبنة جديدة في تحديث الاقتصاد الوطني والجواب عن إشكالية الاستثمار بالمغرب، التي تعد عملية مهمة تهتم بالخصوص الجهة، حيث يكون المستثمر قريبا من كل المصالح الإدارية، الجماعات والمندوبيات الوزارية، وبالتالي فإن هذه المراكز ستعطي نفسا جديدا ودفعة قوية لإنعاش الاستثمار، لأن التنمية القوية والمستدامة هي نتاج استثمار مرتفع ومدعم². وتتمثل مهام هذه المراكز في القيام بالمساعدة على إنشاء المقاولات وكذا مساعدة المستثمرين من خلال:

أ- الشباك الجهوي المكلف بالمساعدة على خلق المقاولات: باعتباره المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص والفاعلين الاقتصاديين الراغبين في إحداث المقولة، وعلى هذا الشباك أيضا وملحقاته على صعيد العمالات أو الأقاليم أو الجماعات أن يضع رهن إشارة الطالبين مطبوعا موحدًا يتضمن كل المعلومات الضرورية لإنشاء المقولة، ويتولى القائمون عليه إنجاز كافة الإجراءات الضرورية للحصول على الوثائق والشهادات التي تقتضيها التشريعات والتنظيمات داخل أجل يحدده الوالي، وذلك بالنسبة لإحداث مقولة ما³.

كما يقوم الشباك الخاص بإحداث المقاولات بإنجاز عمله عبر ثلاث مراحل، الأولى يتم فيها تجميع الإدارات المعنية بإحداث المقاولات، مع تحديد مدة زمنية أقصاها أسبوع واحد للقيام

¹ عبد الغني اعبيزة، استراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 87-88، يوليو-أكتوبر 2009، ص 56.

² المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب مع قراءة في حكومة التناوب السياسي برئاسة السيد عبد الرحمان اليوسفي، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (7) المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 1998، ص 45.

³ محمد قاعدة، التدبير اللامركزي للاستثمار: المضمون والأهداف، م.م.إ.م.ت عدد مزدوج 112-113، شتنبر-دجنبر 2013، ص 50.

بالإجراءات المتعلقة بإحداث المقولة، والمرحلة الثانية يتم القيام بجميع الإجراءات المتعلقة بإحداث المقولة، وفي المرحلة الأخيرة يتم اعتماد رقم استدلالي موحد¹.

ب- الشباك الجهوي الخاص بمساعدة المستثمرين:

- يتولى تزويد المستثمرين بكل المعلومات المفيدة بشأن الاستثمار الجهوي².
- دراسة كافة طلبات الترخيص الإداري أو تحضير كافة الوثائق الإدارية الضرورية لإنجاز المشاريع الاستثمارية.
- دراسة مشاريع العقود والاتفاقيات التي ستبرم مع الدولة في إطار الاستثمارات في القطاعات، كالصناعة والتصنيع الفلاحي، السكن، المعادن السياحة والصناعة التقليدية، وذلك من أجل منح المستثمرين امتيازات وإعفاءات استثنائية، لكن على أساس أن تساوي أو تفوق مبلغ 200 مليون درهم، والقيام بتوجيهها إلى السلطات الحكومية المختصة من أجل المصادقة والتوقيع عليها من لدن الأطراف المتعاقدة، ويقوم الوالي بإعداد وتنفيذ التراخيص والوثائق الضرورية لإنجاز المشروع موضوع الاتفاقية³.
- كما يتكون المركز من قسم لحماية وإنعاش الاستثمار الذي يتكلف بما يلي:
- التفكير في القطاعات الواعدة والإصلاحات التي تفرضها العولمة.
- تهيئ ووضع الإجراءات لتحسين جاذبية الجهة للمشاريع الاستثمارية.
- مساعدة المقاولات الموجودة في حالة صعبة⁴.
- وعليه يمكن القول أن المهام الموكولة لصالح مدراء هذه المراكز والموظفين العاملين بها ذات أهمية بالغة، بحيث يتوقف عليها نجاح أو فشل المركز في إنعاش الاستثمار الجهوي،

¹ راجع بهذا الخصوص: رجاء التازي، المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب، المسألة الجهوية بالمغرب، دراسات ووثائق مختارة، م م إ م ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، ص 66.

² عدنان الزروقي، إشكالية اتخاذ القرار على الصعيد الجهوي، م س، ص 195.

³ محمد قاعدة، نفس المرجع السابق، ص 50 و 51.

⁴ رجاء التازي، الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب، م س، ص 196.

وعليه ينبغي مراعاة الكفاءة والتكوين العالي والإلمام بالعنصر الجهوي وبكل المشاكل المرتبطة بالاستثمار¹.

وعلى الرغم من الإكراهات والتعقيدات الإدارية فإن المؤسسات والمقاولات العمومية تلعب دورا محوريا في تحقيق التنمية الجهوية عن طريق إنجاز جزء مهم من الاستثمارات العمومية، وكذا المساهمة في تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، كما أن العديد من المنشآت تشرف على إنجاز مشاريع كبرى موجهة لتنمية وتهيئة المجالات الترابية. وعليه فإن التوزيع الجهوي للمؤسسات والمقاولات العمومية يعرف تحسنا، حيث تواصل جميع المؤسسات والمقاولات العمومية مجهودها الاستثماري بسائر الجهات مع البحث المتواصل على التوازن لفائدة بعض الجهات².

الجدول رقم 2: التوزيع الجهوي لاستثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية.

الجهة	سنة 2018		سنة 2019	
	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ
الدار البيضاء سطات	28 %	29 910	36%	35 357
الرباط سلا- القنيطرة	23%	24 346	17%	16 773
طنجة تطوان-الحسيمة	9%	10 081	7%	7 409
مراكش أسفي	10%	10 995	10%	9 891
فاس مكناس	5%	5 695	5%	4 564
الشرق	8%	8 495	8%	7 809
سوس ماسة	5%	4 935	4%	3 901
بني ملال خنيفرة	5%	5 126	6%	5 819
العيون الساقية الحمراء	3%	3 332	3%	3 422
درعة تافيلالت	3%	2 758	2%	2 418
كلميم واد النون	1%	1 281	1%	993
الداخلة وادي الذهب	1%	725	1%	655
المجموع	100%	107 579	100%	99 011

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية³.

¹ محمد قاعدة، نفس المرجع السابق، ص 51 و 54.

² مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، مشروع قانون مالية 2016، إعداد وزارة الاقتصاد والمالية، ص 4، الموقع الإلكتروني www.finances.gov.ma أطلع عليه بتاريخ 15 يناير 2021، على الساعة 12.00.

³ مشروع قانون المالية لسنتي 2018 و 2019، إعداد وزارة الاقتصاد والمالية، الموقع الإلكتروني www.finances.gov.ma أطلع عليه بتاريخ 16 يناير 2021، على الساعة 17.00.

و عليه يتبين أن المؤسسات والمقاولات العمومية قد عززت مساهمتها في سياسة اللامركزية ومكافحة الفوارق الجهوية، من خلال إحداث مقاولات عمومية ومؤسسات عمومية ذات اختصاص ترابي في مختلف مناطق المملكة، وبالنظر إلى أن المؤسسات والمقاولات العمومية الناشطة على المستوى المحلي أو الجهوي تمثل ما يقارب ثلثي المحفظة العمومية، فإن هذا التواجد الترابي يشكل فرصة مميزة للمساهمة البناءة في إرساء الجهوية المتقدمة¹.

والملاحظ أن المغرب بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار يكون قد خطى خطوة جبارة في مجال تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية أمام المستثمرين، خصوصا وأن الشباك الخاص بالمقولة سيتولى إنجاز كافة الوثائق والإجراءات للحصول على التراخيص الإدارية لإحداث مقولة ما، رغبة في تقديم أحسن الخدمات في أحسن الظروف في إطار لامركزي جهوي. ومن وجهة نظرنا أنه بالرغم من الإيجابيات التي حملتها الرسالة الملكية بشأن التدبير اللامتمركز للاستثمار، إلا أن واقع عمل هذه المراكز عرف مجموعة من المعوقات والإكراهات نذكر منها:

- اقتصار دور المراكز على الجانب الإداري والتقني الصرف، مما أضفى عليه صبغة الشباك الوحيد في تلقي الطلبات، عوض مساهمتها في تفعيل البرامج الوطنية في تحفيز الاستثمارات وتشجيع المقاولات على المستوى الترابي.
- كثرة اللجان المكلفة بدراسة المشاريع ضرب في العمق دور الشباك الوحيد واللجنة الجهوية للاستثمار، مما يساهم في التأخير في البث في الملفات ومعالجتها.
- غياب المتابعة بالنسبة للمستثمرين وكذا المقولة بعد إحداثها، وخاصة في الجانب المتعلق بالتنسيق بين المركز وباقي المصالح والإدارات الأخرى، وكذا حل النزاعات المثارة بين المستثمر وهذه الإدارات.
- إحالة العديد من الملفات على المصالح المركزية بدل معالجتها على الصعيد الجهوي، وهو ما يطرح أكثر من إشكال حول أهداف وغايات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

¹ مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، مرجع سابق، ص7.

- تبعية هذه المراكز لوالي الجهة، مما يضيف عليها الطابع الإداري والأمني عوض الطابع التنموي والمقاولاتي.

وعلى الرغم من نجاح هذه المراكز في خلق المقاولات كخطوة أولى، وذلك بالمقارنة بين السنوات الأولى لإنشاء هذه المراكز، حيث عرف إحداث المقاولات نموا متزايدا، إلا أن مواكبة وتوجيه هذه المقاولات عرف نوعا من البطء وعدم التنسيق بين الإدارات، مما أثر بشكل سلبي على تحسين مناخ الأعمال وخلق فرص الشغل، وأمام هذا الوضع دعى الملك في خطاب العرش لسنة 2018 إلى ضرورة تفعيل إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها.

ثانيا: المراكز الجهوية للاستثمار ومتطلبات الإصلاح.

إن إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار لم يكن لتضخيم الهياكل المتدخلة في ميدان الاستثمار، بل الهدف هو العمل على خلق جهة وحيدة تشكل وجهة المستثمر في كل ما يخص مشروعه¹. فرهان الجهة في التأهيل الاقتصادي من خلال إحداث المراكز الجهوية يشكل إحدى التدابير الأساسية لتحقيق جهوية الاستثمار، باعتبار الجهة من خلال هذه المراكز تشكل الإطار الأمثل والإدارة الناجحة من أجل بناء متين للاستثمار بمغرب متوازن اقتصاديا ومجاليا، عبر إتباع سياسة القرب كأجح الطرق للتسيير والتدبير². ويقتضي إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار مراعاة خصوصية كل جهة، إذ هناك جهات تختلف جغرافيا واقتصاديا وبشريا، يحتم تدخلات واستراتيجيات ومقاربات مختلفة، فهناك في المغرب خمس جهات قبل وبعد إحداث المراكز الجهوية للاستثمار تحتكر نصيب الأسد في جميع الاستثمارات، وهذه الجهات الخمس ومع مراكزها الجهوية، تضم حسب خلاصات تقرير المنظمة الأمريكية للتشجيع على الاستثمار في البلدان النامية، المقومات الأساسية لتطوير الاستثمار الأجنبي في المغرب، وهذا ما خلصت

¹ إدريس الكراوي، الاجتهاد الاقتصادي قضايا وتساؤلات، منشورات جمعية البحث في التواصل بين الثقافات 2005، ص27.

² نجاة سرار، إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، السنة الجامعية 2012-2013، ص381.

إليه تقارير الخبراء الأمريكيون، كون الاستثمارات المهمة تتمركز بالأساس في كل من جهة طنجة الدار البيضاء، الرباط، سطات، مراكش وأكادير دون الجهات الأخرى¹.

ورغم التحسن الملموس الذي عرفه مناخ الأعمال على مستوى مختلف جهات المملكة على مدى العشر سنوات الأخيرة، فإن الاستثمار ظل يواجه إكراهات متعددة في مجال مناخ الأعمال الأمر الذي انعكس مباشرة على القدرات الاستثمارية لكل جهة، ومنها المنافسة غير الشريفة من القطاع غير المهيكل وصعوبة الولوج إلى العقار والتمويل، وجودة تأهيل الموارد ومشاكل الولوج، وبطئ القضاء...²

وأمام المعوقات التي تم ذكرها سلفاً أصبح إصلاح هذه المراكز ضرورة ملحة لمعالجة اختلالات التنمية الجهوية وإعادة بناء نموذج تنموي جديد للمغرب، حيث أكد الملك على ضرورة إعادة النظر في هذا النموذج الذي لم يعد قادراً على الحد من الفوارق بين فئات المواطنين ومن التفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية³، كما أكد على الإسراع بإخراج الميثاق الجديد للاستثمار، وتفعيل إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها، مثل الموافقة على القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين، عوض الإجماع المعمول به حالياً، وتجميع كل اللجان المعنية بالاستثمار في لجنة جهوية موحدة، وذلك لوضع حد للعراقل والتبريرات التي تدفع بها بعض القطاعات الوزارية⁴.

وأمام هذا الوضع سارعت الحكومة إلى إخراج القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، والذي تضمن جملة من المستجدات سواء من حيث هيكلة هذه المراكز، أو من حيث توحيد اللجان في لجنة جهوية موحدة، أو من ناحية تبسيط الإجراءات المرتبطة بملفات الاستثمار على المستويين الجهوي والمركزي.

¹ نجاة سرار، مرجع سابق ص 385.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "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، مطبعة سيياما 2015، ص 19.

³ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية العاشرة.

⁴ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية العاشرة.

فمن حيث هيكله هذه المراكز فقد تم تحويلها إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي¹ يترأسها والي الجهة، وقد وسع القانون من نطاق صلاحيات المراكز الجهوية للاستثمار لتشمل المراقبة الشاملة للشركات وخاصة الصغرى والمتوسطة منها، والمساهمة في بلورة وتنزيل الاستراتيجيات المتعلقة بإنعاش الاستثمار الجهوي وعروض التنمية المندمجة، وكذا المساهمة في تخطيط وتدبير الدعم المالي المقدم من طرف الدولة للمستثمرين، بالإضافة إلى التسوية الودية للخلافات الناشئة بين الإدارة والمستثمرين². كما تتولى هذه المراكز معالجة الملفات المتعلقة بالاستثمار منذ وضع الطلبات إلى غاية منح التراخيص والقرارات، وذلك في تعاون مع الإدارات والهيئات العمومية المعنية، كما خول لها القانون مهمة تبسيط ورقمنة المساطر الإدارية بغية الاستجابة لمتطلبات السرعة والشفافية والنجاعة في معالجة ملفات الاستثمار.

وبغية تمكين هذه المجالس من القيام بأدوارها فإن تنظيمها سيرتكز حول قطبين: "قطب المستثمر" و"قطب التحفيز الاقتصادي والعرض الترابي"³، كما حلت اللجنة الجهوية محل اللجان التي كان معمول بها، والتي تتشكل تحت رئاسة والي الجهة من عمال العمالات والأقاليم ورؤساء المجالس الجماعية، وممثلي السلطات الإقليمية والممثلين الجهويين للإدارات والمؤسسات المعنية بالمشاريع الاستثمارية والمدير العام لمصالح الجهة، وتعد هذه اللجنة اجتماعاتها كلما دعت الضرورة وذلك على الأقل مرة كل أسبوع بهدف الاستجابة بسرعة وفعالية لطلبات المستثمرين، وتعتبر قرارات هذه اللجنة ملزمة لأعضائها ويمكن الطعن فيها أمام اللجنة الوزارية التي يرأسها رئيس الحكومة، أو من خلال تظلم استعطافي أمام والي الجهة⁴، كما تم إحداث اللجنة الوزارية للقيادة تتولى دراسة تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول تسيير المراكز، وكذا النظر في مجموعة من الاقتراحات المقدمة من قبل المراكز، وذلك

¹ المادة 1 من القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18، صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ الجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019، ص 834.

² راجع بهذا الخصوص المادة 4 من القانون رقم 47.18.

³ المادة 18 من القانون السالف الذكر.

⁴ المواد 29، 31، 34، 36 و37 من القانون السالف الذكر.

فيما يخص تسوية الصعوبات التي تعترض عمل المراكز، وكذا تبسيط المساطر الإدارية والبث في الطعون المحالة عليها¹.

وبغض النظر للإيجابيات والمستجدات التي أتى بها القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، إلا أن هناك مجموعة من المؤاخذات حول هذا القانون نذكر من بينها:

- فمن الناحية الشكلية نلاحظ أن تسمية القانون جاءت تحمل عبارة "إصلاح" بل كان على المشرع صياغة التسمية دون إدخال عليها هذا المصطلح، وخاصة إذا ما لاحظنا أن القوانين المصاغة والمعدلة في جميع المجالات لا تحمل صيغة الإصلاح، وخاصة نحن بصدد قانون يصدر لأول مرة في إطار عمل هذه المراكز، كما أنه جمع موضوعين في موضوع واحد المركز الجهوي واللجان الجهوية.

- تبعية المراكز لوزارة الداخلية من خلال والي الجهة الذي يقوم برئاسة مجلس الإدارة ورئاسة اللجنة الموحدة المتعلقة بالاستثمار، بل كان على المشرع ربط هذه المراكز برئيس الحكومة وليس وزارة الداخلية لإضفاء نوع من المرونة والاستقلالية على عملها، وحسننا فعل المشرع حينما ربط تبعية اللجنة الوزارية لرئيس الحكومة وتحت رئاسته وذلك لإضفاء المشروعية على قراراتها.

- عدم الإشارة إلى إمكانية لجوء المستثمر إلى القضاء الإداري في حالة نشوب نزاع بينه وبين الإدارات المتدخلة في العملية الاستثمارية، بل أجاز للمستثمر فقط حق الطعن في قرارات اللجنة الموحدة أمام اللجنة الوزارية بعد تقديم تظلم استعطافي لوالي الجهة.

- ضرورة تطابق التنظيم الإداري للمصالح اللامركزية مع التقطيع الجهوي، وذلك بتغطية جميع التراب الجهوي حتى يتسنى للتمثيلات الجهوية المنصوص عليها في المادة 10 من القانون من القيام بأدوارها داخل تركيبة مجلس الإدارة.

- إغفال العديد من المؤسسات في تركيبة مجلس الإدارة، وخاصة تلك التي لها علاقة بالمجال التنموي والاستثماري كالوكالات الجهوية للتنمية وكذا الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، فوجود

¹ المادتين 40 و 41 من القانون السالف الذكر.

تمثيلية الجهة في شخص رئيس مجلس الجهة إلى جانب أعضاء مجلس الإدارة من شأنه أن يفوض لمدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بالجهة القيام بهذا الدور.

إلى جانب المراكز الجهوية للاستثمار كجهاز تنموي أنيط به مهمة تقريب الخدمات ذات الطبيعة الاستثمارية والتنموية بالجهة، ولأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها فإن هذه الأخيرة تتوفر على آليات في هذا المجال من أجل تنفيذ السياسة الجهوية في ميدان التنمية، حيث نجد الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع تتولى تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، بالإضافة إلى إمكانية إحداث المرافق العمومية الجهوية ذات الطبيعة الاقتصادية كشركات التنمية المحلية كما سنرى في الفقرة الموالية.

الفرقة الثانية: الأجهزة التنموية للجهة: مدخل لتنزيل مفهوم الجهة المقولة.

موازة مع الدور الذي تلعبه الأجهزة التنموية خارج مؤسسة الجهة والمتمثلة في المراكز الجهوية للاستثمار، وبالنظر للدور المحوري للجهة مقارنة مع باقي الجماعات الترابية الأخرى، فقد خول المشرع لمؤسسة الجهة مجموعة من الآليات لتنفيذ سياستها التنموية كالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (أولا) وشركات التنمية الجهوية (ثانيا)، ومن هنا يمكن أن نتحدث عن الجهة كقطب اقتصادي يسمح بجذب الاستثمارات وتنشيط الاقتصاد الجهوي، مما سيضيف على مؤسسة الجهة طابع المقولة والتركيز على طبيعة النشاط الذي تقوم به من منظور مقاولاتي، ولعل الغرض من إحداث هذه الهيئات هو تحرير المؤسسة الجهوية من القيود التي تفرضها القوانين المؤطرة لها، والاستفادة من المرونة التي تمتاز بها قواعد القانون الخاص، والقطع مع الممارسات السائدة التي طبعت التجربة الجهوية السابقة في ميدان التنمية.

أولا: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

إن بناء حكمة جيدة على الصعيد الجهوي رهين بإيجاد نوع من التنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين والخواص في الجهة، وتقضي هذه الحكمة تحقيق انسجام من خلال مشاريع جهوية يشترك فيها جميع الفاعلين في الجهة، ولهذه الغاية فإن إضفاء الطابع المؤسسي على عملية التنسيق من خلال إحداث بنيات مختصة متمثلة في وكالات التنمية، يعد من الحلول التي يتم غالبا إتباعها، وتمكن هذه البنيات في التفويض الجزئي أو الكامل لمهمة إنعاش الجهة اقتصاديا،

وتتمثل مزاياها على الخصوص في إضفاء طابع الاستدامة على السياسات الجهوية المنفذة¹، ويتوفر المغرب على ثلاث وكالات للتنمية الاقتصادية مكلّفة بثلاث مناطق كبرى².

وبالموازاة مع هذه الوكالات وضمانا لنوع من التوازن الجهوي والترابي تم إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كهيئة داخل مؤسسة الجهة، وذلك نتيجة ما عرفته التنمية الجهوية في الفترة السابقة من تعثرات سواء على مستوى التدبير أو تنفيذ المشاريع التنموية بالجهة، هذا وقد خول لها المشرع صفة الشخص الاعتباري الخاضع للقانون العام يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي³. وتخضع هذه الوكالة لوصاية مجلس الجهة ويكون الغرض من هذه الوصاية العمل على احترام أجهزتها المختصة لأحكام القانون التنظيمي للجهات، وهذه الوصاية مرتبطة فقط بالشق المتعلق بأداء الوكالة لمهامها⁴.

وقد خول لها القانون التنظيمي مهمة مد مجلس الجهة بالمساعدة القانونية والهندسية، التقنية والمالية، عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية، إضافة إلى تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، كما يمكن كذلك أن تقترح على المجلس إحداث شركات التنمية الجهوية، وتشغل الشركة تحت إشراف الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع⁵.

وستقوم هذه الوكالات بتثمين القطاعات المشتركة، في إطار التنمية الجهوية المستدامة والمندمجة القائمة على المقاربات، في سياق اقتصادي يتسم بالقدرة التنافسية والتطور السريع، فالجهات يجب أن تكون أكثر قدرة على المنافسة لتعزيز المشاريع التي تسمح لها بتثمين مواردها، والذي يتطلب توفر القدرة التقنية والوسائل، وتعبئة الكفاءات والموارد الداخلية

¹ اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص 95.

² وهي وكالة الجهة الشرقية ووكالة تنمية أقاليم الجنوب ووكالة تنمية أقاليم الشمال.

³ راجع بهذا الخصوص المادة 128 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ المادة 129 من القانون السالف الذكر.

⁵ المادة 130 من القانون السالف الذكر.

والخارجية، وينطبق مبدأ التبادلية على الجهات الفاعلية التي ستشارك في صنع القرار في إطار الحكامة¹.

وتقوم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بتدبير واستغلال بعض المشاريع لحساب الجهة، ويمكن أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركات التنمية الجهوية تشتغل تحت إشراف الوكالة²، كما تسهر على تدبيرها لجنة الإشراف والمراقبة.

أ- لجنة الإشراف والمراقبة.

يسير لجنة الإشراف والمراقبة مدير³، وتقوم بعملها تحت رئاسة رئيس مجلس الجهة وتتألف من مجموعة من الأعضاء المزاولين مهامهم:

- عضوين من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس؛
- عضو من فرق المعارضة يعينه المجلس؛
- رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة للجهة؛
- رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة؛
- رئيس لجنة إعداد التراب للجهة.

¹ Samih HAMDAOUI, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14, thèse pour l'obtention d'un doctorat, université Mohamed 5, faculté des sciences juridiques économiques et sociales-salé, année universitaire 2016-2017, p306.

² المادة 130 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ المادة 131 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

ويمكن تغيير أو تتميم تأليف لجنة الإشراف والمراقبة بموجب قانون، وفي حالة توقيف أو حل مجلس الجهة، فإن أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة يستمرون في أداء مهامهم إلى حين تأليف اللجنة التي تخلفها بعد انتخاب أعضاء المجلس وأجهزته¹.

ثانياً: شركات التنمية الجهوية.

ارتبط مفهوم التدبير الجهوي في بدايته بتمثيلية السكان وتقديم الخدمات العمومية، ليتسع بعد ذلك ليشمل جميع المجالات واليادين، ولعل تغيير وظيفة التدبير الجهوي إلى مفهوم الجهة المقولة أدى إلى إعادة النظر في الآليات والأدوات المستخدمة من طرفها في ميدان التنمية، حيث أن المنظور الجديد للجهوية جعل من الجهة أداة فعالة في تنشيط الدورة الاقتصادية داخل ترابها من خلال المساهمة في المقاولات العمومية وإنعاش الاستثمار.

ولتدبير المرافق العمومية الجهوية وممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة، خول المشرع للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة² تسمى "شركات التنمية الجهوية" ويملك القطاع العام الأغلبية في رأسمال هذه الشركات من أجل تحقيق مصلحة عامة، تتدخل في مجال ترابي محدد وتحدد وظيفتها في تحقيق التنمية، ثم توفير قيمة مضافة للمشاريع العمومية بواسطة شراكة مستدامة بين القطاع العام والخاص، كما تعتبر هذه الشركات مجهولة الاسم تخضع لنظام يقوم على قواعد ديناميكية توفر لها الليونة في التدبير، والفعالية في الإنجاز لفائدة الجماعات الترابية عبر تلبية حاجيات المرتفقين، وتحسين طرق التدبير، وضمان النتائج، وتحفيز الإجراءات

¹ المادة 132 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² نظم المشرع هذه الشركات بموجب القانون رقم 95-17 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 124.96.1 الصادر في 01 ربيع الثاني 1417 (30 غشت 1996)، صادر بالجريدة الرسمية عدد 4422، بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ص 2320.

والمساهمين، وتكون للجهة أو للجماعة أو عدة جماعات ترابية الأغلبية في رأسمالها في إطار اختصاصات تحدد مجال تدخلها¹.

فحسب دستور 2011 في بابه التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية فإن شركات التنمية الجهوية تنشأ شراكة بين الجهة ومجموعاتها²، والأنشطة التي تدبرها ذات طبيعة اقتصادية، يمكن أن تشمل النقل الحضري، النظافة، المجازر، تنظيم وقوف السيارات الخ³. وقد سبقت إدارة هذه المرافق عبر وسائل أخرى من بينها التدبير المفوض وشركات الاقتصاد المختلط، لكن التجارب التي عرفتتها العديد من المدن لم ترقى إلى مستوى التطلعات، وفشلت في تدبير هذه المرافق، لذا تم التحول إلى شركات التنمية للاستفادة من المرونة التي تخولها قواعد القانون الخاص في تدبير هذه الأنشطة الاقتصادية، فالجهات تبقى حاضرة في جميع هياكل وأجهزة الشركة عبر ممثليها فضلا عن الاستفادة من الأرباح الناجمة عن تدبير هذه المرافق⁴.

أ- هياكل شركات التنمية الجهوية.

تخضع شركات التنمية الجهوية لقانون شركات المساهمة ويتم تنظيمها بموجب هيئات تتمثل في المجلس الإداري والجمعية العامة ومجلس الإدارة الجماعية.

فبخصوص المجلس الإداري فإنه يحدد التوجيهات المتعلقة بنشاط الشركة، ويسهر على تنفيذها، وينظر في كل المسائل التي تهم سير الشركة، ويسوي بقراراته الأمور المتعلقة بها مع مراعاة السلطة المخولة له، وبصفة صريحة من قبل جمعية المساهمين وفي حدود غرض الشركة، فهو يدعو جمعيات المساهمين، ويحدد جدول أعمالها، ويعد كل سنة مالية جردا

¹ كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد، نحو حكمة محلية لجماعة الغد، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الثالثة 2012، ص 204.

² المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

³ للمزيد أنظر أحمد أجعون، شركات التنمية المحلية آلية لإشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية، مؤلف جماعي تحت إشراف أمال المشرفي 2017، ص 55 إلى 59.

⁴ حنان بنقاسم، شركات التنمية المحلية في المغرب، مدخل لتحديد المفهوم، المجلة العربية للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد الثالث 2018، ص 14.

لمختلف عناصر وأصول وخصوم الشركة، ويمكن أن يقرر نقل المقر الاجتماعي للشركة وفقا للقانون، وينتخب المجلس الإداري من بين أعضائه رئيسا وفق النصاب والأغلبية المنصوص عليها في المادة 50، ويمكن عزله في أي وقت. لكننا نجد أن رئيس المجلس الإداري لشركات التنمية المحلية في الدار البيضاء من خلال وثائقها الإدارية هو والي جهة الدار البيضاء سطات، فهو يرأس مجالسها الإدارية رغم أن مساهمتها في رأسمال هذه الشركات لا تتجاوز سهما واحدا¹. أما بالنسبة للجمعية العمومية للمساهمين في شركات التنمية الجهوية فإن وظيفتها تختلف في شركات المساهمة، وهي تنسجم وتتوافق مع دورها في شركات الاقتصاد المختلط، وشركات الدولة ذات الرأسمال العموم، لكون أن أغلبية المساهمين ليسوا مساهمين في رأسمال الشركة، بقدر كونهم ممثلين عن جهاتهم أو مجموعاتهم الترابية².

ويسهر على تسيير وإدارة هذه الشركات مدير أو مجلس للإدارة الجماعية يصل عدد أعضائها إلى 7 أعضاء يتم تحديده في النظام الأساسي للشركة³، فشركات التنمية الجهوية يجب أن تدار من قبل هيئة فنية تتألف من رجال ونساء أكفاء ونزهاء⁴، وأمام صمت المشرع حول كيفية تعيين أو انتخاب رئيس المجلس الإداري أو الجمع بين مهمة المدير ورئيس المجلس الإداري، يمكن أن نسترشد بالطرق المعمول بها في شركات الاقتصاد المختلط، التي غالبا ما يتم الجمع بين رئاسة المجلس الإداري ووظيفة مدير الشركة بحيث يسمى الرئيس المدير العام، فالمدير يتم تعيينه من قبل الجهة الوصية حتى يكون في وضعية التبعية للدولة، أما اختصاصاته تتمثل في السهر على التسيير اليومي للشركة⁵.

¹ حنان بنقاسم، مرجع سابق، ص 15.

² محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 66، 2010، ص 405.

³ المادة 78 من القانون المنظم لشركات المساهمة.

⁴ Tayeb RHAFFS, les sociétés de développement régional, vus économiques, dossier région n°10, 1998, p197.

⁵ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، م س، ص 401.

ب- النظام الأساسي والمالي لشركات التنمية الجهوية.

إن الجهة وشركاءها ملزمون بتحديد النظام الأساسي للشركة، وذلك لتحديد مضامين وشروط الشراكة فيما بينهم وتحديد الجوانب المتعلقة بإحداث وتدبير واشتغال شركة التنمية الجهوية، فالنظام الأساسي لهذه الشركة يجب أن يستند على العناصر التالية:

- الرأسمال الاجتماعي للشركة؛
- تكوين المجلس الإداري؛
- كيفية اشتغال المجلس الإداري؛
- التعيين وسلطات الرئيس؛
- طرق اشتغال المجالس؛
- طرق تحويل الملكيات، التفويضات، الوساطة، التحكيم ومدة العقد؛
- تكوين لجنة التدقيق؛
- تكوين لجنة لتتبع مخطط الاستثمار.¹

وتكون شركة التنمية الجهوية في وضعية الطرف المؤدي للخدمة، عندما تقوم مباشرة بتلبية حاجيات المواطنين، وفي وضعية طالب للخدمة في حالة تقديم طلبات للحصول على سلع أو خدمات تمكنها من أداء خدماتها للمواطنين وفق شروط يحددها القانون²، ولا يجوز تحت طائلة البطلان إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو

¹ عبد الوهاب الطاهري، تدبير المرافق العامة الجماعية من شركة الاقتصاد المختلط إلى شركة التنمية المحلية - المحطة الطرقية لتطوان نموذجاً، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2009-2010، ص 119.

² رشيد عدنان، الشراكة والتعاون لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2013-2014، ص 119.

الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته، إلا بناء على مقرر للمجلس الإداري المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية¹، ويجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى الجهة أو مجموعاتها والجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى والي الجهة داخل أجل 15 يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات، كما تكون مهمة ممثل الجهة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية مجانية، غير أنه يمكن منحه تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي، وفي حالة حل أو توقيف مجلس الجهة فإن ممثل الجهة يستمر في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركة التنمية إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو انتخاب من يخلفه حسب الحالة².

لقد تم خلق شركات التنمية الجهوية من أجل التدخل في تمويل اقتصاد الجهات، وهو شرط إضافي لتعزيز دور الجهات التي تمر بمرحلة انتقالية، وبالتالي فشركات التنمية الجهوية مطالبة بتحقيق ثلاث مهمات أساسية، المهام الاقتصادية، المهام المالية والمهام الاجتماعية، وتتدخل الجهة مباشرة في التنمية الاقتصادية من خلال المساهمة في رأسمال شركات التنمية الجهوية، بغية المساهمة بطريقة فعالة في إنجاز وتتبع المشاريع والبرامج الجهوية³، ومساهمة الجهة أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال هذه الشركات لا يجب أن يقل عن نسبة 34%، ويجب أن تكون أغلبية رأسمال هذه الشركات في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، كما لا يجوز أن تساهم في رأسمال شركات أخرى⁴.

وباستقراء المقتضيات القانونية ذات الصلة بشركات التنمية الجهوية نلاحظ أن المشرع لم يحدد بدقة المجلس المعني باتخاذ قرار المداولة في مقتضيات حل الشركة أو المساهمة في رأسمالها، مما يفتح الباب على مجموعة من التأويلات والمتمثلة في اتخاذ هذا القرار بمجلس الجهة الذي يتوفر على الحصة الكبيرة من رأسمال الشركة، أو المجلس صاحب المبادرة في

¹ المادة 146 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² المادة 147 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ Samih HAMDIAOUI, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14, op. cit, pp.113-114.

⁴ المادة 147 من القانون التنظيمي للجهات.

تأسيس الشركة، وخاصة أنه في حالة تساوي رأسمال الجماعات الترابية المساهمة سي طرح إشكالية في هذا الجانب، وعليه فإنه لا بد من تعديل بعض المقتضيات القانونية حتى تتلاءم مع متطلبات المرونة والسرعة في البث في ملفات الاستثمار.

المبحث الثاني: مقومات التنمية الاجتماعية وتدعيم سياسة اعداد التراب الجهوي.

إن عنصر التنمية الذي يجب أن تسعى الجهة إلى تحقيقه لا يمكن أن يكون مقتصرًا فقط على جانب واحد دون الآخر، بل يجب أن يكون شموليًا في مضمونه ويضم مختلف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، التي تعتبر ضرورية للوصول إلى تنمية إنسانية بكل المقاييس، لأن الإنسان يظل في النهاية هو الهدف الحقيقي للقيام بالفعل الجهوي، كما أن مشاركة السكان في تسيير الشؤون المحلية يكرس لا محالة مبدأ التضامن الاجتماعي، ويحول التنظيم الجهوي إلى إحدى القنوات التي تعمل على تنمية وتفعيل هذا التضامن. ولعل تحقيق التنمية الجهوية ينصب كذلك على وجود إدارة جهوية اجتماعية (الفقرة الأولى)، وكذا وجود تراب جهوي منسجم ومتناغم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تدخلات الجهة في ميدان التنمية الاجتماعية.

إن التنمية الاجتماعية مدخل بالغ الأهمية لتحقيق أهداف التنمية الجهوية في جميع المجالات وعلى جميع الأصعدة، والجهة ليست إطارًا قانونيًا للتنمية الجهوية فحسب، بل أداة لتحقيق هذه التنمية، ويتجلى دورها في المشاركة الفعالة من خلال مجلسها المنتخب، وبناء على الاختصاصات المهمة الممنوحة لها في هذا الباب، وعلى أساس الشعور بالمسؤولية الاجتماعية التي من خلالها تساهم بشكل كبير في تحسين وضعية السكان وجعلهم ينخرطون بكل جدية في تحقيق التنمية الشاملة. ومن هنا يتطلب منا الحديث حول السياق العام لتدخل الجهة في المجال الاجتماعي (الفقرة الأولى)، ثم مجالات تدخل الجهة في هذا الإطار (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: السياق العام لتدخل الجهة في الميدان الاجتماعي.

إن تدخل الجهة في الميدان الاجتماعي يتوزع على محاور متعددة كالتشغيل والتعليم والصحة والرياضة وغيرها... وهي قطاعات تحتاج إلى تخطيط مسبق يأخذ بعين الاعتبار

مكونات الجهة الاجتماعية في جزئياتها وشموليتها أملا في تحقيق نمو إجمالي مشرف¹. ولتحقيق التنمية الاجتماعية يتطلب إحداث تغييرات في البناء الاجتماعي للمجتمع ووظائفه، يشتمل هذا التغيير على أنماط العلاقات الاجتماعية والنظم والمعايير والقيم التي تؤثر في سلوك الأفراد، وتحدد أدوارها في مختلف التنظيمات الاجتماعية الناتجة عن التغيير والمتصلة به، تقتضي أيضا إشباع الاحتياجات الاجتماعية لأفراد المجتمع بمفهومها الشامل، من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة (تعليم، صحة، إسكان، ثقافة، رعاية اجتماعية تنشئة اجتماعية²...)

إن تحقيق التنمية الاجتماعية تفرض على الجهة أن تقوم بتداول القضايا الاجتماعية، انطلاقا من التطورات التي ضلت لصيقة بها، وانطلاقا من إشراك السكان في البحث عن حلول لمعالجة هذه القضايا، كما أن الأبعاد الاجتماعية للجهة تفرض أيضا بناء مواطن واع بمسؤولياته وقادر أن يكون فاعلا في المجتمع ويساهم في تنفيذ البرامج المحلية، وبالتالي يدرك أهمية الاقتراحات المقدمة، مما يسهل عليه الأفكار الجديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل الجهودات والتضحيات في البرنامج الموضوع، مما سيتيح استقرار المشاريع ودوامها وبناء مواطن على هذه الشاكلة يستلزم تطوير المؤسسات التعليمية، وتكاثف جهود جميع الفاعلين المحليين بما فيهم المجتمع المدني، فالجهوية في سياق فشل الدولة في التسيير للقطاع الاجتماعي وعدم استجابتها لمختلف المتطلبات الاجتماعية، حيث كانت نتيجة هذا الفشل، هي تحول المجال الجهوي المجال الأقدر والأكفأ لتسيير القطاع الاجتماعي وتدبير شؤونه والقضاء على الفوضى الاجتماعية التي تسوده، والتي تهدد الاستقرار الاجتماعي الذي يأمل فيه الجميع، مما يجعل الجهوية وسيلة للضبط والتأطير الجهوي، كمحور أساسي أبعاده الأساسية تلك الأهداف الاجتماعية والعمل على تطوير عيش السكان على كافة المستويات الحيوية والترفيهية، والعمل على نقل المؤسسات الاجتماعية من نمط قائم إلى نمط أفضل وتقوية الشعور الإنساني من

¹ نجاة سرار، إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 386 و387.

² فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص 43 و44.

خلال معالجة مجمل المشاكل الاجتماعية، وعليه فإن مسألة الجهوية أصبحت بمثابة ملتحى لتغييرات علمية واجتماعية في حياة السكان تجعلهم صالحين لأن ينمو إنتاجهم الفعلي الشامل بصورة تراكمية دائمة¹.

وعليه فالجهة في ظل الجهوية المتقدمة مطالبة حسب الاختصاصات الموكولة إليها بإنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، وكذا إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل²، كما خول كذلك المشرع لمؤسسة الجهة اختصاص التأهيل الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية وإعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة، إضافة إلى إنعاش السكن الاجتماعي والرياضة والترفيه، وهذا الاختصاص يمكن ممارسته بشكل تعاقدى بين الجهة والدولة إما بمبادرة من هذه الأخيرة أو بطلب من الجهة³. وإذا كانت ممارسة هذه الاختصاصات لا تتم إلا في إطار تدخل الدولة، تفاديا لما من شأنه أن يخلق نوعا من التضارب والتنازع في ممارستها مع مجالس العمالات والاقاليم باعتبار هذه الأخيرة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال، إلا أنه لا يمنعنا من دراسة بعض جوانب تدخل الجهة في هذا الإطار.

الفقرة الثانية: مجالات تدخل الجهة في الأمور ذات الطبيعة الاجتماعية.

يمكن إجمال القضايا التي تتدخل فيها الجهة في الأمور ذات الطبيعة الاجتماعية فيما يلي:

أولاً: تدخل الجهة في ميدان التشغيل.

ضمن التنمية الاجتماعية يتم استهداف التشغيل من خلال المشاريع المخططة ودعم الإدارة الجهوية والاعتماد على الأطر الكفوة، كما يجب تفعيل دور الجهة في هذا الميدان حتى تتم

¹ خالد الجبري، الجهوية وتأهيل الإدارة المحلية للتنمية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 443 و 444.

² المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

الاستفادة من الإمكانيات والطاقات المتوفرة محليا وتخفيف العبء عن السلطة المركزية ووضع حد لاحتكار القرار مركزيا¹. وعليه فالجهة تشكل الإطار المجالي والمؤسسي الأنجع لبلورة سياسات جهوية للتشغيل، فالترابط القائم بين الجهوية والتشغيل قد تؤكد في العديد من التجارب التي اختارت الجهوية، ذلك أن هذه الأخيرة تقوم على إنعاش المبادرات اللامركزية الهادفة إلى خلق فرص الشغل، فالجهة يمكن أن تضمن الفعالية في ميدان التهيئة الاقتصادية للتراب، وتنشيط الحركة الاقتصادية ومن تم إيجاد الحلول المناسبة لمعضلة التشغيل، لاسيما وأن تبني سياسة جديدة على مستوى تفعيل عملية التنمية المحلية قد تم بشكل متوازن مع التحولات الاقتصادية الدولية، والتي منحت التنمية المحلية بعدا أكبر في ظل تحويل مجموعة من الاختصاصات لفائدة الجهات لتدبير شؤونها المحلية، وخاصة في المجالات ذات الصلة بالميدان الاجتماعي².

ولا يفوتنا الحديث على ضرورة توفير مرصد جهوية للتعرف على معدلات الشغل والتنمية مع التنصيص قانونا على نشر المعطيات التي تتوصل إليها، لما لذلك من أهمية بالغة سواء في وضع خطط التنمية الجهوية أو في إغناء البحث العلمي³.

فالدولة تشرع وتتخذ التدابير المختلفة لإنعاش الشغل على المستوى الوطني، ويبقى دور الجهة أن تعمل على نشر وتنفيذ سياسة التشغيل والتشاور مع الفاعلين والإخبار وجمع معطيات تخص العرض والطلب، ويمكن للجهة أيضا، أن تقدم اقتراحات تتجاوب مع خصوصيات الجهة وانشغالات الظرفية في مجال إنعاش الشغل، ويمكن كذلك للمجلس الجهوي أن يقدم أي اقتراح من شأنه أن يشجع الاستثمارات التي تقوم بها الدولة أو أي شخص معنوي ذو طابع عمومي، حيث للمجلس صلاحية البث في شأن مساهمة الجهة في المقاولات ذات الفائدة

¹ حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2011، ص45.

² نجاة سرار، مرجع سابق، ص387-388.

³ سمية باني، الإصلاح الجهوي في المغرب بين مطلب التنمية ورهان الديمقراطية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص 112.

الجهوية أو المشتركة بين الجهات، ويتجلى الهدف من وراء هذا الاختصاص في عده أوجه، ترتبط بطبيعة المقولة نفسها كوحدة إنتاج، أو بالغاية المتوخاة من وراء نشاطها، فكل إنشاء لمقولة هو بمثابة مسلسل أساسه الأول هو الاستثمار الذي ينتج عنه تقدم تقني وأسلوب في التنظيم¹.

ثانيا: دور الجهة في المجال الصحي.

تشكل الجهة فضاء للنهوض بالقطاع الصحي، مادامت الصحة العمومية تشكل إحدى القطاعات الكبرى المطروحة ببلادنا، وتبقى الجهة مطالبة ببذل المجهودات لإنعاش هذا القطاع وتقريبه من المواطن، وأن تباشر هذه الوحدات مسألة إقامة المستشفيات وصيانتها، لكون ذلك يدخل في صميم اختصاصاتها²، الأمر الذي يحتم على الجهة القيام بدور فعلي ورئيسي في هذا القطاع، وعدم الاكتفاء بمناقشة الأمر في لجنة الصحة والمحافظة على الصحة³، لذلك ينبغي أن تولي الجهة اهتماما بهذا القطاع نظرا للدور الذي يلعبه في التنمية الاجتماعية، خاصة وأن الدول المتقدمة تهتم بالجانب الصحي على مستوى التجهيز والتطبيب وترشيد الضمان الاجتماعي في التعاضديات الصحية التي تنقسم مع الدولة تحمل الأعباء وتخفيفها على المواطن⁴.

ثالثا: تدخل الجهة في ميدان التربية والتكوين.

إن النهوض بقطاع التربية والتكوين عن طريق تحديث هياكله ونهج مخططات تربوية تصبو إلى الرفع من القدرات المعرفية والثقافية للمواطن، من شأنه أن تحد من الإكراهات التي تواجه هذا القطاع التنموي الاجتماعي، والرفع من مستواه يتوقف على مدى تمويل الصلاحيات

¹ نجوى مشرف، الجهة وتأهيل الاقتصاد المحلي جهة الشاوية ورديغة نموذجا، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص 135 و 136.

² خالد الجبري، الجهوية وتأهيل الإدارة المحلية للتنمية بالمغرب، م س، ص 445.

³ عتيقة سعيد، التدبير الجهوي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 60.

⁴ حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، م س، ص 175.

اللازمة للمؤسسات الجهوية للنهوض بالقطاع الاجتماعي¹. ويشكل قطاع التعليم المدرسي والجامعي إلى جانب قطاع التكوين المهني أولوية استراتيجية نحو تطوير المعارف والقدرات الذهنية والمهنية، من أجل مجتمع المعرفة وتكوين وتأهيل الموارد البشرية إداريا وتربويا وفنيا، ورغم الجهود المبذولة على الصعيد الجهوي في هذا المجال إلا أن الواقع العملي يوضح بجلاء الاختلال الذي يعرفه هذا القطاع والمتمثل في توزيع المؤسسات والأطر.

ولا يخفى الدور الذي تلعبه الجهات في مجال إقامة التجهيزات والبنى التحتية وإنجاز المرافق المكملة لتطوير التعليم، وغني عن البيان أن التعليم لا يمكن أن يتطور بدون تحقيق هذه التجهيزات، فلا يمكن إقامة المدارس والثانويات والجامعات والمؤسسات والمرافق المتصلة بها دون مدها بشبكة الماء والكهرباء، وشق الطرق إليها وإصلاحها، وتمديد شبكة النقل، وفي هذا الإطار فإن الجهات تخصص نسبة هامة من ميزانياتها لتحقيق ذلك، سواء في إطار البرامج أو التحملات المشتركة أو غيرها².

أما فيما يخص مراكز التكوين المهني فهي تعرف بدورها اختلالا على مستوى توزيع الأطر ومؤسسات التكوين المهني والتدريب بين جهات المملكة، فهناك جهات تستفيد بعدد أكبر من مؤسسات التكوين المهني، والتي تساهم في تكوين وتأهيل اليد العاملة، في حين يظهر النقص الحاصل في عدد الأطر والوحدات التكوينية ببعض الجهات الذي لا يواكب حاجياتها من البنى التحتية، مما ينعكس سلبا على الفئات العاطلة، والتي هي في حاجة ماسة إلى الخدمات والأنشطة المتواجدة بمراكز التكوين المهني، للمساهمة في الرفع من قدراتها الفنية والتقنية والمساهمة في خلق فرص الشغل والتنمية المحلية³، كما أن الاهتمام بالتكوين المهني جهويا يساعد على تحديد الحاجيات فيما يخص اليد العاملة المؤهلة والمكونة في مختلف قطاعات الشغل، وإقامتها بناء على نتائج الدراسات التي أنجزت في عين المكان على مستوى

¹ عبد الحنين سليم، عدم التركيز الإداري وآفاق الجهوية الموسعة، رسالة لنيل الماستر - تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، السنة الجامعية 2011-2012، ص78.

² محمد بوجيدة، دور الجماعات المحلية في مجال التعليم، م.م.إ.م.ت، عدد 41، نونبر-دجنبر 2001 ص39.

³ عتيقة سعيد، التدبير الجهوي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 58 و59.

كل جهة لتلاءم نظام التكوين المهني مع متطلبات سوق الشغل، عبر توسيع نطاق التكوين المهني واستكمال التكوين وتطوير أساليب الإرشاد والتوعية للفلاحين والحرفيين، وتكييف هذه العمليات مع الخصوصيات الجهوية والقطاعية¹.

وإذا كان للمجال الاجتماعي نصيب لا يستهان به في اختصاصات المجالس الجهوية، فإنه كذلك لابد من وجود تقطيع جهوي يراعي تحقيق التضامن بين الوحدات الترابية بهدف إعادة تشكيل إطار ترابي جهوي منسجم وملائم مع الأهداف التي تطمح إليها الجهوية المتقدمة.

المطلب الثاني: تدعيم سياسة إعداد التراب الجهوي رافعة للتنمية الجهوية.

ترتكز سياسة إعداد التراب على مجموعة من الاستراتيجيات والإجراءات الرامية إلى توزيع سليم للسكان والأنشطة الاقتصادية والتجهيزات والبنى التحتية، والتي تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجالات، وتمكن سياسة إعداد التراب من تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية المستدامة بطريقة منسقة ومتفق عليها، وذلك استنادا على المؤهلات القائمة والإكراهات الديموغرافية والطبيعية والاجتماعية والاقتصادية، كما تتواجد سياسة إعداد التراب في صلب المنهجيات الشاملة للتنمية².

فإذا كان إعداد التراب يعنى بتقديم تصور شامل ورؤية متكاملة لبرنامج العمل الذي يخص إعداد مجمل أجزاء الوطن الواحد، والذي يستجيب طبعاً لخصوصية النظام العام للدولة التي تطبقه (دستوريا، سياسيا، إداريا)، فإن الجهة تعتبر تطبيقاً ميدانياً لهذا البرنامج ولكن مع مراعاة المميزات الخاصة بكل جهة تفادياً لأي عرقلة في التنفيذ، واستجابة لتطلعات السكان المحليين، فإعداد التراب حسب هذا المنظور يعد إذن الفلسفة العامة، في حين أن الجهة تعتبر التطبيق الفعلي لهذه الفلسفة³.

² حبيبة زيتوني، الجهة والاصلاح الجهوي بالمغرب، م س، ص 96.

² الموقع الإلكتروني لوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة، www.muat.gov.ma، اطلع عليه بتاريخ 2020/06/13، على الساعة 14.30.

³ رشيد لبكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الطبعة 2003، ص 136.

ومن هنا فإن المشرع أعطى الأولوية لمؤسسة الجهة فيما يخص إعداد التراب الجهوي (الفقرة الأولى)، ولتحقيق سياسة إعداد التراب الجهوي نتائجها، لابد من وجود تقطيع ترابي جهوي متوازن يساهم في تحقيق التنمية المجالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أسبقية مؤسسة الجهة في مجال إعداد التراب.

من المعلوم أن اختصاص إعداد التراب الجهوي تم إسناده للمجالس الجهوية دون غيرها من المجالس الأخرى، الشيء الذي يبيئها مكانة الصدارة في هذا المجال، كما أن صلاحيات الجهة في هذا الإطار أصبحت تضاهي تلك المخولة للدولة، فإذا كانت لهذه الأخيرة صلاحيات إعداد التراب الوطني في إطار وضع تصور عام للسياسات العمومية والمخططات الوطنية تراعي بعين الاعتبار جميع المجالات، فإن للمجالس الجهوية كذلك مهام تقريرية في هذا الشأن تعطي لكل جهة إعداد ترابها الجهوي وفق الخصوصيات المحلية وفي إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني. وعليه سنتحدث عن الاختصاصات المخولة لمجلس الجهة في هذا الإطار (أولاً)، ثم عن مسطرة إنجاز التصميم الجهوي لإعداد التراب (ثانياً).

أولاً: التوفر على الإطار العام لممارسة اختصاص إعداد التراب الجهوي.

يتضح من خلال القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، أن المشرع المغربي خص الجهات ومجالسها باختصاصات جديدة منها إعداد التراب الجهوي، حيث نصت المادة 88 على أن وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب من اختصاص مجلس الجهة، وذلك في إطار التوجهات العامة لسياسة إعداد التراب المعتمدة على الصعيد الوطني، ويمكن لمجلس الجهة في هذا الإطار التشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية وكذا ممثلي القطاع الخاص بالجهة والمجتمع المدني¹، الشيء الذي يبين أن سياسة إعداد التراب أصبحت من الاختصاصات الذاتية وليس من الاختصاصات المشتركة أو المنقولة، وبالتالي لا

¹ الفقرة الأولى من المادة 88 من القانون التنظيمي للجهات.

يحق مشاركة أي إدارة لمجلس الجهة في هذا الاختصاص جهويا، ما عدا مؤسسة والي الجهة الذي منحه المشرع دور مساعدة المجالس الجهوية في هذا الباب¹.

ومن ثمة فالمشرع حرص على التكامل في مجال إعداد التراب بين مؤسسة رئيس الجهة ووالي الجهة وهما مؤسستان تحت سلطة وزارة الداخلية، ولا يستقيم منح هذا الاختصاص لإدارة أخرى بطابع قطاعي بغية تحقيق النجاعة والالتقائية لأن:

- إعداد التراب كسياسة من اختصاص سلطة حكومية يجب أن يكون لها تدخلا ترابيا وليس قطاعيا، أي لها سلطة أفقية تضمن الالتقائية وفق منظور التصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني، وهذا المعطى يغيب عندما يرتبط القطاع بإدارة حكومية قطاعية على صعيد الجهة.
- ميثاق اللاتمرکز سيمكن مؤسسة الوالي من لعب دور المنسق الفعلي للمصالح اللامركزية جهويا استنادا الى المادة الخامسة من المرسوم بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري².
- وعليه، فقط والي الجهة له سلطة جهوية يمكنها ضمان تنزيل جهوي لسياسة إعداد التراب الوطني بطابعها الأفقي والترابي، وبالتالي ضمان النجاعة والالتقائية المتعلقة السياسات العمومية³.

وبناء على ما سبق، فإن مساعدة ولاية الجهات لرؤساء المجالس في هذا الباب يمكن أن تثير عدة اشكالات، حيث يمكن أن تشكل عائقا أمام حرية المجالس الجهوية في إعداد وتنفيذ التصاميم الجهوية لإعداد التراب، وهو ما يحيلنا على المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات، حيث أن المقرر المتعلق بإعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، لا يمكن أن يكون قابلا للتنفيذ

¹ الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر.

² مرسوم رقم 2.17. 618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، ج.ر، عدد 6738 (19 ربيع الآخر 1440) ديسمبر 2018، ص 9787.

³ سوفيان بوشكور، حكمة إعداد التراب الوطني، مقال منشور بجريدة هسبريس الالكترونية www.hespress.com أطلع عليه بتاريخ 2020/07/10، على الساعة 23.00.

إلا بعد التأشير عليه من قبل سلطة الوصاية داخل أجل عشرين يوما من التوصل بالمقرر المذكور من رئيس الجهة¹.

فاذا لم يتم اتخاذ أي قرار بخصوص المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب بعد انصرام الأجل المذكور، فإن الأمر يعتبر بمثابة تأشيرة على المقرر²، إلا أن الإشكال المطروح والذي سكت عنه المشرع، يتمثل في الحالة التي يتم فيها عدم موافقة سلطة الوصاية على المقرر، الأمر الذي يمكن معه اتخاذ الإجراءات التالية والمتمثلة في:

- تبليغ رئيس المجلس بالأسباب الحقيقية لرفض التأشير على المقرر.
- إدراج المقرر ضمن دورة استثنائية للمجلس من جديد وإدخال التعديلات والمقترحات عليه.
- إعادة إرسال المقرر المذكور لسلطة الوصاية قصد التأشير عليه.

وفي هذا الصدد يمكن القول بأن وضعية الجهة وتنميتها رهينتين بنجاعة سياسة إعداد التراب الوطني، فهي التي تضع التصورات المستقبلية وتهدف إلى إعادة توجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بشكل متوازن، وبذلك تعتبر سياسة إعداد التراب شرطا لازما لتحقيق التنمية، وفي مقابل ذلك فإن الجهة هي الإطار الجغرافي الأنسب لسياسة إعداد التراب الوطني وتجسيد مضامينه، وبمعنى آخر إذا كان الغرض من إعداد التراب الوطني هو الاهتمام بتقديم تصور شامل ورؤية متكاملة لبرنامج العمل الذي يخص تهيئة مجمل أجزاء الوطن، فإن الجهة هي التطبيق الميداني لهذا البرنامج³.

¹ راجع الفقرة الأولى من المادة 115 من القانون التنظيمي.

² راجع الفقرة الثانية من المادة 115.

³ سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 333 و334.

وتجدر الإشارة الى أن التصميم الجهوي لإعداد التراب يهدف الى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية ولهذه الغاية:

- يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية؛
 - يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة؛
 - يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تثمينها وكذا مشاريعها المهيكلية¹.
- ويمكن أن نستحضر في هذا الإطار مجالات المشاريع حسب الفترات والقطاعات التي تم الاعتماد عليها ضمن التصميم الجهوي لإعداد التراب لجهة فاس-مكناس، وذلك على الشكل التالي:

الجدول رقم 3: مجالات المشاريع ضمن التصميم الجهوي لإعداد التراب لجهة فاس مكناس.

المجموع	2042-2034	2034-2026	2026-2018	الفترات
25	2	8	15	البنية التحتية
64	4	25	35	الاقتصاد والجاذبية
19	1	4	14	التنمية البشرية
8	0	1	7	البنية القروية
25	2	10	13	البيئة
27	2	6	19	التراث والثقافة
23	3	5	15	الشبكة الحضرية
9	0	4	5	الحكامة
100	11	26	62	النسبة المئوية

المصدر: الموقع الإلكتروني لجهة فاس-مكناس²

¹ المادة 89 من القانون التنظيمي للجهات.

² أطلع عليه بتاريخ 15 أكتوبر 2020، على الساعة 15.00.

فالملاحظ من خلال الجدول أعلاه أنه تم الاعتماد على تسع مجالات للمشاريع، حيث نلاحظ أن المجال المتعلق بالاقتصاد والجاذبية حظي بالنصيب الأكبر من حصة المشاريع، يليه مجال التراث والثقافة ثم البنية التحتية، وذلك برسم الفترة الممتدة ما بين 2018-2026، كما نلاحظ أنه كلما انتقلنا من فترة الى أخرى، كلما قل عدد المشاريع المرصودة بالنسبة لكل مجال، الشيء الذي يفسر أن الميزانيات المرصودة للسنوات الآتية أو أثناء إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب تكون أكثر دقة، مما يمكن معه التحكم في عدد المشاريع المرصودة، عكس المشاريع المرصودة في الأمد المتوسط أو البعيد والتي غالباً ما تكون تقديرية.

وبالرجوع الى مضامين القانون التنظيمي وخاصة ما تم التنصيص عليه في المادة 88، ومن أجل تعزيز الاختصاصات المتعلقة بإعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب لصالح المجالس الترابية الجهوية، فقد عمل المشرع على إصدار المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني وتعيينه وتقييمه¹، حيث قام هذا المرسوم بمنح صلاحيات مهمة لولاية الجهات في مساعدة رؤساء الجهات في إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني وتنفيذه، حيث يتولى في إطار المهام الموكولة إليه تنظيم مجموعة من المشاورات واللقاءات مع الفاعلين داخل تراب الجهة، سواء تعلق الأمر بمجالس الجماعات الترابية الأخرى أو الإدارات والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وهو ما يمكن أن يساعد المجالس الجهوية في وضع تصور بخصوص إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب².

وفي هذا الإطار نصت المادة 4 من المرسوم السالف الذكر على أنه وأثناء إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني يتولى والي الجهة، الإشراف على تنظيم المشاورات مع جميع الفاعلين المعنيين وذلك في إطار مهام المساعدة الموكولة إليه، وتحدث لهذه الغاية لجنة

¹ مرسوم رقم 583.17.2، صادر في 7 محرم 1437 (28 شتنبر 2017)، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه، الجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017)، ص 6385.

² راجع المادة 4 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه.

استشارية لإعداد التراب يرأسها والي الجهة، وتضم في عضويتها رئيس المجلس الجهوي ورؤساء الجماعات الترابية الأخرى، وعمال العمالات والأقاليم داخل النفوذ الترابي للجهة...¹.

وتتولى السلطة الحكومية المكلفة بإعداد التراب الوطني وضع الإطار التوجيهي للتصميم الجهوي لإعداد التراب بعد استطلاع رأي لجنة وزارية تنشأ لهذا الغرض، مع مراعاة توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وأخذا بعين الاعتبار التنزيل الأمثل للسياسات القطاعية، كما تقوم السلطة الحكومية المكلفة بإعداد التراب الوطني بتبليغ الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب لكل جهة عن طريق والي الجهة.²

ومن هنا يطرح إشكال حول ما إذا كانت الجهة ملزمة بالتقيد بما هو وارد في الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب، ومن ثم نلاحظ أن هناك نوع من الأولوية والأسبقية المخول للسلطات المركزية في تبني وممارسة الاختصاص المتعلق بإعداد التراب، وبالتالي فإن التخوف الذي قد يثار هو إمكانية سحب هذا الاختصاص من المجالس الجهوية بحجة احترام توجهات السياسة العامة لإعداد التراب، وهو ما يتنافى مع مكانة الصدارة التي بوئها الدستور والقانون التنظيمي فيما يخص إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب³، والذي ألزم المشرع السلطات العمومية باحترام ومراعاة هذه المكانة، فاذا كانت مؤسسة الجهة تحظى بممارسة الاختصاص المتعلق بإعداد التراب الجهوي، فكيف تتم مسطرة انجاز التصميم الجهوي لإعداد التراب .

¹ راجع المادة 5 من المرسوم السالف الذكر .

² المادة 2 من المرسوم السالف الذكر .

³ للتفصيل أكثر راجع المادة 143 من الدستور والمادة 5 من القانون التنظيمي للجهات .

ثانيا: مسطرة إنجاز التصميم الجهوي لإعداد التراب.

كما سبقت الإشارة فإن مجلس الجهة يضع تحت إشراف رئيس مجلسها التصميم الجهوي لإعداد التراب، مع مراعاة توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني.

هذا ويتم إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب عبر ثلاثة مراحل أساسية:

◀ المرحلة الأولى:

وضع تشخيص لتراب الجهة يتضمن على وجه الخصوص تقارير قطاعية وموضوعاتية حول مؤهلات الجهة ومجالها الطبيعي والبيئي، ومعطيات حول التنمية البشرية بالجهة والفوارق الترابية بها، ومقومات وإكراهات التنمية بالجهة وحاجياتها الضرورية فيما يخص البنية التحتية الأساسية وأهم التجهيزات المنجزة بالجهات المجاورة¹.

فخلال هذه المرحلة يمكن لرئيس مجلس الجهة الاستعانة بخدمات الإدارات أو المؤسسات العمومية أو انتداب مكتب دراسات لإعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب²، حيث يتم مشاركة وتداول نتائج التشخيص من خلال تنظيم مجموعة من الورشات أو النقاشات لجمع الملاحظات والانتقادات التي توجه لهذا التشخيص، ويمكن بمساعدة مختلف الفاعلين ضبط مجموعة من المشاريع المقترحة منها، أو التي سبق تخطيطها حتى يتم التمكن من بلورة استراتيجية جهوية للتنمية، مع إعطاء نموذج للتنمية منسجمة للجهة من خلال تحديد الوسائل الكفيلة بتحسين فعاليتها الاقتصادية ومستوى عيش ساكنتها وذلك على أساس مجالات المشاريع، وهذه المرحلة تتضمن كذلك رؤية استشرافية وواقعية حول مشاريع الدولة في مجال البنيات التحتية وتحديد

¹ الفقرة الأولى من المادة الثالثة من المرسوم السالف الذكر.

² المادة 7 من المرسوم السالف الذكر.

التجهيزات¹. فخلال إعداد التصميم الجهوي يتولى والي الجهة في إطار مهام المساعدة الموكولة إليه، وبطلب من رئيس مجلس الجهة الإشراف على تنظيم المشاورات مع جميع الفاعلين المعنويين ولاسيما الجماعات الترابية الأخرى والادارات والعمومية وممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تحدث لجنة استشارية لإعداد التراب تهتم بالتشاور وإبداء الرأي حول مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب².

وتتألف اللجنة الاستشارية لإعداد التراب من:

- والي الجهة رئيساً؛
- رئيس المجلس الجهوي؛
- عمال العمالات والأقاليم الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة؛
- رئيس اللجنة الدائمة المكلفة بإعداد التراب بمجلس الجهة؛
- رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة؛
- رؤساء مجالس الجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة؛
- رؤساء الهيئات الاستشارية؛
- ممثلو المصالح اللامركزية للإدارة المركزية بالجهة؛
- مديرو المؤسسات والمقاولات العمومية بالجهة³.

¹ عبد الواحد فيكرات، ورقة حول التخطيط المجالي الجهوي، من التصاميم الجهوية لإعداد التراب الى البرامج المندمجة للتنمية الجهوية، الموقع الالكتروني www.scholar.cu.edu.eg ، ص35، اطلع عليه بتاريخ 2020/06/14، على الساعة 21:00.

² المادة 4 من المرسوم السالف الذكر.

³ المادة 5 من المرسوم.

◀ المرحلة الثانية:

إعداد استراتيجية تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استشرافية، مع مراعاة الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على مستوى الجهة.

◀ المرحلة الثالثة:

إنجاز تقرير تركيبي حول التصميم الجهوي لإعداد التراب يعتبر ميثاقاً للتهيئة والتنمية المجالية للجهة.

ويمكن لرئيس مجلس الجهة، أثناء إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، أن يطلب المساعدة التقنية عن طريق والي الجهة، من المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية ومن الجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية:

- مد الجهة بالمعلومات حول مشاريع التجهيز التي تعتزم الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية والقطاع الخاص إنجازها فوق تراب الجهة؛
- وضع الوثائق والمعطيات الضرورية لإعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب رهن إشارة مجلس الجهة؛
- تعبئة الموارد البشرية والوسائل اللوجستية التي يمكن الاستعانة بها في إعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب¹.

فبعد عرض التصميم الجهوي لإعداد التراب الجهوي للتداول بشأنه والتأشير عليه من قبل سلطة الوصاية ونشره بجميع وسائل النشر المتاحة²، يقوم رئيس مجلس الجهة بمبادرة منه أو بطلب من والي الجهة، بإنجاز تقرير حول تقييم تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب مرة كل خمس سنوات على الأقل، وكلما اقتضت الضرورة ذلك، ويرمي تقييم التصميم الجهوي لإعداد

¹ المادة 8 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه.

² المادة 10 من المرسوم السالف الذكر.

التراب إلى قياس درجة تنفيذ هذا التصميم ومدى بلوغه للأهداف المسطرة له¹، كما يتم تحيين التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق الكيفية والمسطرة المتبعة في إعداد².

وما يلاحظ في هذا الإطار أن المشرع لم يحدد أجلا معيناً للشروع في إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، وإنما ترك الحرية للمجالس الجهوية بشأن إعداد هذا المشروع، ونذكر على سبيل المثال أن المجلس الجهوي لفاس-مكناس صادق على المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب في دورته الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 28 دجنبر 2017، ولم يتم التأشير على المقرر إلا بعد مرور أكثر من سنة على المصادقة عليه³. وعليه وأمام عدم إلزامية فرض مدة زمنية محددة على المجالس الجهوية لإعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، فإن التأخر في إعداد هذه التصاميم يمكن أن يعطل التنمية على صعيد الجهة، ناهيك عن الترابط بين هذه التصاميم وبرامج التنمية الجهوية وكذا المشاريع والبرامج القطاعية للدولة، وهذا من شأنه أن يحقق الالتقائية، وهو ما سيساهم في الحد من التفاوتات والفوارق الجهوية.

الفقرة الثانية: مساهمة التقطيع الترابي الجهوي في تحقيق التنمية الجهوية.

مما لا شك فيه أن التقطيع الترابي الجديد الذي قلص عدد الجهات من 16 إلى 12 جهة بالمغرب، انطلاقاً من معايير موضوعية ومعقنة، يحمل العديد من الإيجابيات، حيث جعل معايير التقطيع الترابي متوافقة مع هدف خلق مجالات للتنمية الاقتصادية تتوفر فيها شروط تضمن استمرارها، مما يساعد على إنشاء أقطاب جهوية للتنمية المتوازنة والمندمجة، ويساهم بالتالي في الحد من الفوارق بين الجهات⁴. ولا شك أن هناك ترابط وثيق بين إعداد التراب والتقسيم الجهوي فكلاهما يشكلان إطاراً حقيقياً لتنمية المجال الترابي، إلا أن اختلافهما يكمن

¹ المادة 10 من المرسوم السالف الذكر.

² المادة 10 من المرسوم السالف الذكر.

³ راجع التصميم الجهوي لإعداد التراب لجهة فاس-مكناس الموقع الإلكتروني للجهة www.region-fes-meknes.ma أطلع عليه بتاريخ 2020/06/14، على الساعة 23:00.

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في موضوع، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، مرجع سابق، ص54.

في مدى تحقيق هذه التنمية¹. ومن تم فالحديث عن التقطيع الجهوي يقتضي منا البحث في المعايير المعتمدة في إنجاز التقسيم الجهوي (أولاً)، ثم قراءة في التقطيع الجهوي الحالي (ثانياً).

أولاً: المعايير المعتمدة في هندسة التقطيع الجهوي.

إذا كان التقسيم الجهوي السابق قد أفرز بنيات جهوية غير متماسكة، فإن هذا الواقع يعود في جانب كبير منه الى ضعف المعايير المعتمدة في ذلك، حيث أكد الملك في أحد خطبه على ضرورة "إيجاد جهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية، لمنظومة جهوية جديدة...²". كما أن الاعتماد على الإقليم كوحدة إدارية حاسمة في هندسة التقسيم الجهوي والاهتمام المتزايد للسلطة المركزية بالإطار الإقليمي، أدى الى حضور هذه السلطات في مجموع التراب الوطني وامتداد مظاهر الحكم والإدارة وإحكام المراقبة والتأطير الفعلي للمجال، مما ساهم في الاعتماد على التقسيم الإقليمي على حساب التقسيم الجهوي.

هذا فقد حاولت اللجنة الاستشارية حول الجهوية تجاوز العجز الذي سقط فيه التقطيع الجهوي السابق والعمل على تجاوز الخصوصيات الإثنية والقبلية واللغوية والتاريخية من خلال الاعتماد على المعايير التالية:

أ- معيار الفعالية:

ترتكز الجهات المرغوب في إنشائها على شروط ومتطلبات، إذ لا يمكن الحديث عن بنية ترابية جهوية إلا باستحضار مساحة هذا المكون وعدد ساكنته، وهذا يرتبط كذلك بعدد الجهات المراد إحداثها داخل كل مجال وطني، فحجم الجهة لا يجب مقارنته بمنظور مادي محض (جغرافيا، وطبيعيا)، بل هو مجال يكتسب الدرجة الأولى طابعه السياسي وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية، إذ يرتبط حجم الجهات وعددها بالهدف المرسوم والمشروع الذي يتعلق بالتنظيم السياسي والإداري، فمسألة اعتبار الجهة كحاضن ترابي للممارسات الديمقراطية في تدبير

¹ رشيد لبر، إعداد التراب الجهوي ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص 136.

² مقتطف من خطاب الملك بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية حول الجهوية بتاريخ 3 يناير 2010.

الشأن المحلي وتنمية الحياة المحلية في أبعادها المتشعبة، وتوجيه ممارسة الدولة لوظائفها الترابية وإقامة المؤسسات والمصالح تجعل من هذا المستوى الترابي وسيطا حتميا بين الدولة وباقي الجماعات الترابية¹.

ويطرح حجم الجهة إشكاليات مهمة، فحجم الجهات ليس مسألة جغرافية بحتة، بقدر ما هو مسألة سياسية واقتصادية في جوانب عديدة أيضا، وهذه الميزة ليست هي السمة الغالبة الوحيدة، إذ أن هناك خاصية أخرى تتمثل في كون هذا المعطى جد نسبي وغير معياري، وذلك بفعل تغيره الكبير حسب السياقات (الزمنية والمجالية) التي يتم تطبيقه فيها، فتنظيم الجهات المختلفة الأحجام مرتبط أشد الارتباط بالهدف الذي يرسمه البلد، في فترة معينة، لمشروعه المتعلق بالتنظيم السياسي والإداري².

ب - معيار التراكم:

يفيد معيار التراكم الأخذ بعين الاعتبار ما تم إنجازه سابقا من تراكمات إدارية وترابية معتمدة على منظومة ثلاثية الأبعاد، جهات وعمالات وأقاليم وجماعة حضرية وقروية، وهذه الشبكة من الوحدات المشكلة عبر سيرورة زمنية متتالية، تشكل في حد ذاتها مكتسبا ينبغي تثمينه وتوظيفه والعمل على أساسه لتشكيل القاعدة من أجل إنجاز التقطيع الجهوي الجديد للمجال الترابي³.

وينبغي أن تستخدم الشبكة الإدارية المتواجدة كمعيار أساسي في المقام الأول من أجل إنجاز التقطيع، وهذا ينبثق عن الحرص على تثمين المكتسبات الراهنة واستخدامها كنقطة انطلاق، فعند إحداث اللجنة الاستشارية للجهوية، أكد صاحب الجلالة في خطابه الموجه إلى

¹ رشيد ملوكي، التقطيع الترابي ومسلسل التشكل الترابي، السياقات، الوظائف والأبعاد، مكتبة الرشاد للنشر والتوزيع، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة 2017، ص 196.

² راجع تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الثاني، التقطيع الجهوي، ص 186.

³ رشيد ملوكي، الجهوية المتقدمة بالمغرب، أي دور للتقطيع الجهوي في تفعيل التنمية الترابية، منشورات حوارات - مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد مزدوج 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة 2017، ص 235 .

الأمة على ضرورة إعداد مشروع الجهوية المتقدمة اعتمادا على مقارنة خلاقة وواقعية، مستوحاة من الدروس المستفادة من التجارب التي كرسها تقليد عريق نسبيا في الممارسة اللامركزية الإدارية، ويشكل هذا المنهج قاعدة أساسية لطرق مقارنة التقطيع الجغرافي المحض وللمبادئ الرئيسية للتقسيم الجديد للمجال الترابي إلى جهات مؤسساتية¹.

ج- معيار التجانس والوظيفية:

يجد مفهوم الجهة منشأه في ميدان الجغرافيا أساسا، قبل أن يلج موقع الاهتمامات الإدارية والسياسية والمؤسساتية، وبالنظر الى الأعمال التي اشتغل عليها علماء الجغرافيا، فإن معالجتهم لهذا المفهوم ارتبطت دوما بالتحديد المعياري لمجال من المجالات، وارتكازا على هذا المعطى يمكن أن نميز بين صنفين من الجهات، فهناك جهات متجانسة وأخرى وظيفية، فالجهة المتجانسة إذن تحدد بناء على مظاهر الوسط الطبيعي أي الأخذ بعين الاعتبار مميزات هذا الوسط كمحدد حاسم في عملية إفران الجهة وتثبيت حدودها.

وبالنظر إلى شساعة المجال الطبيعي للمغرب، فإن المبادئ الأساسية المحددة لمفهوم التجانس تجد قابليتها للأجراً داخله غير أن المقاييس الناتجة عن ذلك، لأسباب تاريخية وطبيعية، أدت الى ظهور إحدى الخصوصيات الترايبية للبلد، والمتمثلة في سمة التنوع المجالي وتباينه، وخاصة بين المجالين المتناقضين، الأطلسي وما وراء الأطلسي، إذ يبدو التباين بارزا على مستوى المكونات الطبيعية والبشرية لهاذين المجالين².

ثانيا: قراءة في التقطيع الجهوي الحالي.

في الواقع أن التقسيم الحالي يثير مسألة تعدد واختلاف التركيبة المجالية والتحديات المطروحة داخل الجهة الواحدة، وما ينتج عنه من إشكالات متصلة بظاهرة الانشطار المجالي بين مكونات الجهة التي لا يجمعها سوى المعطى الإداري، ثم بتلك المتعلقة بتحقيق متطلبات

¹ راجع تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 182.

² رشيد ملوكي، التقطيع الترابي ومسلسل التشكل الترابي، السياقات، الوظائف والأبعاد، مرجع سابق، ص 197 و198.

المشروع الترابي الذي تنشده كافة مكوناتها الترابية، على اعتبار أن حاجيات هذه الأخيرة متعددة ومختلفة بالنظر إلى خصوصيات كل مجال على حدة، فالتصور المتبنى يقتضي أن تشكل الجهة إطارا تباشر فيه البرامج المركزية التي أغفلت تماما الديناميات المحلية والجهوية التي كانت موجودة أو التي وجدت من بعد¹. وعليه يمكن إبداء مجموعة من الملاحظات بخصوص التقسيم الجهوي الحالي:

- قبل القيام بإفراز الوحدات الجهوية يمكن الإشارة إلى أن اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها استندت إلى ما يمكن تسميته بالمرجعية المجالية، فيأتي من خلالها الوحدات المقترحة إلى مجموعتين، يتم اصطفاها الأولى داخل الفضاء الأطلسي، وتضم جهات هي بمثابة حواضر تحتضن قطبا اقتصاديا أو أكثر، وله من المؤهلات والإمكانات ما يأهله للقيام بوظائف اقتصادية مؤثرة على فضاءات مجالية أوسع، أما المجموعة الثانية، تضم جهات تتميز بكونها تضم عددا قليلا من الأقطاب الصغرى أو عدمها، وهي تتسم بضعف الموارد الطبيعية، وتواجه إكراهات ومشاكل مما يؤثر سلبا على وظائفها الاقتصادية، وبالتالي فهي تحتاج إلى نوع من المساعدة والدعم في إطار التضامن الوطني².

- نلاحظ أن التقطيع الجهوي الحالي أفرز مجموعة من الجهات كانت في ظل التقطيع الجهوي السابق³ جهات غنية، وتم إضافة إليها أقطاب حضرية كبرى، مما أضحت في ظل التقطيع الجهوي الحالي أكثر غنى، ونذكر على سبيل المثال جهة الدار البيضاء-سطات، وجهة الرباط-سلا-القنيطرة، وجهة طنجة-تطوان-الحسيمة، هذه الجهات تضم علاوة على المنفذ البحري مناطق صناعية مهمة تؤهلها مكانة متميزة على الصعيد الوطني، في حين أن بعض الجهات حتى وإن كانت في السابق تضم قطبا حضريا كبيرا، فإنها أضحت لا تضم أي قطب حضري

¹ حسين مصطفى، التجربة الجهوية وسياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 33، الطبعة الأولى 2001، دار النشر المغربية- البيضاء، ص 16.

² رشيد ملوكي، الجهوية المتقدمة بالمغرب أي دور للتقطيع الجهوي في تفعيل التنمية الترابية، مرجع سابق، ص 236.

³ في ظل التقسيم الجهوي الذي أفرزه القانون السابق للجهة رقم 47/96 والذي قسم المغرب إلى 16 جهة.

بفعل سحب هذا القطب منها، ونخص بالذكر جهة درعة-تافيلالت التي كانت تضم القطب الحضري مكناس، هذا الأخير تم دمج مع القطب الحضري فاس لتصبح الجهة تحت اسم جهة فاس-مكناس.

- فانطلاقا من التقطيع الجهوي الحالي نلاحظ أن الأسماء الممنوحة للجهات لا تتطابق وخصوصيات المجالات الترابية¹، حيث يلاحظ عدم التجانس بين الخصوصيات التاريخية والثقافية والجغرافية والاسم الممنوح لكل جهة، وهذا من شأنه أن يعيب الهوية الجهوية المتميزة، حيث أن الجهات الحضرية المستقطبة تمت تسميتها بأسماء بعض مدنها وخاصة الكبرى منها²، ما عدا جهة سوس-ماسة التي سميت بناء على معطيات طبيعية وقبلية.

- إن مرسوم تحديد الجهات أدى إلى تفكيك جهة مكناس-تافيلالت وإحاق إقليم خنيفرة بالجهة المحدث، وعليه فجهة بني ملال-خنيفرة لا تعدو أن تكون سوى جهة تادلة-أزيلال في السابق التي تم توسيع مجالها الجهوي، بعدما تم ضم إليها كل من إقليمي خنيفرة وخريبكة، وفي حقيقة الأمر إن ضم الإقليم الأول يبقى إلى حد ما مقبول نظرا للروابط التي تجمع بني ملال بخريبكة، لكن هل يمكن اعتبار ضم إقليم خنيفرة يستند على محددات التنظيم المجالي بجهة بني ملال-خنيفرة؟ فبخصوص معيار الوظيفية والاستقطاب الحضري، طرح الجهة في شأن الاستقطاب الحضري وحدود إشعاع المدن المنتمية إلى الجهة، فالواقع يبين مدى ضعف الروابط القائمة بين أقاليم جهة بني ملال-خنيفرة، حيث أن علاقات إقليم الفقيه بن صالح أكثر ارتباطا ببني

¹ Mohamed ELMARGHADI, Etat et symbolique du développement territorial, in la revanche des territoires, sous direction de Ali SEDJARI, Edition harmattan, Paris, 1977, p164.

- أورده رشيد ملوكي، الهوية المتقدمة بالمغرب أي دور للتقطيع الجهوي في تفعيل التنمية الترابية، م س، ص 240.

² طنجة-تطوان، الرباط-القنيطرة، الدار البيضاء-سطات، فاس-مكناس، مراكش-أسفي، بني ملال-خنيفرة.

ملال والدار البيضاء، كما أن جزء من إقليم أزيلال يتجه نحو مراكش، ويبقى إقليم خنيفرة أكثر ارتباطاً بمدينتي مكناس والرشيدية¹.

- يطرح التقطيع الذي أفرز بني ملال-خنيفرة عدة تساؤلات، على اعتبار أن حالة خنيفرة بني ملال تقدم إحدى الحالات غير المقنعة على صعيد الاستقطاب الحضري، بالنظر إلى عدم ترابطها بالشكل الذي يسمح لها بتشكيل جهة وظيفية، حيث أن الجهة تشمل عدة مجالات مستقطبة من قبل مدن متباينة النفوذ وغير مرتبطة في إطار شبكة حضرية مترابطة، والواقع أن إحداث الجهة تم على أساس الاستقطاب الخاص لكل مدينة في مجالها الإقليمي، دون الاهتمام بالإطار الشمولي الترابي والوظيفي للجهة ككل بما فيها الشبكة الحضرية الجهوية، التي تعد ترجمة حقيقية للعلاقات المجالية والحياة الجهوية، وعليه، فالجهة منشطرة مجالياً بين عدة مدن، فمن جهة سيظل إقليم خنيفرة تابع وظيفياً لمكناس وفاس، بينما ستتجه خريكة بشكل مباشر نحو الدار البيضاء، كما أن نفوذ بني ملال سيظل مقتصرًا على سهل تادلا².

- إن تقليص عدد الجهات من 16 جهة إلى 12 جهة لم يكن موفقاً لعدة اعتبارات من بينها، أن هذا التقليص لم يتجاوز نسبة 25 في المائة، وهذا التعديل هم فقط بعض أجزاء التراب الوطني، بإضافة مدينة أو قطب حضري لجهة قائمة سابقاً، الأمر الذي لم يبرز مشهداً ترابياً جديداً، بقدر ما أفرز مشهداً كان قائماً، وأحدث جهات قوية على حساب أخرى ضعيفة، بل كان بالأحرى التقليص من عدد الجهات إلى النصف، بحيث أنه كلما كبر مجال معين كلما كانت فرص استفادته من التنمية أكثر بفعل دمج مع مجال آخر أكثر غنى، وكلما قلت تكاليفه وازدادت مردوديته .

- إغفال مبدأ التوازن الذي جاء في دستور المملكة لسنة 2011 في إحداث الوحدات الجهوية أدى إلى إنشاء جهات أو مناطق كبرى على حساب المناطق الصغرى، مما أدى إلى تركيز

¹ سعيد كمتي، عبد الله الحجوي، إبراهيم الأنصاري، التقطيع الجهوي وإشكالية انشطار التراب المحلي بين الحدود الإدارية والمجال الوظيفي، حالة بني ملال خنيفرة وأزغار زيان، مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل، العدد السادس أكتوبر/تشرين الأول، 2019، مجلد2، المركز الديمقراطي العربي-ألمانيا، برلين، ص 56-57.

² سعيد كمتي، عبد الله الحجوي، إبراهيم الأنصاري، مرجع سابق 57.

الموارد والخدمات والأنشطة ذات المردودية المرتفعة داخل المدن الكبرى وبعض الجهات، وبالتالي إحداث مناطق إشعاعية وقيادية واسعة الامتداد، وهذا التطور قد يؤدي الى تشكيل مكونات مجالية ضخمة، وغالبا ما كان هذا النوع من التنظيم الترابي محط انتقاد ورفض، لكونه يخرج عن دائرة الحكامة الترابية سياسيا واقتصاديا وماليا، وبالتالي تتجه الإدارات نحو إحداث توازن ترابي عن طريق تقليص المجال الجهوي واحتواء المناطق الضخمة ضمن حدود ضيقة ومعقولة.

إن عناصر التنمية ومحدداتها لا تقتصر على كل ما هو اقتصادي واجتماعي وترابي، من خلال إيجاد جهات متناسقة ومتكاملة فيما بينها، كما أن التوجه الجهوي الجديد أصبح يركز على منح الفعالية الضرورية لإعداد التراب، فلا معنى للتنمية عن طريق الجهة خارج إطار إعداد التراب، ومن ثم يظهر كذلك محدد أساسي لا يقل أهمية عن المحددات السالفة الذكر، ونخص بالذكر كل ما يتعلق بالعنصر البشري والمالي، والذي ارتأينا أن نسميه بالمحدد الإداري والمالي للتنمية الجهوية، حيث أن كل هذه المحددات تكمل بعضها البعض، ولا يمكن أن نتحدث عن التنمية الجهوية بالاعتماد على مقوم دون آخر.

الفصل الثاني: المحددات الإدارية والمالية للتنمية على ضوء الجهوية المتقدمة.

إن تحقيق التنمية الجهوية يتطلب وجود نخب محلية مؤهلة ومستعدة لتحمل مسؤولية التدبير الفعال للشأن المحلي بنزاهة وشفافية، وهذا يتطلب كذلك وضع النخب المحلية في صلب الاهتمامات وقلب الرهانات التي يراد تحقيقها، على اعتبار أنه كلما كانت هذه النخبة المحلية قادرة على صنع القرار وإتقان اختيار الحلول الناجعة على مستوى الشأن المحلي والجهوي، كلما ساعد ذلك على تدعيم مرتكزات التنمية المندمجة، وكلما ساهم أيضا في بلورة وإنضاج وعي سياسي وإداري واجتماعي على المستوى المحلي والجهوي والعكس صحيح¹.

¹ المختار حيمود، تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99 - 100، يوليوز - أكتوبر 2011، ص 104.

كما أن التأطير المؤسساتي والتنظيمي للتدبير الترابي المحلي يصطدم بمحددات التداخل والتطابق والتوازي، سيما في ظل تمتع الجهات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري المتوازي والمتساوي، إلى جانب خضوعها للقانون العام كما ستصطدم بضعف اللاتمركز ومتطلبات التنسيق فيما بينها وبين الأجهزة الإدارية المحلية الأخرى، بما في ذلك الإدارة الترابية للدولة، الولاية، والعمال، المصالح اللامركزية المؤسسات العمومية المحلية التابعة للدولة وغيرها. وذلك باعتبار كل منها تشكل مستوى مستقل عن الآخر في التنظيم الترابي للمملكة، الأمر الذي فيه التراب برامج التصميم الجهوي لإعداد التراب وبرامج التنمية وتنفيذها وتتبعها بالرغم من التنسيب على الأخذ بعين الاعتبار الاختصاصات الذاتية لباقي الوحدات الترابية، وهو نفس الشيء بالنسبة لباقي الجماعات الترابية، وهذا ما أكد عليه الدستور من خلال إحداث آليات لتكييف التنظيم الترابي في إطار تعزيز التعاون بين الجماعات بصلاحيات ممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابها، وذلك في إطار تعاقدية يشترط موافقة مجالس الجماعات المعنية، والتي يركز تنظيمها على مبادئ التدبير الحر والتضامن والتعاون من أجل بلوغ أهدافها المتمثلة على وجه الخصوص في إنجاز المشاريع المشتركة، مثلها في ذلك مثل باقي الوحدات الترابية، الشيء الذي يخول لها ممارسة الاختصاصات الذاتية والمشاركة مع الدولة والمنقولة إليها من طرفها، بالتوازي مع تحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات¹.

إن تحقيق التنمية الجهوية داخل منظومة التدبير الترابي يتوقف على توفير بعض الشروط والظروف المواتية للعمل والمساهمة الفعالة في المشاريع والأوراش التنموية الكبرى، وهنا يأتي الاعتماد على العنصر البشري والمالي كركيزة أساسية لقيام أية جهوية متقدمة (المبحث الأول)، وكذا الشروع في تنزيل نظام اللاتمركز الإداري وتوزيع أمثل للاختصاصات في مقدمة هذه الشروط التي ينبغي توفرها (المبحث الثاني).

¹ عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية مقارنة نقدية في ضوء متطلبات الحداثة الترابية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع 2017، مطبعة الأمنية، الصفحة 40-41.

المبحث الأول: الوسائل البشرية والمالية في ميدان التنمية الجهوية.

إن كسب رهان الجهوية المتقدمة وتحقيق أهداف التنمية المندمجة يتطلب تعزيز الإمكانيات البشرية للجهات التي ستوكل إليها مهام التدبير، والمأمول فيها تفعيل المخططات والمشاريع التنموية، وهو ما يقتضي اعتماد الأساليب لانتقاء أفضل الكفاءات المؤهلة والمستعدة للانخراط في مسلسل الإصلاح والتغيير والتحديث (المطلب الأول).

كما تعد الموارد المالية حجر الزاوية في تمويل التنمية الجهوية وفي استقلال الجهات على سلطة الوصاية، وكذا أساس تحقيق وتعزيز اللامركزية، التي لا يتوقف تحقيقها على تخويل المجالس المنتخبة اختصاصات متعددة، بل يتوقف بالأساس على نطاق الموارد المالية المتوفرة لدى هذه الجهات، ومما لا شك فيه أن محدودية هاته الموارد تشكل حاجز جوهري أمام إنجاز المشاريع الاستثمارية بالجهة، وتحول دون ممارسة هذه الأخيرة لوظيفتها التنموية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقي بالعنصر البشري الجهوي.

يكتسي دور العنصر البشري أهمية بالغة في تطوير المشاركة السياسية وتحسين أداء المؤسسات الجهوية، فهو يعد صلة وصل بين المواطن والدولة، وهو إحدى الوسائط الرئيسية بين المجتمع والسلطة المركزية، فهو يؤثر بشكل مباشر على السياسات العامة للدولة.

وتأتي أهمية العنصر البشري في كون أن جميع القرارات يتم التداول فيها في المجالس التداولية، الشيء الذي يتطلب توفر مجموعة من المؤهلات في المستشار الجهوي (الفقرة

الأولى)، إلا أن هذه المسؤوليات لا ينفرد بها المنتخبون فقط بل يوجد إلى جانبهم الموظفون الجهويون **(الفقرة الثانية)،** الذين يسهرون على إنجاز البرامج الاقتصادية والمالية¹.

إلى جانب المنتخب الجهوي والموظف الجهوي، يبرز دور والي الجهة كمؤسسة دستورية تضطلع بدور هام في تحقيق التنمية الجهوية والمحلية، كما تتوفر على صلاحيات واسعة في كل المجالات تجعله ممثلاً للسلطة المركزية على الصعيد الجهوي **(الفقرة الثالثة).**

الفقرة الأولى: تعزيز دور المنتخب الجهوي.

إن تحقيق التنمية المندمجة في إطار الجهوية الموسعة يتطلب وجود نخبة محلية مؤهلة وقادرة على تدبير الشأن الجهوي، انطلاقاً من مرجعيات ثقافية تحكمها المواطنة والشعور بالمسؤولية، والتمسك بالوحدة الترابية، وجعل المصلحة العامة فوق كل اعتبار، وهذا من شأنه أن يخلق نوع من التآزر والتكامل بين ما هو وطني وما هو جهوي²، وعليه فقد خصص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات الباب الثالث من القسم الأول للنظام الأساسي للمنتخب، والذي تضمن مجموعة من المحتويات التي تحدد واجباته وحقوقه، الأمر الذي يبين مكانته داخل المؤسسة الجهوية. فإذا كان التنظيمين الجماعي والإقليمي قد أفردا باباً خاصاً للنظام الأساسي للمنتخب منذ 2002، فإن التنظيم الجهوي عرف لأول مره إطاراً قانونياً للنظام الأساسي للمنتخب، مع الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الترابية الثلاث تنص على أن النظام الأساسي

¹ سعيد الميري، التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص 59.

² المختار حيمود، تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100 يوليوز-أكتوبر 2011، ص 103.

للمنتخب المحلي أو الجهوي يسري على المنتدبين بكل الهيئات العامة والخاصة المستحدثة في إطار التعاون والشاركة¹.

وعليه فإن للمنتخب الجهوي حقوقا (أولا)، كما عليه واجبات (ثانيا).

أولا: حقوق المنتخب الجهوي:

أ- الحق في تقاضي التعويضات.

من الحقوق التي يتمتع بها المنتخب الجهوي الحق في الاستفادة من التعويضات، لذلك فقد أقر المشرع منح رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء الفرق حق تقاضي تعويضات بمناسبة تمثيلهم للجهة أو تنقلهم خارجها، إضافة إلى أن باقي أعضاء المجلس يستفيدون كذلك من التعويضات عن التنقل، ولا يمكن الاستفادة عضو بمجلس الجهة منتخب بجماعة ترابية أو الغرف المهنية إلا من التعويضات التي تمنحها أحد هذه الهيئات حسب اختياره باستثناء تعويضات التنقل².

ويلاحظ أن المشرع عمد إلى تعميم هذه التعويضات، وذلك تشجيعا لهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، وبذل مزيد من العطاء وتحفيزهم على الرفع من مردودهم، سيما وأن مهامهم مجانية³.

¹ أحمد أجعون، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، مطبعة الكرامة الرباط، دجنبر 2017، ص 2.

² المادة 55 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111-14.

- راجع بهذا الخصوص: المرسوم رقم 495. 16. 2 بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة وكاتب المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان ونوابهم ورؤساء الفرق، الجريدة الرسمية عدد 5611، بتاريخ 22 محرم 1438 (24 أكتوبر 2016)، ص 7409.

³ أحمد أجعون، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، مرجع سابق، ص 10.

ب- الحق في التكوين والتكوين المستمر.

يستفيد المنتخب الجهوي من الحق في التكوين المستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة¹. فالتكوين يعد عاملا أساسيا لنجاح الجهوية المتقدمة باعتباره السبيل الأمثل في تحسين أداء المؤسسة الجهوية وتجاوز مختلف الاكراهات التي تعيق تدبير الشأن الجهوي، نظرا لتعدد القوانين المؤطرة للجهة، حيث أصبح تكوين وتأهيل المنتخب الجهوي ضرورة ملحة لمواكبة المستجدات التي يعرفها عمل الهيئات الجهوية. فالبنيات المتوفرة حاليا لا ترقى لمستوى مؤسسات متخصصة في التكوين، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الجهوي، وكذلك من الناحية البيداغوجية خصوصا على مستوى البرامج المسطرة في إطار التكوين المستمر، في ظل غياب مؤسسة متخصصة يجعلها غير واضحة وغير مدروسة ولا تواكب الحاجيات المحلية، لذلك أصدرت المناظرة الوطنية السادسة عدة توصيات في هذا الإطار، تدعو إلى الإسراع في إحداث المعهد العالي في تكوين المنتخبين والموظفين على الصعيد الوطني، مع خلق المراكز الجهوية والإقليمية للتكوين في المجالات التالية:

- التسيير والتدبير؛
- الدراسات القانونية المرتبطة بالجماعات الترابية؛
- التنمية الاقتصادية والتقنية؛
- المواضيع المتعلقة بالاقتصاد؛

¹ المادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

- إنشاء مراكز التكوين المهني مختصة في التسيير تنظم دروس ليلية يمكن المنتخبين متابعتها¹.

والعديد من التوصيات التي تصب في إطار خلق بنيات منظمة على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني، وعلى مستوى التكوين الأساسي والمستمر خاصة بالنسبة لأعضاء المكاتب، وإخضاعهم لتكوين أساسي وميداني يشمل كافة أوجه التسيير والتدبير لشؤون الجهة نظرا للاختصاصات الممنوحة لهم، وكذا بالنظر للاهتمام المتزايد بتكوين فئة أطر وموظفي الجماعات الترابية²، وبالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، نلاحظ أنه من بين اختصاصات الأصلية والذاتية للجهة، هي حق الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية، إضافة إلى إحداث مراكز الجهوية للتكوين وتطوير الكفاءات³. على أن تحدد بمرسوم يتخذ الاقتراح من السلطة الحكومية كيفية تنظيم هذا الأمر⁴.

وتشمل دورات التكوين المستمر بصفه خاصة، الندوات واللقاءات وحلقات وورشات التكوين المنظم عن بعد، كما يمكن أن تشمل زيارات ميدانية مرتبطة بموضوع التكوين⁵، كما تتولى الجهة الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، وتقويم لهذا الغرض خلال السنة الأولى من مده الانتداب بإعداد التصميم الإداري الجهوي للتكوين المستمر، باعتباره وثيقة جهوية تقوم على إنجاز تشخيص أولى لمؤهلات أعضاء مجالس

¹ أورد هذه التوصيات إدريس جردان، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب، مطبعة دار المناهل، الطبعة 2014، ص 205.

² إدريس جردان، المرجع السابق، ص 205 و 206.

³ المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ مرسوم رقم 297. 16. 2، الصادر في 29 يونيو 2016، بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليوز 2016)، ص 5340.

⁵ المادة 1 من المرسوم رقم 297. 16. 2 السالف الذكر.

الجماعات الترابية، والمهام التدبيرية المسندة إليهم، ومحاور وأولويات التكوين والمدة الزمنية التي يستغرقها والغلاف المالي الذي يتعين رصد له.

ولهذه الغاية تحدث لجنة جهوية تدعى اللجنة الجهوية للتكوين المستمر تتولى إعداد التصميم الإداري الجهوي للتكوين المستمر، وإعداد تقرير سنوي حول حصيلة التكوين، وتتألف هذه اللجنة من رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة، بالإضافة إلى رئيس الجماعة الذي يمثل أكبر عدد من السكان على مستوى كل عمالة أو إقليم، وممثل عمال العمالات والأقاليم بالجهة، اللجنة الدائمة التابعة لمجلس الجهة المتعلقة بالتكوين المستمر، ثم ممثل والي الجهة المسؤولة عن التكوين المستمر بالإدارة للرئيس اللجنة صلاحية استدعاء مسؤولي المصالح اللامركزية لحضور اجتماعات اللجنة¹. هذا وتواكب المصالح المركزية لوزارة الداخلية المكلفة بالتكوين المستمر الجهة في تدبير المجال التكوين المستمر ونشر الوثائق المرجعية والبيداغوجية وتقديم الاستشارة في مجال التكوين².

والملاحظ أن المرسوم المتعلق بالتكوين المستمر أعطى دورا رياديا للجهة في هذا المجال، انطلاقا من رئاسة اللجنة الجهوية للتكوين المستمر، وعقد الاتفاقيات مع وزارة الداخلية في هذا المجال، إضافة إلى تفعيل المساهمات المخصصة للتكوين في إطار التعاقد مع العمالات والأقاليم والجماعات داخل النفوذ الترابي، غير أن تركيبة اللجنة لم تضم كل الجماعات في ما يخص التمثيل داخل اللجنة حيث أكد المرسوم فقط على رئيس للجماعة التي تتوفر على أكبر عدد من السكان، وإذا كان المشرع قد نص على هذا الإجراء نظرا لاستحالة عقد اجتماعات اللجنة بحضور كافة الجماعات، وهي كثيرة داخل الإقليم الواحد بل بالأحرى داخل الجهة فإن هذا الأمر قد يضعف من تمثيليتها داخل اللجنة، وبالتالي التقليل من نسبة عدد الأعضاء المشاركة في هذه الدورات التكوينية بالنسبة لهذه المجالس.

¹ راجع المادتين 3 و4 من المرسوم السالف الذكر.

² راجع المادة 5 من المرسوم السالف الذكر.

وفي نفس السياق تجدر الإشارة إلى أن الأحزاب والجمعيات وباقي ممثلي المجتمع المدني، من خلال وظائفها وأنشطتها تتحمل أيضا جانبا كبيرا من المسؤولية في عملية التنشئة والتأطير والتكوين القادرة على تدبير الشأن العام، كما أن المنظومة التعليمية للدولة من خلال وظائفها المتمثلة في التربية والتكوين والتنشئة تتحمل الحيز الأكبر من المسؤولية في هذا الإطار، وذلك باعتبارها مؤهلة مبدئيا أكثر لتزويد الجهاز الإداري بالموارد البشرية ذات كفاءة عالية وذات قيمة وطنية ومرجعية وثقافية تواكب حاجيات ومتطلبات المجتمع والدولة¹.

ج- الحق في التغيب.

كما منح القانون التنظيمي لأعضاء الجهة الحق في التغيب بواسطة رخصة، وخاصة موظفي وأعوان الدولة والجماعات الترابية الذين انتخبوا أعضاء في مجلس الجهة، وذلك للمشاركة في دورات المجلس واجتماعات اللجان المنتمين إليها والهيئات والمؤسسات العمومية أو الخاصة الذين يمثلون المجلس بها، وكذا المشاركة في دورات التكوين المستمر في حدود المدة الفعلية لهذه الدورات أو الاجتماعات مع الاحتفاظ بكامل الراتب ودون أن يدخل في حساب الرخص الاعتيادية²، ونفس الأمر ينطبق على المأجورين الذين انتخبوا أعضاء في مجلس الجهة حيث يستفيدون من الرخص لأجل التغيب كما رأينا سلفا³.

كما يستفيد الموظفون أو الأعوان الذين انتخبوا رؤساء للجهات بناء على طلب منهم من وضعية الإلحاق والوضع رهن الإشارة لدى الجهة، ويكون رئيس المجلس في حالة الوضع رهن الإشارة عندما يظل تابعا لإطاره في إدارته الأصلية، ويمارس في الآن نفسه مهام الرئيس بتفرغ تام، ويعتبر في وضعية الإلحاق إذا كان خارجا عن سلكه الأصلي مع بقاءه تابعا لهذا السلك، وفي كلتا الحالتين يحتفظ الرئيس داخل الإدارة الأصلية بجميع حقوقه في الأجرة والترقية والتقاعد⁴.

¹ المختار حيمود، م س، ص 105.

² راجع المادة 58 من القانون التنظيمي للجهات.

³ راجع المادة 59 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ أحمد أجعون، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، مرجع سابق، ص 11.

ويتم الوضع رهن الإشارة لدى الجهة بموجب قرار يتخذ من قبل رئيس الإدارة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية التي ينتمي إليها الموظف أو العون المعني، بناء على الطلب الذي يوجهه هذا الأخير لهذا الغرض، ويسري مفعول الوضع رهن الإشارة ابتداء من تاريخ انتخاب الموظف أو العون المعني رئيسا لمجلس الجهة، وينتهي بانتهاء مهامه الانتدابية لأي سبب من الأسباب، كما ينتهي الوضع رهن إشارة الجهة إما بطلب منه أو في حالة فقدان صفة موظف أو عون بإدارة الدولة والجماعات الترابية المؤسسات العمومية¹.

ولعل منح الموظفين والأعوان الذين انتخبوا رؤساء للجهات وضع رهن الإشارة راجع بالأساس إلى تمكين رؤساء الجهات من القيام بمهامهم والاضطلاع بدورهم على أحسن وجه، خاصة أن الجمع بين الوظيفة المهنية في إدارته الأصلية والمهمة الانتخابية ليس بالأمر السهل، وذلك نظرا للاختصاصات المتعددة المنوطة برؤساء الجهات.

د - الحق في الحماية الاجتماعية.

كما يتوفر كذلك المنتخب الجهوي على الحق في التنمية الاجتماعية، ويندرج هذا الحق ضمن مسؤولية الجهة عن الحوادث والأضرار التي يتعرض لها أعضاء المجلس بمناسبة انعقاد دورات المجلس أو اجتماع اللجان التي هم أعضاء فيها أو أثناء انتدابهم لتمثيل المجلس أو خلال مشاركتهم في دورات التكوين المستمر²، وبالتالي فإن الجهة مطالبة بالانخراط في نظام التأمين وفق القوانين والأنظمة الجاري العمل، مما يعني أن نفقة التعويضات بشأن هذه الحوادث والأضرار هي نفقة إجبارية يجب على المجلس برمجتها في الميزانية³.

فإذا كانت للمنتخب الجهوي حقوق فإن عليه التزامات أو واجبات كما سنرى لاحقا.

¹ راجع بهذا الخصوص المرسوم رقم 2.17.223 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس الجهة الصادر بتاريخ 9 يوليو 2017، الجريدة الرسمية عدد 6578، بتاريخ 15 يونيو 2017، ص 3685.

² المادة 57 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ محمد بوجيدة، قراءة نقدية للقانون رقم 00.78 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 44، 2003، ص 28.

ثانيا: واجبات المنتخب الجهوي.

يمكن تقسيمها إلى عدة أقسام:

أ - واجب الحضور.

من واجب المنتخب الجهوي الحضور في دورات المجلس العادية أو الاستثنائية، حتى يكون ملما بالأمور ويجسد حضور وتطلعات من انتخبوه، ويساهم بأرائه في تفعيل الأداء وتطويره، ويفترض أكثر في الرئيس ونوابه المداومة للقيام بالمهام التنفيذية اللازمة لاستمرارية المرفق العام، ويلاحظ أن هناك مهام تمثيلية هي واجب أدبي على المنتخبين، ثم مهام تداولية وهي واجب قانوني على جميع الأعضاء، ثم مهام تمثيلية وهي واجب قانوني على جميع أعضاء المكتب¹.

ولا شك أن ظاهره الغياب التي تلاحظ على مستوى المجالس تؤثر سلبا على تسيير هذه المجالس وأداء أدوارها بفعالية، وعليه ونظرا لتعدد مهام واختصاصات الإدارة الجهوية فإنه يتطلب من الرؤساء خاصة العمل طوال أوقات الإدارة². ويعتبر حضور أعضاء مجلس الجهة دورات المجلس إجباريا، وكل من تخلف عن الحضور ثلاث دورات متتالية أو خمس دورات بصفه متقطعة دون مبرر، يتم إقالته بإتباع مسطرة تتمثل في تطبيق الإقالة الحكمية، ويتعين على رئيس المجلس مسك سجل الحضور عند افتتاح الدورات، ويتم توجيه نسخة منه إلى والي الجهة داخل أجل خمسة أيام بعد انتهاء دورة المجلس، كما يخبر والي الجهة بالإقالة داخل نفس الأجل³.

¹ رشيد البوني، الحکامة المحلية الجيدة وإشکالية التنمية بالمغرب، رسالة لیلی شهادة الماستر تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2009-2010، ص63.

² إدريس جردان، تأملات حول الحکامة والتنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 17.

³ المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وارتباطا بواجب الحضور فإنه يمنع على الرئيس ونوابه الإقامة خارج أرض الوطن، حيث أنه لا يجوز انتخاب الرئيس ونوابه أعضاء بمجلس الجهة الذين هم مقيمين خارج الوطن لأي سبب من الأسباب، ويعلن فوراً بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد رفع الأمر إليها¹.

ب- واجب القيام بالأعمال المنوطة بالمنتخب الجهوي.

من واجب المنتخب الجهوي القيام بالأعمال المنوطة به، حيث أنه إذا امتنع عن القيام بمهامه المفوضة إليه وفقاً للقانون، يجوز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية، حيث تسحب من المعني بالأمر جميع المهام والتفويضات التي منحت له²، وذلك بعد مطالبته مزاوله المهام المنوطة به ضماناً للسير العادي لمصالح الجهة³، وبعد مرور 15 يوماً من أيام العمل من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس، يتم إحالة الأمر على المحكمة الإدارية -القضاء الاستعجالي- للبت في حالة الامتناع، وما تجدر الإشارة إليه هو أن أسباب حالة الانتهاء تختلف حسب طبيعة العضو المنتخب بمجلس الجهة، ففي الحالة المرتبطة بنواب الرئيس، فإن اتخاذ مقرر طلب عزل نائب الرئيس يتم بموجب قرار يتم إحالته على المحكمة الإدارية من قبل رئيس مجلس الجهة، ويتم البت في الأمر داخل أجل شهر من تاريخ التسجيل بكتابة الضبط بالمحكمة.

أما بالنسبة للحالة المتعلقة بامتناع الرئيس عن القيام بمهامه فإن الأمر مختلف فيما يخص الإجراءات المتخذة بشأنه، حيث يتم توجيه طلب إليه من أجل القيام بمهامه وفي حالة عدم الاستجابة وبعد انصرام أجل 15 يوماً، يتم إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل التصريح بوجود حالة الامتناع، ويبث القضاء في الأمر داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب، مع تطبيق سلطة الحل في حالة ثبوت حالات الامتناع.

¹ المادة 72 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² المادة 71 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 79 من القانون التنظيمي للجهات.

وما يلاحظ أنه على الرغم من اختلاف الإجراءات المتخذة بشأن حالة الامتناع عن القيام بالمهام بين رئيس المجلس ونوابه، فإن المشرع أراد من ذلك ضبط سلوك المنتخب الجهوي لقواعد الحكامة الجيدة والتدبير الحر، وضمانا لاستمرار مرفق الجهة في تقديم الخدمات للمواطنين، وينطبق كذلك واجب القيام بالأعمال بعض الأمور المشار إليها في القانون التنظيمي للجهات، ويتعلق الأمر بالحالة التي يمتنع فيها رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها¹، وكذا رفض المجلس برمته القيام بالأعمال المنوطة به وفقا للقانون التنظيمي أو رفض التداول واتخاذ القرار المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة².

وإذا كان واجب القيام بالأعمال مرتبط كذلك بحق تقديم الاستقالة، ومتعلق كذلك بضمان مبدأ استمرارية مصالح الجهة في أداء الخدمات بانتظام واضطراد، فإنه إذا رغب رئيس المجلس في التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وجب عليه تقديم استقالته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ولا يسري أثر هذه الاستقالة إلا بعد انصرام أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة³، أما في حالة تقديم الاستقالة من طرف نواب الرئيس أو أعضاء المجلس فإنه يتم تقديم هذه الاستقالة إلى رئيس المجلس، ويسري أثرها بعد مرور 15 يوما ابتداء من تاريخ التوصل رئيس المجلس بها⁴.

وفي إطار التقليل التدريجي لاحتكار المناصب الانتدابية وحتى تتم ممارسة المسؤوليات بشكل يتيح الفرصة لأشخاص آخرين للاضطلاع بها، قد يكون أكثر كفاءة وأكثر مروءة ونزاهة⁵، فقد نصت المادة 68 من القانون التنظيمي أنه يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجهة أن يربط مصالح خاصة مع الجهة، أو مع مجموعة الجهات أو مع مجموعة الجماعات الترابية، التي تكون الجهة عضوا فيها ومع الهيئات والمؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية

¹ المادة 211 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 76 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 62 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

⁴ المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

⁵ محمد بوجيدة، قراءة نقدية للقانون رقم 00. 78 المتعلق بتتقيح الميثاق الجماعي، م س، ص 25.

التابعة لها، أو في حالة إبرام عقود الكراء والاقتناء والتبادل أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجهة أو ممارسة نشاط يؤدي إلى تنازع المصالح¹.

كما يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجهة أن يمارس داخل المجلس أو اللجان التابعة له المهام الإدارية للجهة، وأن يوقع على الوثائق الإدارية أو أن يدير أو يتدخل في تدبير مصالح الجهة، وهذا الأمر يستثنى منه الرئيس ونوابه². فهذا المقتضى يساهم بدون شك في تنظيم التسيير الإداري للمجالس المنتخبة والاستمرار في أداء خدماتها بانتظام واضطراد، مع تحديد الاختصاصات وضبط المسؤوليات³.

إلى جانب المنتخب الجهوي باعتباره أداة لإعداد وصنع القرار على صعيد المجالس التداولية للجهة، فإن هناك عنصر آخر لا يقل أهمية والذي يعتبر بحق عنصرا فعالا في ترجمة السياسة الجهوية وآلية لتنفيذ برامج الجهة.

الفقرة الثانية: الموظفون الجهويون.

إن بناء جهة قوية يقوم على أساس العنصر البشري الذي يضع الرؤية الاستراتيجية للمسار التنموي طبقا لمبادئ الحكامة الجيدة، التي تستدعي دخول فاعلين جدد في إطار استراتيجية الفعل العمومي من خلال البحث عن المردودية والإنتاجية وتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم في إطار من التعاون والتضامن والتكامل الوظيفي.

فلا يمكن الحديث عن التدبير البشري الجيد الذي يعتبر العمود الفقري لترويج أطروحة التنمية الجهوية، دون الحديث عن الموظف الجهوي، وهذا ما يترجم الاعتمادية المتبادلة، كون أن الإدارة تقوم بوظيفتها ارتكازا على خطط وتعليمات المجلس الجهوي وتحت مراقبة الرئيس

¹ المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² المادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ أحمد أجعون، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، م س، ص 7.

التسلسلي للموظفين، أيضا كون المجلس لا يستطيع تسيير المصالح الجهوية وتنفيذ برامجها دون وجود إدارة مهيكلة منظمة وموظفين أكفاء¹.

ونظرا لما يشكله العنصر البشري كأداة رئيسية لتحديث الجهاز الإداري وعصرنته وتقوية كفاءاته، لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج والتنمية، وكاستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة، وعليه فإنه لا بد من إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف حتى لا تصبح في جوهرها مجرد رد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستفحلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه العملية وحاجيات التنمية المحلية، وإبعاده عن منطق الحسابات الشخصية والمصلحية والسياسية².

وبما أن الإدارة العمومية تجسد سيادة الدولة وتسعى إلى تحقيق الصالح العام، فقد منحها المشرع مجموعة من الامتيازات والإمكانات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف الأسمى، فإن الإدارة الجهوية لا تخرج عن هذا النطاق، حيث أصبحت تتوفر على موارد بشرية يستدعي خضوعها للتدريب والتكوين (أولا)، وذلك لمجاراة ومواكبة الاختصاصات الممنوحة للجهات، كما أنه أصبح من الضروري تبني وظيفة عمومية جهوية قادرة على جمع شتات الموارد البشرية في نظام أساسي موحد (ثانيا).

أولا: تدريب وتكوين الموظف الجهوي.

يحتل تكوين وتدريب الموظفين والأعوان مكان الصدارة في أولويات عدد كبير من الدول، إذ يشكل أحد الدعامات الأساسية لسد العجز والقصور في الكفاءات البشرية، لتمكينها من تحمل أعباء التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة والجماعات الترابية، وتقع مسؤولية التدريب على عاتق المعاهد والمراكز التدريبية والدوائر الحكومية والمسؤولين عن التدريب في الإدارات المختلفة وعلى عاتق المتدربين أنفسهم.

¹ راجع بهذا الخصوص، أطروحة سميرة جيايدي، م س، ص 521.

² رشيد البوني، م س، ص 201.

ولعل الغاية الأساسية من التدريب هي تشكيل وإعادة تشكيل طريقة الأداء لدى الموظفين والأعوان لسد الثغرة بين الأداء الفعلي ومستوى الأداء المرجو تحقيقه، وذلك من خلال عملية تكوين يمر بها الموظف أو العون في مواقع التدريب، ويهدف التدريب الإداري إلى تزويد المتدربين بالمعلومات والمهارات والأساليب المختلفة المتجددة عن طبيعة أعمالهم الموكولة لهم، وتحسين وتطوير قدراتهم ومهاراتهم ومحاولة تغيير سلوكهم واتجاهاتهم بشكل إيجابي، وبالتالي رفع مستوى الأداء والكفاءة والمردودية مما يعود بالنفع على الإدارة وموظفيها¹...

ويعتبر تطوير الموارد البشرية من منتخبين وموظفين إحدى الدعامات الرئيسية التي تتوقف عليها الممارسة الجهوية، وقد مثل التكوين إحدى الآليات الأساسية للنهوض بالعنصر البشري باعتباره عاملاً استراتيجياً لبلورة اللامركزية بمستوياتها الثلاث، وبإمكان الجهة الاستعانة بالإمكانيات العلمية والبيداغوجية التي توفرها الجامعة المغربية، وذلك بموائمة تكوينها مع حاجيات الجهة وتكوينها²، فيما يخص الموارد البشرية للجهة بموجب اتفاقية الشراكة بين المؤسسة الجهوية، ومعاهد وجامعات منفتحة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي، لكن ذلك يتوقف بشكل أساسي على نجاعة السياسة المتبعة في توزيع الجامعات على مجموع التراب الوطني.

وعلاقة بما سبق ذكره يمكن الاعتماد على تدريس مادة الشأن المحلي وتعميمها على مختلف المستويات التعليمية، لكونها تزود الطلاب بالحد الأدنى من المعرفة اللازمة لتدبير الشأن المحلي، والذي يمكن تطويره في الجامعات أو المعاهد العليا المتخصصة، أو يمكن توظيفها في حالة تحمل مسؤولية انتدابية وتقلد مهام إدارية في إحدى الإدارات المحلية، كما يمكن الاستفادة من تطوير مواردها البشرية من التقدم الهائل والمتسارع الذي تعرفه وسائل الاتصال الحديثة بما فيها وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة، وفي هذا الإطار يجب استثمار الدوريات والنشرات والمجلات القانونية المتخصصة في مجال التكوين الإداري والتنمية

¹ محمد باهي، تدبير المواد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2002، ص 117.

² Ahmed BOUAACHIK, université et région au service de la dynamique du territoire, REMALD, n32, mai-juin 2000, pp 40-41.

المحلية، ونجد في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية تجربة فريدة ومتميزة على الصعيد الوطني في الإعلام والتكوين القانوني، لتنوع وغنى المواضيع التي تناولتها ذات الصلة الوثيقة بالتنمية المحلية والجهوية، التي تمثل مرجعا عمليا للمنتخبين والفاعلين الجهويين، ويمكن كذلك للمديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية تطوير وتدعيم النشرات الإعلامية التي تتولى إصدارها بين الفينة والأخرى، بإصدار مجلة تعالج مواضيع التكوين المستمر والتنمية المحلية والجهوية، اعتمادا على التجربة الغنية لمركز توثيق الجماعات الترابية في ميدان الإعلام المحلي والجهوي¹.

ولعل الاختصاص الممنوح لصالح الجهة في مجال التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، علاوة على إحداث المراكز الجهوية للتكوين من شأنه أن يعزز مكانة الجهة في مجال التكوين المستمر استنادا إلى هذا الاختصاص الذي يندرج ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة².

وتبرز أهمية المراكز الجهوية للتكوين في توفير حاجيات الجهة من الأطر المتخصصة، والمساعدة على تصحيح الاختلالات السائدة بين الجهات، وداخل نفس الجهة الواحدة، وكذا المساهمة في التقليل من الآثار السلبية لعدم التوازن الذي يطبع أنواع التوظيف، وكذا خلق نوع من التوازن مع القطاعات الأخرى سواء كانت عمومية أو خاصة³.

إن تضافر هذه المعطيات من شأنه أن يخلق موظفا جهويا قادرا على الإلمام بتقنيات الإدارة والتسيير، والقدرة على التعامل مع النصوص وإعطائها محتواها الإيجابي ومضمونها الحي، كما أن التأطير المطلوب لا يعني إيجاد جسم إداري وتقني على شاكلة الإدارات التقليدية التي تقوم بمهام الإدارة والتسيير بأسلوب الروتين المكرس للعادات العتيقة والمساطر

¹ علي أمجد، الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة تطويرها، م.م.ا.م.ت، عدد 74، 2007، ص 126 و 127.

² راجع بهذا الخصوص المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات.

³ مفتاح عزيزي، م س، ص 433.

المتجاوزة¹. ومن هنا يمكن القول أن تطوير مؤهلات الموظفين رهان أساسي للإدارة الترابية ومتطلبات التحديث والتطورات أو المستجدات التي تواجه الإدارة، تقتضي تبني أجوبة تستجيب لمفهوم تدبير المؤهلات، وإعادة تأهيل الموظفين، وتوسيع تمديد الكفاءات الموجودة، وعلى أساس ذلك يعتبر التكوين المستمر للموظفين محور استراتيجي مصاحب، وشرط لنجاح مجموعة من المقاربات المتعلقة بتحديث القطاع العام².

وعموما يمكن إجمال أهداف تكوين وتدريب الموظف الجهوي في ثلاثة أهداف:

- تحسين أداء الموظفين والأعوان ومهاراتهم وقدراتهم واتجاهاتهم (التنظيم الإداري، الإجراءات المسطرية، نظم العمل، فن القيادة، عقد الاجتماعات وإدارتها...)
- تحسين المناخ العام للعمل في الإدارة (التعاون مع الزملاء والرؤساء، تخليق الإدارة...)
- خلق علاقة ايجابية بين الإدارة وموظفيها³.

ثانيا: وجود إدارة جهوية فعالة.

إن بلوغ أهداف التنمية يتطلب التوفر على موارد بشرية مدربة وكفاءة قادرة على معالجة جميع المسائل المتخصصة التي تواجه عمل مجالس الجهات، وذلك عن طريق تقديم المشورة لها سواء في مجال وضع السياسة الجهوية أو في مجال تنفيذها بكفاءة عالية، وتحقيق هذه الغايات يبقى رهينا باستخدام الطرق الحديثة في مجال التدبير عن طريق وضع أنظمة قانونية وتشريعات متكاملة تهدف إلى تجويد عمل الإدارة الجهوية، ومن هنا فقد نص القانون التنظيمي للجهات على أن الإدارة الجهوية تتكون من المديرية العامة للمصالح ومديرية شؤون الرئاسة

¹ Ali SEDJARI, les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc, édition de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales de rabat, 1981, p321.

² عبد الغني اعبيزة، المقاربة الجديدة للتكوين المستمر بالإدارة العمومية على ضوء المرسوم الصادر بتاريخ 12 يناير 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71 نونبر - دجنبر 2016، ص 123 و124.

³ محمد باهي، مرجع سابق، ص118.

والمجلس¹، وهو عكس ما تم التنصيب عليه في القانون القديم رقم 96-47، الذي كان ينص على أنه يؤازر رئيس المجلس الجهوي مكلفون بمهمة ومكلفون بالدراسات، كما يقوم الكاتب العام للجهة تحت سلطة الرئيس بتنسيق وتنشيط أعمال المكلفين بمهمة والمكلفين بالدراسات²، كما أن التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة يتم بقرار لرئيس مجلس الجهة، في حين أن القرارات المتعلقة بالمناصب العليا بها تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس³.

ويتولى المدير العام للمصالح تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، والإشراف على إدارة الجهة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره، ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك⁴، كما يتولى مدير شؤون الرئاسة والمجلس السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه⁵، فالمدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس يتم تعيينهم من الأشخاص المنتمين لصنف الأطر العليا التابعة للدولة، أو المؤسسات العامة أو القطاع الخاص، والذين يتوفرون على شهادة التعليم العالي تسمح لهم بولوج درجه سلم 11 أو ما يعادله، بالإضافة إلى التوفر على 10 سنوات كتجربة مهنية، كما أنه لا بد من توفرهم على تجربة ممارسة مهام المسؤولية والتسيير والتأطير لا تقل عن رئيس قسم أو ما يعادلها بالوظيفة العمومية، علاوة على الإلمام بالقوانين المتعلقة بالجهة ومالية الجماعات الترابية وتدبير المؤسسات العمومية⁶.

¹ المادة 123 من ق ت ج.

² المادة 51 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات.

³ المادتين 115 و123 من ق ت ج.

⁴ المادة 125 من القانون التنظيمي للجهات.

⁵ المادة 126 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶ راجع بهذا الخصوص شروط التوظيف لمنصب المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس، بالموقع الإلكتروني للتشغيل العمومي www.emploi-public.com أطلع عليه بتاريخ 14 أبريل 2019، على الساعة 15.00.

وتجدر الإشارة إلى أن تعيين المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمكلفين بالمهام بالجهة تم تحديدها بمقتضى المنشور المتعلق بالتعيين بالمناصب العليا بالجهات¹. أما منصب المكلفين بمهمة المجلس الجهوي فإن عددهم لا يجب أن يتجاوز أربعة يشتغلون تحت إشراف مدير شؤون الرئاسة والمجلس²، بالإضافة إلى الأطر الجهوية المنصوص عليها في المواد 125، 126 و 103 والتي تحتاج إلى مجموعة من الموظفين والتقنيين والمهندسين والمتصرفين على غرار التأطير الإداري الذي تعرفه باقي الجماعات الترابية، وبالنظر إلى الاختصاصات التنموية الموكولة لهذه الأخيرة تزداد حاجة الجهة لتلك الفئة من الموظفين خصوصا في بعض المجالات الدقيقة والتي تتطلب مؤهلات معينة³.

ولما كان المعطي البشري عنصرا أساسيا في نجاح السياسات المتعلقة بتحديث الإدارة المحلية والجهوية⁴، فإن التحديات الجديدة التي تواجه هذه الأخيرة ناجمة عن متطلبات التنمية الشاملة والمستدامة، وإشراك الدولة وموظفيها عامة والإدارة المحلية على وجه الخصوص⁵، إلا أنه بالرغم من هذه المتطلبات فإن الموارد البشرية العاملة بالجهة رغم التنصيب على أنها تخضع لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية والمحدد بموجب قانون⁶، والذي لم يصدر بعد، فحقوق وواجبات هؤلاء الموظفين بإدارة الجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى محددة بواسطة هذا النظام الأساسي، كما يحدد كذلك القواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم، على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية⁷.

¹ راجع منشور وزير الداخلية، عدد 14، بتاريخ 24 مارس 2016.

² المادة 103 من القانون التنظيمي للجهات.

³ علي أمجد، مرجع سابق، ص 118.

⁴ Mohamed EL MOUCHTARY, le rôle des collectivités local dans le développement économique et social au Maroc, REMALD, thèmes actuel, n24, 2000, p36.

⁵ Mohamed BELHAJ, le personnel communal, mémoire du cycle supérieur de LENAP, rabat 1978-1979, p 5

⁶ المادة 127 من القانون التنظيمي للجهات.

⁷ راجع المادة السالفة الذكر.

ولتقوية الهياكل الجهوية للموارد البشرية وجعلها تستجيب لمتطلبات التنمية ومختلف التحديات المرتبطة بها، فإنه لابد من وجود توزيع متكافئ في عدد الموظفين بين الجهات، حيث نجد أن هناك تمركز مرتفع على مستوى جهة الرباط-سلا-القنيطرة، بما في ذلك المصالح المركزية بنسبة تناهز 21% من مجموع الموظفين، موزعة بجهة الدار البيضاء سطات بحوالي 15.6% ثم جهة فاس-مكناس 12%، ويتمركز 76% من مجموع الموظفين على مستوى ست جهات من أصل 12 جهة وهي جهة الرباط-سلا-القنيطرة، والدار البيضاء-سطات، وفاس-مكناس، ومراكش-أسفي، وطنجة-تطوان-الحسيمة، وسوس-ماسة، ويقدر معدل التغطية الذي يحدد عدد الموظفين مقارنة مع عدد السكان بـ 16 موظفا لكل 1000 نسمة على الصعيد الوطني وتأتي جهة العيون-الساقية الحمراء في المرتبة الأولى بمعدل تغطية جهوي يصل إلى 31 موظفا لكل 1000 نسمة¹.

وما يلاحظ أن الجهات التي تحتوي على الموارد والثروة هي التي تهم الحصة الأكبر من عدد الموظفين، الشيء الذي يبين أن هذه الجهات تتوفر كذلك على بنية تحتية مهمة كقيلة باستقطاب هذا العدد من الموظفين ويمكن أن نذكر هنا جهة الدار البيضاء-سطات جهة الرباط-سلا-القنيطرة وجهة طنجة-تطوان-الحسيمة.

وأمام الخصائص الذي تعرفه باقي الجهات، فإن الدولة والجماعات الترابية مطالبة بابتكار وسائل توظيف جديدة على غرار الوسائل التقليدية، ونخص بالذكر التوظيف عن طريق التعاقد لسد حاجيات الجماعات الترابية، وهذا النظام يحقق مبدأ المناصفة بين أنظمة الوظائف العمومية، وهو الأمر الذي سارت على إتباعه الدولة في العديد من القطاعات الوزارية كوزارة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي مثلا²، لذا أصبح من الضروري التقليل من

– voir Michel ROUSSET Jean GARAGNON, droit administratif marocaine, REMALD, série et thème actuelle, n 99, 2017, p202.

¹ أورد هذه الإحصائيات موقع الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وإصلاح الإدارة www.mmsp.gov.ma ، اطلع عليه بتاريخ 02 / 01 / 2019 .

² للمزيد من التفصيل، راجع أطروحة فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجيات تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص278.

الوسائل التقليدية للتوظيف التي أصبحت مصدرا للمعيشة والسلطة والمركز الاجتماعي، كما يجب خلق نظام للتوظيف داخل الجهة، أي وظيفة عمومية جهوية تتماشى مع يتطلبه العصر الجديد من التحديات، ويجب أن يسند توظيف وتعيين الموظفين بكل أنواعهم ودرجاتهم على معايير الاستحقاق بشكل بعيد عن الزبونية والمحاباة، ذلك يفترض نظاما قانونيا وماديا قادرا على إفرار عناصر في مستوى المهمة الجديدة، وكذلك فإن تصور وظيفة جهوية فاعلة يقتضي التعامل مع هذه المعطيات بكل دقة وصرامة، سيما أن العمل يتطلب تكويننا معيناً ويتطلب أطرا تقنية وفنية من مستوى عال، وخاصة على مستوى توفير المتطلبات التي تنقل المشاريع من حيز النظرية إلى حيز التنفيذ¹.

وعليه فالجهة جماعة ترابية لا يمكن لها الانخراط في استراتيجية تنمية بدون طاقات بشرية قادرة على تدبير الموارد المتاحة، بما يتلاءم والمقومات الاقتصادية والاجتماعية لكل جهة، وباعتبار المورد البشري ركيزة أساسية لتدعيم الجهوية المتقدمة مما يتوجب معه تحفيز الموارد البشرية للجهة.

ثالثا: تحفيز الموظف الجهوي.

إن التغيير الإداري الايجابي لا يمكن تصوره بدون إدخال عنصر التحفيز كمحرك أساسي للقوى العاملة داخل الوحدات الإدارية، لاسيما العمومية منها، ولا يكون هذا التحفيز فعليا دون وضعه في نسق محكم يضمن التحبيب والترغيب في الوظيفة العمومية ويحقق مبدأ الاستحقاق والإنصاف في تقويم عناصر التحفيز².

¹ مفتاح عزيزي، م س، ص 432 و 433.

² آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، ص 44.

فالعنصر البشري إذا ما تم تحفيزه بما يخلق لديه الرضا يمكن أن يبرهن عن فعالية كبيرة في العمل، فالعديد من الدراسات أثبتت أن قدرات الإنسان الفاعلة تنفتح في الوقت الذي تشعر أهمية العمل المسند وصاحبها وفائدته والعناية التي يحظى بها العامل¹.

ويقصد بالتحفيز أو الحوافز تلك العوامل والمؤثرات الخارجية التي تصيب الفرد وتدفعه إلى أداء الأعمال المناطة به عن طريق إشباع حاجاته ورغباته المادية والمعنوية، وتنقسم إلى قسمين أحدهما ويشمل (الأجر، التعويضات، السكن الوظيفي وتوفير وسائل النقل...)، وثانيهما معنوي (الاعتراف بمجهود الموظف والإحساس بالانتماء للإدارة...) ²

ولتحقيق الأهداف من عملية التحفيز لابد للإدارة أن تأخذ في اعتبارها المقومات والشروط التالية:

- تحديد الاحتياجات الفعلية للموظفين وترتيبها؛
- اختيار أنواع الحوافز التي تتناسب وتتفق مع احتياجات المواطنين؛
- ربط الحافز بالمردودية وكفاءة أداء الموظف للحصول على ذلك الحافز وتوفير الرغبة في العمل لدى الموظف؛
- تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها من عملية التحفيز حتى يفهموا العلاقة الوثيقة بين الأداء المطلوب منه والحصول على الحوافز وتحديد القيمة المادية والمعنوية للحافز، مع مراعاة الفترة ما بين أداء الموظف والحصول على الحوافز؛
- تحقيق توازن دائم ومستمر ما بين ما يقدمه الموظف للإدارة من جهد، والمقابل النقدي والمعنوي الذي حصل عليه؛

¹ المرجع نفسه، ص 45.

² آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين اكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية 2014 2015، ص 75 .

- الإعلان عن نظام الحوافز المطبق لكافة الموظفين، ومتابعة تطبيقه للتأكد من كفاءته وتعديله عند الاقتضاء بما يتناسب مع المتغيرات والمواقف الجديدة¹.

وأمام الأهمية القصوى التي يحتلها مفهوم التحفيز في بناء إدارة فعالة، فإن تطوير الجهوية وترسيخ الوعي الجهوي يبدأ عبر العنصر البشري عن طريق وضع نظام للتحفيز، يكون بمثابة ضمانة قانونية تحمي الموظف الجهوي وتصونه.

الفقرة الثانية: الوالي أو العامل مركز الجهة.

منذ صدور دستور 2011²، تم توحيد المصطلحات، فالوالي الذي يعتبر في نفس الوقت عاملاً يترأس الجهة، والعامل يترأس العمالة أو الإقليم، مع التأكيد على أن الجهة والعمالة والإقليم تعتبر فضاءات لتدخل واشتغال المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، وعليه فإن مصطلح الوالي يختلف عن مصطلح العامل من حيث الدلالة القانونية، فالوالي لا يشكل إطاراً أو درجة بل هو مجرد وظيفة يمكن أن يشغلها المرشح إذا استوفت فيه الشروط، وهذا حال عدة وظائف أخرى مثل رئيس الجامعة، عميد الكلية ومدير مدرسة عليا الخ... وعلى العكس من ذلك فالعامل يشكل في آن واحد إطاراً ودرجة، وهذا ما يؤكد النظام الأساسي لرجال السلطة³.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية في هذا الباب، نلاحظ أنه قد تمت دسترة مؤسسة الوالي لأول مرة مع دستور 2011 (أولاً)، كما أن لهذه المؤسسة مجموعة من الاختصاصات والسلط، وخاصة فيما يتعلق بمراقبة عمل الجهة كجماعة ترابية (ثانياً)، وكذا تنسيق عمل المصالح اللامركزية بالجهات (ثالثاً).

¹ محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مرجع سابق، ص 132 و133.

² راجع بهذا الخصوص، المهام الدستورية للوالي أو العامل في الفصل 145 من دستور 2011.

³ انظر المادة الأولى من ظهير 31 يوليوز 2008 في شأن هيئة رجال السلطة، الجريدة الرسمية عدد 5677 بتاريخ 27 أكتوبر 2008، ص 69.

- راجع كذلك إيمان داودي، الولاية والعمال والإصلاح الدستوري في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، يناير-فبراير 2013، ص 69.

أولاً: التكريس الدستوري لمؤسسة الوالي.

بالرجوع إلى النص الدستوري نلاحظ أنه لأول مرة تمت دسترة مؤسسة والي الجهة، حيث تم التأكيد على الدور المحوري الذي يلعبه، وخاصة أنه بالرجوع إلى الدستور السابق لسنة 1996 كان يتحدث عن العامل مركز الجهة وخاصة الفصل 101 منه، في إشارة إلى أن التحول الذي عرفه المغرب في إطار تحديث بنياته الإدارية وخاصة مع التحديث الذي لحق البنيات الإدارية المحلية، تم التراجع عن مصطلح العامل مركز الجهة إلى والي الجهة مع الدستور الحالي، والذي يفسر هذا التحول هو ملائمة ومواكبة البنية الوظيفية للمصالح اللامركزية للتحول الذي تعرفه اللامركزية والجهوية المتقدمة.

وأمام هذا التغيير نلاحظ أنه لا بد من إحداث درجة جديدة -درجة الوالي- في سلك رجال السلطة، حتى يتلاءم النمط الحالي المنصوص عليه في دستور 2011 مع المقتضيات الجديدة المرتبطة بالجهوية المتقدمة من جهة، وحتى يتم التمييز بين درجة الوالي والعامل، وخاصة أنه في السابق كان هناك شبه غموض في بعض الجهات، حيث كانت مؤسسة الوالي توجد على رأس ولايتين داخل الجهة الواحدة، ونخص بالذكر ولاية تطوان وولاية طنجة، وإذا كان هذا الغموض لا يمكن أن نجده بعد دستور 2011، إلا أنه يمكن أن تطرح إشكالية أخرى متعلقة بوجود الأقطاب الحضرية الكبرى داخل الجهة الواحدة، وبالتالي ستطرح مسألة القطب الذي توجد به الولاية أو مركز الجهة، ويمكن أن نذكر هنا القطبين الحصريين فاس-مكناس ومحور الرباط-سلا-القنيطرة.

وعلى العموم وخلافا لهذا النقاش المطروح فإن الوالي يعتبر موظفا ساميا تابعا للدولة، يأتي على رأس هرم إداري يتكون من عدد متنوع من رجال السلطة الذين يخضعون لنظام تسلسلي، كما أنه المسير لولاية الجهة كوحدة إدارية تأطيرية خاضعة بأسلوب عدم التركيز الإداري،

كما يعتبر العامل أعلى سلطة داخل العمالة أو الإقليم، فهو المحرك الحقيقي للجهاز الإقليمي، وهو المدبر لدينامية التنمية المحلية ويحظى بمكانة سامية أطرته مختلف أصناف التشريع¹.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى ما جاء به دستور 2011، حيث أن ما ورد في الفقرة الأولى والثانية من الفصل 145 من الدستور كانت قد نصت عليه التعديلات الدستورية لسنة 1996 في الفصل 102 كالتالي: "يمثل الولاية والعمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويصهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارة المركزية. كما ورد هذا الاختصاص في الظهير بمثابة قانون المتعلق باختصاصات العمال 15 فبراير 1977 كما وقع تغييره وتتميمه في الفصل الثاني كالاتي: يعتبر العامل بمثابة مندوب جلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم التي يمارس فيها مهامه، ويسهر على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين المنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة في العمالة أو الإقليم"².

فالملاحظ أن العامل إطار لامركزي من حيث دوره في منظومة اللامركزية والتنمية المحلية، وكذا ممثل السلطة المركزية في الوحدة الترابية التي يشملها اختصاصاته، وهو بذلك يمارس نوعا من الازدواجية الوظيفية التي تجعله في نفس الوقت محركا لسياسة عدم التركيز الإداري وفاعلا أساسيا في منظومة اللامركزية والتنمية المحلية³.

وبالرجوع إلى المادة 145 من الدستور وخاصة الفقرة الثالثة منه، نلاحظ أن هذا المقتضى كان منصوص عليه في القانون رقم 87-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، ونفس الأمر تطرق إليه القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات وخاصة فيما يتعلق بالمساعدة، من خلال حضور الوالي بمعية رؤساء المصالح اللامركزية أشغال اللجنة الدائمة المكلفة بمسائل التخطيط،

¹ أحمد حضرائي، مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2002، ص 48.

² المكي السراجي، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، م.م.ا.م.ت، عدد 111، يوليو-غشت 2013، ص 35.

³ رشيد البوني، مرجع سابق، ص 104.

وإعداد التراب وأشغال باقي اللجان الدائمة، أو من خلال تلك المساعدة التي يقدمها الوالي لرئيس المجلس الجهوي عبر مصالح الدولة في الجهة، ونفس الأمر فيما يتعلق بالقانون المتعلق بالعمالات والأقاليم، حيث نص على المقتضيات التي تهم المساعدة التي يقدمها الولاية والعمال لمجالس العمالات والأقاليم. أما فيما يخص مهام التنسيق فإنه على الرغم من التنصيص عليها في دستور 2011 حيث نصت المادة 145: "يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها". بحيث أن هذا الأمر كان منصوص عليه في الظهير المتعلق باختصاصات العامل في الفصل الخامس والفصل السادس¹.

وإذا كانت المادة 145 قد جمعت وأطرت المهام التي تحكم تدخل الوالي أو العامل والتي كانت منصوص عليها في قوانين عديدة سابقة، فإنه يمكن إجمالها في الأمور أو المهام التالية:

- دوره ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم في المحافظة على وحدة الدولة في مفهومها العام، في ظل التنظيم الترابي الجهوي المتقدم.

- مهام الولاية والعمال في تأمين تناسق علاقات المركز بالمحيط ودور المراقبة الإدارية على مستوى جل مكونات الجهة.

- تحول دور الولاية والعمال على مستوى مجالس الجماعات الترابية من دور تنفيذ مقررات هذه المجالس (حالة مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم)، إلى دور مساعدة رؤساء هذه المجالس خاصة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

- بالإضافة إلى ممارسة دورهم التقليدي من خلال تنسيق المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ولكن وفق رؤية خاصة بهم.

وعلى الرغم من ورود اختصاصات ومهام الوالي في العديد من القوانين كما سبق وأن أشرنا، إلا أن تكريسها دستوريا يعطي لهذه المؤسسة مكانة قانونية متميزة، مما يعزز مركزها

¹ راجع في هذا الإطار المكي السراجي، مرجع سابق، ص 36.

في مجال اللاتركيز الإداري، ومن هنا يمكن ذكر العديد من الملاحظات الجوهرية لإبراز الاختلافات التي لحقت مهام والي الجهة أو العامل مركز الجهة، يمكن ذكرها على الشكل التالي:

- إذا كان الدستور السابق لسنة 1996 قد أشار إلى أن العمال يمثلون الدولة في العمليات والأقاليم والجهات، فإن الدستور الحالي يشير إلى أن الولاية والعمال يمثلون السلطة المركزية، ومن هنا يشوب غموض حول طبيعة هذه الأخيرة فهل يقصد المشرع الدستوري بالسلطة المركزية وزارة الداخلية أم الحكومة.

- إن المهام المتعلقة بتنفيذ القوانين وقرارات الحكومة لم يطرأ عليها تغيير في النص الدستوري، مع إضافة المهام المرتبطة بالمراقبة الإدارية، مما يعزز دوره في تطبيق القوانين ومساعدة الجماعات الترابية ورؤسائها، عكس ما كان منصوص عليه في القوانين السابقة، حيث كان الوالي أو العامل يعد منفذا وأمرًا بالصرف بالنسبة لمجالس العمليات والأقاليم ومجالس الجهات.

- إعادة التنصيب على دور التنسيق الذي يلعبه الولاية والعمال، وخاصة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، والسهر على حسن سير البنيات الإدارية للدولة، مما يوحى إلى أن مؤسسة الوالي أو العامل بمثابة مؤسسة تؤطر سياسة اللاتركيز الإداري على المستوى الترابي.

وعليه، وحسب مقتضيات الجديدة التي نص عليها دستور 2011 والقوانين المنظمة للجماعات الترابية وخاصة تلك المتعلقة بمجالس الجهات، يمكن إبراز المهام الجديدة التي لحقت دور الوالي في ممارسة المراقبة الإدارية والتعديلات التي لحقت وأطرت هذا الاختصاص الدستوري كما سنرى لاحقاً.

ثانياً: المراقبة الإدارية للولاية على الجهات.

بالرجوع إلى مقتضيات الدستورية نلاحظ أن الاختصاص المتعلق بالمراقبة الإدارية على الجهات هو مقتضى جديد لم ينص عليه دستور 1996، الأمر الذي يوحى بأن اختصاص الولاية

في هذا الشأن انتقل من تنفيذ القرارات المتعلقة بمجالس الجهات، إلى دور المساعد والمراقب لعملها، والنظر في ملاءمة عملها لروح القوانين، وعلى الرغم من اعتبار الوالي أو العامل هو الممثل الأسمى للسلطة المركزية على المستوى المحلي فإنه يتواجد على رأس التسلسل الإداري القائم على المستوى الترابي، حيث أن عمله كمنفذ لقرارات المجالس الجهوية أصبح متجاوزاً مع صدور القانون التنظيمي للجهات، وخاصة في ظل ما تم منحه من اختصاصات لرؤساء المجالس الجهوية، وكذا الاعتماد على الاقتراع العام المباشر كطريقة لانتخاب هذه المجالس.

أما فيما يخص الإطار القانوني المنظم، فإنه أصبح يتحدث عن المراقبة الإدارية¹ بدل الوصاية بالمفهوم التقليدي، والتي تمارس لتأمين احترام القوانين والتحقق من ملائمة أعمال المجالس الجهوية لهذه القوانين، ويرتكز هذا الحق المخول للوالي في إحالة الأعمال غير القانونية للرقابة إلى القاضي الإداري². ويمكن أن يجد سنده في الدستور والقانون التنظيمي للجهات، حيث أن ذلك مرتبط بعبارة "تأمين القانون"، كما أشارت إلى ذلك المادة 145 من الدستور، إذ بالرغم من عمومية هذا المقترح إلا أن تخصيصه مدرج ضمن مواد القانون التنظيمي، وعليه فهو يخول للوالي اتخاذ تدابير يمكن أن تكون فردية أو تنظيمية، حسب السلطة التنظيمية المخولة له كممثل للسلطة المركزية في حدود نفوذه الترابي.

ويبدو من خلال البنية العامة للباب التاسع من الدستور أن المراقبة التي يمارسها الولاية والعمال على مجالس الجهات في ظل الدستور والقانون التنظيمي للجهات، أصبحت تتسم بالمرونة لتكييفها مع المستجدات التي تعرفها الديمقراطية المحلية، وهذا ما أكدت عليه اللجنة الاستشارية الجهوية، ويمكن تفسير هذا التغيير والتحول إلى أن الجهوية المتقدمة تقتضي توفر كل جهة على الأجهزة الإدارية المستقلة، قادرة على تنفيذ قراراتها والتداول بشأن هذه القرارات بكل حرية إعمالاً للمبدأ الدستوري المتعلق بالتدبير الحر، كما أن هذا التغيير مرتبط كذلك

¹ انظر الباب الثالث من القانون التنظيمي للجهات، مع الإشارة إلى أن الرقابة الممارسة من قبل الولاية لم يتم التنصيب عليها في هذا الباب فحسب، بل جاءت متفرقة في بعض مواد القانون التنظيمي.

² جورج فودال، بيار دوفلفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - لبنان، الطبعة الأولى 2001، ص 307.

بتحقيق الفعالية والسرعة في العمل الإداري المحلي، حيث أن كثرة المهام وتنوع المسؤوليات لا تسمح للولاية أن يمارسوا جميع هذه المهام، وأصبح إسناد هذه الأمور لرؤساء الجهات أمرا لا محيد عنه في ظل التحولات والإصلاحات التي يعرفها التنظيم الإداري للدولة، أما بالنسبة للأمر الأخير مرتبط في كون الوظيفة الحقيقية لمؤسسة الوالي تتجلى في الإشراف على عمل هذه المجالس، وتتبع البرامج والمخططات التنموية على صعيد الجهة، وكذا مساعدة رؤساء الجهات في الاضطلاع بدورهم، فوظيفة المساعدة كانت تمارس من طرف الولاية والعمال، إلا أن الأمر يتعلق حاليا بتكريس دستوري حقيقي لوظيفة جوهرية وأساسية لتطوير اللامركزية في المستقبل، نظرا لتكوينهم وخبراتهم في المجال الإداري¹.

1- الرقابة على مقررات المجلس وقرارات الرئيس.

على الرغم من تنصيب القانون التنظيمي على تغيير مصطلح الوصاية إلى المراقبة، ورغم التقدم في تعزيز الرقابة القضائية، ما زالت المراقبة الإدارية تشكل قيدا على مجالس الجهات، لأنها تنص على الكثير من الإجراءات الرقابية القبلية على مقررات المجالس، والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف سلطات المراقبة "العامل أو الوالي" الحاضرة بقوة في بلورة وتنفيذ مقررات المجلس الجهوي².

ومن هنا يمكن إبراز أهم تجليات المراقبة الإدارية في القانون التنظيمي، حيث نلاحظ أنه لدخول النظام الداخلي للجهة حيز التنفيذ، لا بد من إحالته على والي الجهة، وبعد انصرام أجل 8 أيام من تاريخ توصل الوالي بمقررات المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي دون أن يتم التعرض عليه³، لكن في حاله التعرض عليه فإن ذلك يتم على المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة، أو التي تخالف مقتضيات القانون التنظيمي للجهات والنصوص التشريعية الجاري بها العمل، ويترتب على هذا التعرض إجراء المجلس لمداولة جديدة بشأن

¹ إيمان داودي، الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، م.س، ص 75.

² عمر احشاش، القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، قراءة في السياق والأهداف والنتائج، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دار العرفان، الطبعة 2018، ص 461.

³ المادة 35 من القانون التنظيمي للجهات.

المقرر المتخذ، وفي حالة الإبقاء على نفس المقرر موضوع التعرض، فإن المشرع منح لوالي الجهة صلاحية إحالة الأمر على القاضي الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت في الطلب، مع وقف تنفيذ المقرر المذكور إلى حين بث المحكمة في ذلك¹.

والملاحظ أن أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 114 والتي هي ثلاثة أيام، هو الأجل الذي حدده المشرع من أجل دخول مقررات المجلس حيز التنفيذ، الأمر الذي يتعارض مع المادة 35 والتي حددت أجل ثمانية أيام لأجل لدخول مقررات المجلس حيز النفاذ، وبما أن اتخاذ مقرر النظام الداخلي بدوره يعتبر من قرارات المجلس، فإن المشرع كان بوجه إلغاء الفقرة الأخيرة من المادة 114، حتى تنسجم مع المادة 35 على اعتبار أن أجل ثمانية أيام كاف بالنسبة للوالي للاطلاع على مقررات مجلس الجهة.

وما يمكن ملاحظته كذلك أن المقترحات المقدمة من طرف والي الجهة، سواء تعلق الأمر بالنقط الإضافية المدرجة بجدول أعمال الدورات، أو فيما يخص طلب عقد الدورات الاستثنائية، فإن هذه المقترحات يتم إدراجها بحكم القانون، مما يعزز بقوة سلطة الوالي المعينة على حساب دور رئيس مجلس الجهة وأعضاء المجلس المنتخب²، كما يمكن لوالي الجهة أن يتعرض على النقط التي لا تدخل في صلاحيات المجلس والتي أدرجت بجدول الأعمال، وإذا كان هذا المقتضى لا بد منه لإضفاء الشرعية على أعمال المجلس، فإن عمومية وغموض الاختصاصات الممنوحة للجهة سيزيد من حرية تدخل الوالي لإدراج أي نقطة أو التعرض عليها بجدول الأعمال، وعلى غرار ذلك فإن المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس الجهوي ورئيسه تعتبر باطلة بحكم القانون³، بعد إحالتها على المحكمة الإدارية للبت فيها.

¹ المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات.

² راجع بهذا الخصوص مقتضيات المادة 40 و42 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 113 من القانون التنظيمي للجهات .

وتجدر الإشارة كذلك إلى ما جاءت به المادة 115 من القانون التنظيمي، حيث حددت جملة من المقررات التي لا يمكن أن تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل سلطات المراقبة وهي:

- 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 والمداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى، ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجهة وتخصيصها؛
 - المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة؛
 - مقررات المجلس المتعلقة بالميزانية والاقتراضات والضمانات.
- ويتم التأشير على هذه المقررات داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، غير أنه في حالة عدم اتخاذ أي قرار داخل الأجل المذكور، فإن الأمر يعد بمثابة تأشيرة، إلا أنه وفي الحالة الأخيرة المتعلقة بالميزانية وفي حالة رفض سلطة المراقبة التأشير عليها، فإنه لا بد من إتباع الإجراءات التالية:
- تبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشيرة داخل أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية.

- تعديل الميزانية من قبل رئيس المجلس داخل أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير¹.

وفي حالة عدم الأخذ بأسباب رفض التأشير بعين الاعتبار من قبل الرئيس، فإنه يتعين إتباع الإجراء المتعلق بوضع ميزانية لتسيير الجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة².

وعليه فإن المقررات الأخرى غير تلك المتعلقة بالميزانية، نلاحظ أن المشرع قد سكت في حالة رفض التأشير عليها من قبل سلطة المراقبة، عكس المقرر المتعلق بالميزانية، مما قد يترتب عليه تأخير أو تعطيل مصالح الجهة جراء هذا الرفض.

ومن هنا يمكن القول على أن المقرر المتعلق بالميزانية لم يتم الإشارة إلى إحالته على القضاء جراء التعرض على المقرر المذكور من قبل سلطة المراقبة، بل كان على المشرع ربط النزاع المتعلق بالميزانية في هذه الحالة لرقابة القضاء الاستعجالي الإداري وليس البث فيه من طرف سلطات المراقبة وحدها، وذلك تماشياً مع مضامين المادة 112 من القانون التنظيمي، التي تؤكد على أن كل نزاع مرتبط بمدى شرعية قرارات الرئيس ومقررات المجلس تبث فيه المحكمة الإدارية، وعلى غرار الحالات السالفة الذكر، نلاحظ أنه لا تتوجد أية إشارة في القانون التنظيمي حول إمكانية إحالة بعض الأمور التي يشوب بشأنها نزاع على المحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس، وكأن اختصاص الإحالة على القضاء هو اختصاص أصيل وحصري لدى سلطة المراقبة، الأمر الذي يعكس عدم توازن سلطة الرقابة وسلطة رئيس المجلس.

2- الرقابة على رئيس المجلس وأعضائه.

جدير بالذكر أن هناك مجموعة من الحالات التي يمكن لسلطة الرقابة ممارسة هذه الأخيرة على رؤساء الجهات وكذا أعضاء المجالس الجهوية، ويمكن ذكر الحالة التي ينقطع فيها

¹ المادة 204 من ق.ت.ج.

² المادة 208 من ق.ت.ج.

الرئيس أو امتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، تتم مباشرة إثبات حالة الانقطاع أو الامتناع من خلال توجيه إعدار لرئيس الجهة من طرف الوالي وفي حالة تخلف أو رفض الرئيس، يمكن لسلطة المراقبة إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية¹.

وعلى غرار حالة الانقطاع والامتناع عن مزاولة المهام، فإنه إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين أحدثت ضررا في مصالح الجهة، يمكن لوالي الجهة مطالبة المعني بالأمر عن طريق رئيس المجلس الإدلاء بإيضاحات حول الأفعال المنسوبة إليه²، أما في حالة ارتكاب هذه الأفعال من طرف رئيس المجلس، تقوم سلطة المراقبة بمراسلته للإدلاء بتوضيحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، ويجوز لسلطة المراقبة إحالة الأمر على المحكمة الإدارية، وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني أو عزل الرئيس ونوابه³.

كما أنه في حالة رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به أو رفض التداول المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية، أو في حالة وقوع اختلال في تسيير مجلس الجهة من شأنه تهديد سيرها الطبيعي، فإنه والحالة هاته تتطلب توجيه إعدار لوالي الجهة من طرف رئيس المجلس، وفي حالة رفض المجلس القيام بذلك، واستمرار حالة الاختلال بعد مرور شهر، يمكن لسلطة المراقبة إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للمطالبة بحل المجلس⁴.

واستنادا إلى هذه الحالة الأخيرة، وإذا تم كذلك توقيف المجلس أو إذا استقال نصف أعضاء المجلس المزاولين مهامهم، يمكن تعيين لجنة خاصة بقرار لسلطة المراقبة، وقد حدد القانون التنظيمي أعضاء هذه اللجنة في خمسة أعضاء، يترأسها والي الجهة ويقوم بممارسة المهام

¹ المادة 23 من ق.ت.ج.

² الفقرة الأولى من المادة 67 من ق.ت.ج.

³ الفقرة الثانية والثالثة من المادة 67 من ق.ت.ج.

⁴ المادة 76 من ق.ت.ج.

المخولة لرئيس المجلس بموجب أحكام القانون التنظيمي، إلا أن مهام اللجنة تنحصر في تصريف الأمور الجارية وينتهي عملها بعد انصرام مدة توقيف المجلس¹.

وما يلاحظ في هذه الحالة وكأننا بصدد الإجراءات المتعلقة بالحلول، أي حلول والي الجهة محل رئيس المجلس في ممارسة الاختصاصات المنوطة به، من غير الإشارة إلى ذلك صراحة، وهذا عكس ما تطرقت إليه المادة 79 من القانون التنظيمي للجهات والتي تحدثت صراحة عن سلطة الحلول الممارسة من قبل والي، والتي تباشر في الحالة التي يتمتع رئيس مجلس الجهة عن القيام بالأعمال المنوطة به، وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجهة وذلك بعد مطالبته بمزاولة مهامه، غير أن ممارسة سلطة الحلول من قبل والي الجهة تبقى مشروطة بإحالة الأمر على القضاء الإداري قصد البث في وجود حالة الامتناع، وعليه جاز لنا القول أن ممارسة سلطة الحلول في ظل القانون التنظيمي أصبحت مقيدة، عكس ما كان عليه في ظل القانون السابق رقم 96-47 والميثاق الجماعي.

إضافة إلى هذه الأدوار الريادية التي يضطلع بها والي الجهة لا يمكن إغفال الدور التنسيقي الذي يلعبه، وذلك من خلال تنسيق أنشطة عمل المصالح اللامركزية سواء فيما بينها أو فيما بينها وبين عمل الجماعات الترابية وهو ما سنتحدث عنه في النقطة الموالية.

ثالثا: الدور التنسيقي للوالي.

يحظى التنسيق بأهمية كبرى من أجل المساهمة في تدبير الشأن العام ومواجهة قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب التجانس والتعاون والتكامل، والتنسيق هو الخيط الرابط بين مكونات الجسم الإداري بين عدة مرافق².

واستنادا إلى مقتضيات الدستور المغربي لسنة 2011، نلاحظ أنه ينص على أن الولاية والعمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة

¹ المادة 77 من ق.ت.ج.

² محمد بوجيدة، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، م م ا م ت، عدد 78، سنة 2008، ص 448.

المركزية ويسهرون على حسن سيرها¹. وبالرجوع إلى الدساتير السابقة نلاحظ أن دور التنسيق الذي يلعبه الوالي، ليس وليد دستور 2011 بل جل الدساتير تطرقت إليه، حيث نجد دستور 1962 في المادة 95 ينص على أن العمال ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القانون... وهي نفس مقتضيات التي نصت عليها دساتير 1970، 1972 و1992 لكن دستور 1996 أضفى روحا جديدا لمهمة التنسيق، حيث نص الفصل 102 على أنه: "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارة المركزية".

وبالرجوع إلى ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العمال، نجد أن مهمة العامل الإدارية، تتوخى الحد من معضلة غياب التنسيق بين المصالح الخارجية، لهذا خوله هذا الظهير السلطة الرئاسية على كل المصالح الخارجية العاملة في دائرة العمالة أو الإقليم²، وبهذه الصفة يتولى النهوض بأعمال المصالح اللامركزية ومراقبتها وتتبعها قصد السهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء، كما يخبر العامل بالأعمال التي تقوم بها المصالح الخارجية، حيث تبلغ إليه نسخة من برامج العمل والتوجيهات الواردة من الوزراء المعنيين بالأمر والتقارير والبيانات العامة الموجهة إليهم³.

غير أن قيام الوالي لدوره بشكل فعال على المستوى الجهوي يقتضي ضرورة الفصل بين مهام والي الجهة ومهام العامل، ذلك أن جمع عدة وظائف لا يساهم إلا في تشتيت الجهود، بالنظر إلى الدور التنموي الذي يجب أن تلعبه الجهة فيجب حصر دور الولاية في كل ما يتصل بالاستثمار والجوانب الاقتصادية، ومنها التنسيق بين الفاعلين الاقتصاديين المختلفين، كما

¹ الفقرة الرابعة من الفصل 145 من دستور 2011.

² عبد الغني الشاوي، دور المراكز الجهوية للاستثمار في التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال-الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص113.

³ الفصل الخامس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 صفر 1397 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل كما تم تعديله وتنظيمه بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.293 الصادر في 6 أكتوبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 4223، بتاريخ 1993/10/06 ص1911.

يقتضي الأمر إخضاع الوالي أو العامل للسلطة الإدارية والرئاسية لرئيس الحكومة عوض وزير الداخلية. كما يجب أن توكل للولاية والعمال صلاحيات واضحة وفعلية ليتمكنوا من تنسيق المصالح اللامركزية، والتأكد من حسن سير برامجها ومشاريعها، وهذا ما أكدت عليه اللجنة الاستشارية حول الجهوية، على أنه ينبغي أن تجد مجالس للجهات في الولاية المخاطبين المباشرين باسم الدولة في علاقات تلك المجالس بمجموع الإدارات العمومية، في مجالات الحصول على المعلومات والتخطيط وإنجاز المشاريع والمساعدة التقنية للمجالس المنتخبة التي تقدمها مصالح الدولة.

كما اقترحت اللجنة أنه ينبغي إحاطة الولاية والعمال بما يزمع عقده من مشاريع العقود والبرامج بين كل إدارة مركزية وبين مصالحها اللامركزية، ولهم أن يدلوا بملاحظاتهم عنها قبل تبنيها، على أن يسهر الولاية على تتبع إنجاز تلك البرامج والمشاريع، ولهم حق النظر في سير المصالح اللامركزية والاطلاع على نتائجها، واستفسار القيمين عليها واقتراح التدابير التصحيحية على الوزراء المعنيين عند الاقتضاء¹.

وجدير بالذكر أن الميثاق الوطني للامركز الإداري²، بؤا مكانة هامة للوالي باعتباره أحد الركائز الأساسية لسياسة اللامركز الإداري، وممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها³.

¹ أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين اكرهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، مرجع سابق، ص 273 و274.

² المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، بتاريخ (27 ديسمبر 2018) ص9787.

- للإشارة فإننا سنخصص الحديث عن سياسة اللامركز الإداري كمقوم أساسي للجهوية المتقدمة في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل.

³ المادة 5 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري.

وللممارسة المهمة التنسيقية التي أوكلها المشرع لوالي الجهة، فقد أحدثت تحت رئاسته لجنة جهوية تحت اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق"، أنيط بها المهام التالية:

- العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي؛
 - العمل على تحقيق الانسجام والاتقائية بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية؛
 - العمل على تأمين واستمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح المذكورة؛
 - إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛
 - إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية، وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية، وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص...¹؛
 - إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص.
- وتتألف اللجنة الجهوية للتنسيق علاوة على والي الجهة بصفته رئيساً لها، من:
- عمال العمالات والأقاليم التابعين لدائرة النفوذ الترابي للجهة؛
 - الكاتب العام للشؤون الجهوية المنصوص عليه في المادة 33 من المرسوم؛
 - رؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة؛

¹ المادة 30 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري

- المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار، والمسؤولون الجهويون بالمؤسسات العمومية المعنية¹.

وما يمكن ملاحظته أن تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق لم تتضمن رؤساء الجماعات الترابية بالجهة، أو على الأقل رئيس المجلس الجهوي، الشيء الذي يتنافى مع المبادئ والقواعد المؤطرة لعلاقة المصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، كما أن هذا المقتضى يتنافى مع المكانة التي بوأها ميثاق اللاتمرکز للجهة، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الترابي الإداري للدولة، كما أن المهام المنوطة باللجنة الجهوية للتنسيق هو تحقيق الانسجام بين المشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية، وهي اختصاصات أصيلة لدى المجالس الجهوية، حيث كان على المشرع إدراج رئيس مجلس الجهة ضمن عضوية هذه اللجنة.

إن الوالي أو العامل بفعل التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، لم يعد مطالباً في إطار نظام اللاتمرکز بالتنسيق الإداري فقط، بل أصبح ملزماً بالتدخل في المجالات الاقتصادية والتنموية، وعلى هذا الأساس امتد نشاط العامل أو الوالي إلى سائر المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فهو يتحمل مسؤولية كبرى في إنعاش القطاعات الأساسية والحيوية للدولة من خلال وظيفة التنسيق، بين المصالح اللامركزية في ميادين الفلاحة والصناعة والتجارة والسياحة والتشغيل والنقل... بالإضافة إلى ممارسة التدخلات في المجال المالي وميادين التعمير والإسكان والصيد البحري والمجال الصحي، وغيرها من القطاعات الاستراتيجية².

فالوالي بصفته منسقا لأعمال المصالح اللامركزية للإدارة المركزية أصبح مسؤولاً عن هذه الأعمال وعن مراقبة وتتبع أنشطة هذه المصالح، وعلى الرغم من تضاعف مهام ووظائف

¹ المادة 31 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

² عماد أبركان، الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية، مجلة مسالك، العدد 31-32، ص 95 و96.

الوالي فإن وظيفة التنسيق ضلت لصيقة به، لما له من مكانة متميزة داخل الهيكل الترابي للدولة ومحركا حقيقيا للتنمية المحلية.

والى جانب العنصر البشري الجهوي ودوره في تحسين أداء المؤسسات الجهوية ولقيام جهوية متقدمة حقيقية، ولتفعيل دور الهياكل الجهوية، فإنه لا مناص من التوفر على الموارد المالية الكافية لاضطلاع الجهة بأدوارها التنموية، وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: تدعيم الجهة بالموارد المالية.

إن توسيع اختصاصات وصلاحيات الجهة في ميادين اقتصادية واجتماعية يتطلب نموا متزايدا لمواردها المالية، نظرا للأهمية التي يحظى بها المجال المالي في السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية¹، ذلك أن الموارد المحدودة تغل يد الهيئات المحلية وتجعلها عاجزة عن التصرف بحرية، وبالتالي تكون مضطرة للالتجاء إلى الحكومة قصد الحصول على الإعانات المالية.

ومن هنا فقد أصبح الجانب المالي للجهة يحظى بأهمية بالغة، حيث أن المالية هو المشكل الأساسي والجوهري لاستقلال الجهة والجماعات الترابية، ومن الصعب تحقيق لامركزية جهوية دون إصلاح المالية المحلية، فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يشكل الحجر الأساسي للامركزية².

إن العمل بنظام جهوي فعلي يستلزم منح الجهة الأدوات والوسائل المالية اللازمة لتفعيل الاستقلالية الجهوية في التدبير والمحافظة عليها، فلا يمكن الحديث عن قرار تنموي مستقل في ظل غياب تمتع الجهة بالموارد المالية الكافية، لأن عدم كفاية هذه الأخيرة وعدم قدرتها

¹ نعمة العلمي، التطور الجهوي بالمغرب بين النص القانوني ومتطلبات الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2007-2008 ص 128.

² رشيد أغزييل، التقسيم الجهوي بالمغرب بين التنمية والرهانات السياسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال-الرباط، السنة الجامعية 2015 2016 ص 129.

على مواكبة نمو وتطور سياسة الإنفاق الجهوي، سينتهي إلى وضع الأجهزة التقريرية في وضعية التبعية المالية لميزانية الدولة¹.

ومن هنا لابد علينا من التطرق لطبيعة الموارد المالية للجهة (الفقرة الأولى)، إضافة إلى الطرق البديلة لتمويل الجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعة الموارد المالية للجهة.

انطلاقاً من مضامين دستور 2011 نجد أنه قد حدد موردين من الموارد المالية للجهة، حيث أكد على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر على موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وربط نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات بضرورة تحويل الموارد المالية المطابقة لهذه الاختصاصات². وبالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للجهات أتاح بدوره إمكانية لجوء الجهة إلى الاقتراض لسد حاجياتها وممارسة اختصاصاتها المتعددة³. وبالتالي فإنه يتعين على الدولة رصد هذه الموارد بشكل قار من خلال قوانين المالية السنوية، وذلك من أجل تمكينها من ممارسة الاختصاصات الذاتية التي منحها المشرع في حين يتعين تحويل الموارد المالية الكافية لممارسة الاختصاصات المنقولة⁴.

أولاً: الموارد المالية وإشكالية التمويل الذاتي للجهة.

إن تدبير الشؤون الجهوية وممارسة المجالس لاختصاصاتها، لا يمكن أن يتم إلا بوجود أساس مالي حقيقي يواكب استقلالية الجهة إدارياً ومالياً، ويبقى نجاح هذا التدبير رهين بتبعية الموارد الذاتية للجهة لتدعيم التنمية الجهوية، فالتمويل الذاتي يعتبر أحد العناصر الأساسية التي تتوقف عليها الجهة خلال نشاطها المالي، سواء لتغطية النفقات الاستهلاكية أو في ميدان تمويل

¹ مصطفى معمر، اكرهات النظام المالي للجهة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005، ص 174.

² الفصل 141 من الدستور.

³ المادة 186 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ المادة 187 من القانون التنظيمي للجهات.

الاستثمارات، فهو يعد أحد المعايير الرئيسية التي يقاس عليها درجة الاستقلال المالي الجهوي، وتسيير الجهة لشؤونها المالية بنفسها سواء في ميدان الإنفاق أو الاستثمار الجهوي¹.

باستقراء نصوص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات نلاحظ أن الموارد الذاتية للجهة، تشمل حصة الضرائب والرسوم المأذون للجهة تحصيلها وحصة الأتاوى المحدثه طبقا للتشريع الجاري به العمل، وحصة الأجور عن الخدمات المقدمة وحصة الغرامات ومدخول الأملاك والمساهمات وحصة الاستغلالات والأتاوى وحصة الأرباح، وكذلك الموارد وحصة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة وحصة بيع المنقولات والعقارات ثم أموال المساهمات والهبات والوصايا².

ومن هنا يمكن القول على أن الموارد المالية الذاتية للجهة لم يحددها القانون التنظيمي بشكل دقيق، وترك هذه الموارد محصورة في المادة 189، وعليه فإنه على الرغم من التنصيص في المادة 186 على توفر الجهة على الموارد المالية الذاتية، إلا أنه لم يحدد هذه الموارد بعينها، وإنما تركها بشكل عام، الأمر الذي يوحي بأن حصة الضرائب المرصودة من الدولة للجهات المحدد نسبها في المادة 188 يمكن اعتبارها من تعداد الموارد الذاتية، مادام أنها سترصد بشكل تدريجي في قوانين المالية لصالح الجهات، وخلافا لما ذكر يمكن اعتبار أن حصة الضرائب من الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة، كما وردت في المادة 188 بعبارة "ترصد" الدولة للجهات.

وبما أن الرسوم المستحقة لفائدة الجهات تشمل الرسم على رخص الصيد والرسم على استغلال المناجم والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ³، والملاحظ أنه على الرغم من

¹ فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 117.

² المادة 189 من القانون التنظيمي للجهات

³ المادة 4 من القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الشريف رقم 195.07.1 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 03 دجنبر 2007، ص 3734.

التنصيب على هذه الموارد والرسوم، إلا أن بعض الجهات لا تتوفر على بعض هذه الرسوم وبالتالي لن تستفيد من مردوديتها، وينطبق هذا على الرسم المفروض على المناجم، فجهة طنجة-تطوان-الحسيمة مثلاً، لا تتوفر على أي منجم، وبالتالي لا مجال للاستفادة من هذا الوعاء، بل حتى الرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ لن تستفيد منه مطلقاً ثلاث جهات، وهي جهة فاس مكناس وجهة درعة تافيلالت وجهة بني ملال خنيفرة بحكم عدم التوفر على واجهات بحرية، وبعض الجهات بالرغم من انفتاحها على البحر، إما أنها لا تتوفر على موانئ أو أن الموانئ التي بها صغيرة وخدماتها بسيطة لا ترقى إلى مستوى فرض هذا الرسم¹. وبالتالي فإن انعدام التوازن بين الجهات كان موجوداً في القانون القديم رقم 96-47 واستمر مع القانون التنظيمي الجديد، إذ أنه على الرغم من تقليص عدد الجهات إلى 12 جهة، بقيت بعض الجهات دون استفادتها من بعض الرسوم المنصوص عليه قانوناً.

وعليه فإن ضعف مدخول هذه الرسوم سيؤثر بشكل سلبي على الموارد الذاتية وتحول دون تمتع الجهة بالاستقلال المالي، وبالتالي ضعف قدرتها على التمويل الذاتي للمشاريع التنموية. فرغم التطور الكمي والنوعي الذي تعرفه جباية الجماعات الترابية الأخرى وخاصة الجماعات، فإن الجباية الجهوية ونظراً لمحدوديتها تبقى عاجزة عن تغطية الاختصاصات التنموية المطلوبة منها، كما أن الخصائص المالي بالجهة من خلال عدم توفرها على سلطة جبائية مستقلة، بحيث يرجع أمر خلق الضرائب والرسوم المحلية إلى المشرع الوطني، بدءاً من تحديد الوعاء والسعر، مروراً بالإعفاءات ووصولاً إلى التحصيل، الشيء الذي يفقد الهيئات الجهوية أية قدرة مالية تستطيع من خلالها تحديد الأولويات لتدبير جيد لاختصاصاتها²، كما أن تبعية جباية الجهة لمنظومة الضرائب الوطنية، بمعنى أن المنظومة الجبائية الجهوية تعتمد على ضرائب خاصة بالجهة، وضرائب أخرى مرتبطة بجباية الدولة، الأمر الذي يتم بسط نوع

¹ الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكاد-الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص 114.

² رشيد عدنان، م س، ص 272.

من المراقبة على الجباية الجهوية من خلال فرض أوعية غير ثابتة وغير مرنة وبأسعار ضعيفة لا تساعد على تطور المداخل الجبائية¹.

لكن بالرجوع إلى القانون التنظيمي للجهات، نلاحظ أنه قد أقر بعض القضايا التي يمكن للمجلس الجهوي أن يتداول فيها، ويتعلق الأمر بتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة في حدود النسب المحددة، عند الاقتضاء بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل²، غير أن هذا المقرر ذكره القانون من تعداد المقررات التي لها وقع مالي على نفقات ومداخل الجهة، الأمر الذي لا تصير قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرون يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس، إلا أن عدم اتخاذ أي قرار في هذا الشأن داخل الأجل المحدد يعتبر بمثابة تأشيرة³، والملاحظ أن فرض الرسوم والحقوق والأتاوى لصالح الجهة، على الرغم من امتلاك هذه الأخيرة سلطة التداول بشأنها، إلا أنه يبقى تطبيق وتنفيذ المقرر المتعلق بتحديد سعر الرسوم رهين بالتأشير والموافقة عليه من قبل سلطة المراقبة، وبالتالي فإن هذه الأخيرة تملك سلطة تعديل سعر هذه الرسوم.

وما يمكن ملاحظته أن الجهة لا تستفيد إلا من ثلاث رسوم محلية كما سبق ذكره، أي ما يشكل 17.64 في المائة من مجموع الرسوم المستحقة للجماعات الترابية، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالرسوم المستحقة للجماعات 64.70 في المائة، مما يبرز هشاشة البنية المالية للجهة، التي لا زالت بعيدة على أن تعكس الدور والأهمية التي يجب أن تحظى بها كقاطرة للتنمية، ولم يستطع الإصلاح الجبائي للقانون 06-47 الذي كان يعقد عليه أمل كبير في أن ينصف ويبرز أهميتها، بل كرس المعاملة التفضيلية للجماعات القاعدية، وكأنها المعنية وحدها بالإصلاح، خاصة أن مبدأ المطابقة لن يتم الاعتداد به في المستوى الجهوي، الذي يمكن

¹ راجع بهذا الخصوص مقال عبد الحق المرجاني، حدود التمويل المحلي للتنمية الجهوية، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج

2-3، يناير-يونيو 1993، ص 76.

² المادة 98 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات.

اعتباره الإطار الأمثل لتطوير اللامركزية، وهذه الرسوم المستقلة لا تقدم عائدات مالية هامة، ولا تساهم بالشكل المطلوب في تدعيم الإمكانيات التمويلية بالجهة كجماعة ترابية تتميز بضخامة المهام وندرة الموارد وشحها، علماً أن الجهات ليست كلها على قدم المساواة، مما يجعل أغلبها لا تستفيد من هذه الرسوم¹.

وبالمقارنة مع القانون السابق رقم 89-30 فإنه قد تم تقليص عدد الرسوم المفروضة لصالح الجهة، بعدما كانت هذه الأخيرة تتوفر على ست رسوم، ففي الوقت الذي كان من المفروض توسيع الوعاء الجبائي استجابة للمعطيات الجديدة المتعلقة بالجهوية المتقدمة، وكذا الحديث عن التنمية الجهوية في إطار ترابي واسع هو الجهة، حيث كان من المفروض النهوض بالجهة من خلال دعمها بالموارد المالية اللازمة خاصة منها الجبائية، تكريساً للمبدأ الدستوري الذي يبوأ الجهة مكانة الصدارة أمام الجماعات الترابية الأخرى.

فتوسيع الوعاء الجبائي يعتبر أحد أهم الآليات لتحسين المردودية الجبائية، وتترجم هذه الآلية بتضريب القطاعات الغير المضربة، مما يفيد إحداث ضرائب جديدة تفرض على ملزمين جدد، وإما بتقليص وحذف الامتيازات الجبائية المجانية الممنوحة لبعض القطاعات والمؤسسات التي تأتي في صيغة إعفاءات جبائية، وباستقراء مقتضيات القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبائيات المحلية يتضح أن هذه المقتضيات لم تعمل على توسيع حقيقي للوعاء الجبائي المحلي باستثناء المقتضيات المتعلقة باعتماد وثائق التعمير في تحديد بعض الرسوم، ويتعلق الأمر برسم السكن²، ورسم الخدمات الجماعية³، وهي رسوم لا تستفيد منها الجهة كما أن المشرع عمل على سن إعفاءات كثيرة لعدد من القطاعات والمؤسسات، حيث تشكل هذه

¹ يوسف وهي، حدود تطور اللامركزية والمقترح الجديد للجهوية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص 84.

² المادة 21 من القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبائيات المحلية.

³ المادة 33 من القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبائيات المحلية.

الإعفاءات تضحية بأموال عمومية كان من المفروض أن تستخلص لفائدة خزائن الجماعات الترابية بما فيها خزينة الجهة¹.

إضافة إلى الموارد المالية الرسوم والأتاوى نجد الأملاك الجهوية، التي تعد أحد المكونات الأساسية لمواردها الذاتية، فهي تعد موارد جهوية صرفة تتضمن أملاك وعقارات تعود إلى ملكية الجهة التي تتمتع بحرية التصرف فيها، عكس الضرائب والرسوم التي تعد جزءا مهما من ضرائب الدولة، وما يلاحظ أنه من الصلاحيات التي يضطلع بها مجلس الجهة في ظل القانون التنظيمي للجهات هي تدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها وصيانتها، وكذا اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل²، لذا فإن الجهة لها سلطة تدبير وحماية أملاكها الجهوية وحسن استغلالها للمساهمة في تغطية نفقات أعمالها أو استثماره لإقامة مشاريع ذات منفعة عامة غير أن التداول بشأن تدبير هذه الأملاك داخل المجالس التداولية للجهات يخضع بدوره للتأشير من قبل الوزارة الوصية، شأنه في ذلك شأن المقررات المتعلقة بسعر الرسوم المستحقة لفائدة الجهات³، مما يبين أن القرارات المتعلقة بأملاك الجهة لا يمكن أن تصبح سارية التنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل سلطة المراقبة، مما يضيف نوع من عدم الاستقلالية لهذه الجهات في تدبير أملاكها.

ونظرا لأهمية الممتلكات العقارية فقد أصبحت قيمة الجماعة الترابية وعلى رأسها الجهة تقاس بما تتوفر عليه من رصيد عقاري، فقد أولى المشرع المغربي أهمية لذلك من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالممتلكات الجماعية نجد:

¹ سناء حمر الراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص 62 و63.

² راجع المادة 98 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات.

- الظهير الشريف الصادر بتاريخ 31 دجنبر 1921 والقرارات الوزارية المتممة والمكملة المتعلقة بكيفية تسيير الأملاك البلدية.

- الظهير الشريف الصادر بتاريخ 28 يونيو 1954 المتعلق بالممتلكات الجماعات القروية.

- المرسوم الصادر في 4 فبراير 1959 المحدد لكيفية تسيير ممتلكات الجماعات القروية.

وإذا كانت الجماعات الحضرية والقروية أو ما يعرف حاليا بالجماعات قد عرفت إصدارا مبكرا للنصوص المتعلقة بأملاكها، فإن الجهات لم تعرف أي نص خاص متعلق بأملاكها باستثناء بعض مقتضيات التي تضمنها القانون المنظم للجهات رقم 96-47 والقانون التنظيمي للجهات، وهي مقتضيات تبقى ضعيفة بالمقارنة مع الأدوار المنوطة بالجهة.

فإذا كانت أملاك الجماعات الترابية تنقسم إلى قسمين، صنف متعلق بالأملاك العامة، ويقصد بها كل الأملاك التي تخصص لإشباع حاجيات النفع العام، ومن أمثلة هذه الأملاك العامة نجد الأزقة والطرق والساحات العمومية، والآثار التاريخية والتجهيزات المعدة للإضاءة وكذا المياه المعدة للاستهلاك بالمدن، والقواويس والقنوات ومجاري المياه والأحواض التي تتجمع فيها المياه قصد توزيعها، أما الأملاك الخاصة، فهي تلك الأملاك التي تنصرف فيها مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ملكيتهم، حيث تكون موضوع جميع التصرفات المعروفة في التعامل المدني كالبيع والشراء والمبادلة¹، فإن أملاك الجهات تعرف ضعفا في المردودية، وذلك راجع بالأساس إلى أن الجهات لا تعرف بالضبط أملاكها العقارية معرفة كاملة، وعدم الاهتمام بسجلات ممتلكاتها وتحيينها، مما ينعكس بشكل سلبي على ميزانيتها²، وكذا عدم وجود إطار قانوني خاص لأملاكها، وهنا تجدر الإشارة إلى أن إحدى التوصيات

¹ فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سابق، ص123 و124.

² سمية باني، الجهوية الموسعة وخيار الحكم الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2019-2020، ص75.

الهامة في أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية لسنة 1998 طالبت بنصوص تنظم ممتلكات الجهة، في غياب يحدد ذلك ستبقى الجهة بدون ممتلكات¹.

وأمام تقادم النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لأملاك الجماعات الترابية في الاستفادة من عائدات أملاكها، إضافة الى سوء تسييرها، والذي غالبا ما يفضي للنزوات الشخصية تجاه المستفيدين لا اعتبارات اجتماعية أو سياسية (تساهلات، ضعف ثمن الكراء...) ².

وإذا كان حسن تدبيرها مرتبط أشد الارتباط بصيانتها وعدم إهمالها وتخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، فإن أغلب الجماعات الترابية لا تولي أملاكها الاهتمام اللائق، وهو ما تعكسه الوضعية المزرية التي أصبحت عليها غالبية الأملاك العقارية، التي تفتقر إلى أبسط التجهيزات الأساسية، والأكثر من ذلك أن بعض الجماعات الترابية كما سلف الذكر لا تتوفر على معطيات دقيقة حول رصيدها العقاري، بل تجهل بعضا من ممتلكاتها ولا تميز بين الخاص والعام منها، وحتى وإن كانت ملزمة بمسك سجل خاص بالممتلكات فإن عددا من الجماعات لا تتوفر عليه، وحتى تلك التي لديها سجل محتويات أملاكها، فإنها لا تلتزم بتحيين بياناته بشكل منتظم، ويعود ذلك أساسا إلى عدم درايتها بتفاصيل الممتلكات، وغياب أطر بشرية متخصصة التكوين في المجال، ثم ضعف الإمكانيات المرصودة لذلك³.

وإذا كانت الموارد الذاتية للجهة غير قادرة على تمويل المشاريع التنموية التي تقوم ببرمجتها ضمن مخططاتها التنموية، فإنه يبقى من الضروري البحث عن موارد تمويلية أو صيغ أخرى للتمويل وخاصة الموارد المرصودة أو المحولة الجهات كما سنرى لاحقا.

¹ عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية 1995، ص 69.

² محمد بنطلحة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص 155.

³ أمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، م.س، ص 101.

ثانيا: الموارد المالية المحولة للجهات.

إن إعطاء الجهة الوسائل المالية الكفيلة بضمان قيامها بدورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يقتضي توفرها على نظام جبائي محكم ومتطور وذو مردودية، الشيء الذي يتطلب إعادة النظر في مبدأ توزيع الضرائب بين السلطة المركزية والجماعات الترابية وخاصة الجهة، التي من شأن حجمها الترابي والاقتصادي المساهمة في تجاوز وتليين معاناة الهيئات الصغرى التي يخلفها الإسراف في التقسيم والتجزئة¹.

ويمكن لنظام المساعدات والإمدادات أن يلعب دورا مهما في تمويل الجهة وفي تصحيح اللاتوازن الذي يمكن أن تعرفه الموارد الأخرى²، إلا أن طبيعة هذه الإعانات تطرح عدة مشاكل بالرغم من أهميتها في تمويل مسار التنمية، خاصة فيما يتعلق بمسألة استقلالية الجهة وفي ظل انعدام معيار محدد للاستفادة من هذه الإعانات، حيث تبقى هذه الأخيرة متوقفة على علاقات شخصية وارتباطها بالسلطة المركزية ومدى استجابتها مع هذه الأخيرة³.

ولقد كان لزاما على الدولة وفي ظل ضعف المورد المالي الذاتي للجهة في تغطية النفقات التنموية والاستثمارية، أن تتدخل لإحداث بديل تمويلي للجهات، لذلك عملت على تنظيم تمويل مركزي للجهات يقصد به في العادة الحصة المالية التي تخصصها الدولة من مداخيلها لفائدة الجهات، بهدف تغطية نفقاتها وموازنة وضعيتها المالية، وهذه الحصص تكون محددة قانونا، سواء فيما يتعلق بالضرائب المعنية أو بالنسب المخصصة كحصة للجهات، فعمدت الدولة إلى إشراك الجهات في حصيلة أهم الضرائب الوطنية، ومنحها إمدادات وإعانات، فالتمويل المركزي يعد عاملا مهما في تحقيق درجة الاستقلال المالي للجهات، هذا التمويل يسعى في واقع الأمر إلى إيجاد نوع من التعادل أو الموازنة النسبية أو التناسبية بين تدبير الشؤون المحلية

¹ مفتاح عزيزي، م س، ص 220 و 221.

² علي أمجد، الموارد المالية والبشرية مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة تطويرها، م س، ص 112.

³ عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط-أكدا، السنة الجامعية 1999-2000، ص 378.

ومتطلبات التنمية¹. لهذا خصصت الدولة تحويلات أو موارد مرصودة لفائدة الجهات، وتعتبر هذه التحويلات مصدرا أساسيا للتمويل بالنسبة للجهات، وبالمقابل تشكل هذه التحويلات عاملا حاسما بالنسبة للدولة في تقليص التفاوتات بين الجماعات الترابية على مستوى المداخل.

والملاحظ أن التوزيع الحالي للموارد المالية بين الدولة وباقي الجماعات الترابية يتسم بالمركزية المفرطة، وعدم التوازن الصارخ على مختلف المستويات الكمية والكيفية، فضرائب الدولة هي بكل اختصار ضرائب حديثة تتطور باستمرار وذات مردودية هامة، مبنية على قواعد مالية واقتصادية مهمة كالضريبة المهنية أو الضريبة على الدخل والشركات.... الخ في حين أن الضريبة المحلية ترتبط أساسا بالقاعدة العقارية.

وبالتالي يمكن القول على أن درجة الاستقلال المالي للجهة تقاس بمدى تبعية هذه الأخيرة ماليا للدولة، ويتضح ذلك بشكل كبير في إطار هذا النوع من الموارد والمتعلق بالمبالغ المرصودة للجهات، بمعنى أنه كلما كانت نسبة التحويلات المالية مرتفعة قلت درجة الاستقلال المالي للجهة وأصبحت هذه الأخيرة في وضعية التبعية للدولة، وكلما كانت نسبة التحويلات منخفضة ازدادت درجة الاستقلال المالي للجهة، وبالتالي يمكن الحديث عن جانب من الحرية في تدبير الجهة لمواردها المالية.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفصل 141 من الدستور والذي تحدث على أن الجهة تتوفر على مورد مالية مرصودة من قبل الدولة، نلاحظ كذلك على أن القانون التنظيمي للجهات حدد نسباً لها بصفة تدريجية حددها في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، و5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و20% من حصيلة الرسم المفروض على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة، في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021²، الشيء الذي يفسر أن القوانين المالية السنوية³ ذهبت في اتجاه تطبيق ما جاء به القانون

¹ فؤاد العماري، م.س، ص 120-121.

² المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات.

³ راجع بهذا الخصوص:

التنظيمي للجهات وخاصة المادة 188، وما يمكن ملاحظته أن النسبة التي جاء بها القانون التنظيمي ارتفعت من 1% إلى 5% بالنسبة للضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، وهو نفس الاقتراح الذي ذهبت إليه اللجنة الاستشارية حول الجهوية، وهي نسبة تبقى ضعيفة في ظل الاختصاصات الممنوحة للجهات، إذ لا يمكن لهذه الأخيرة تنفيذ اختصاصاتها في ظل موارد مالية هزيلة، إذ كان بالأحرى رفع هذه النسبة إلى النصف أو على الأقل 25% كما هو معمول به في إسبانيا.

الجدول رقم 4: التحويلات المالية من الدولة إلى الجهات خلال الفترة 2018-2019

2019		2018		الموارد المحولة
النسبة المئوية	المبلغ بمليون درهم	النسبة المئوية	المبلغ بمليون درهم	السنوات
1.93%	169	7.75%	566	الحصة من الضريبة على القيمة المضافة
51.42%	4490	40.84%	2 982	الحصة من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات
7.12%	622	7.04%	514	الحصة من منتج الرسم المفروض على عقود التأمين
39.51%	3450	44.35%	3238	أموال المساعدات
100%	8731	100%	7300	المجموع

- المادتين 13 و 14 من قانون المالية رقم 80.18 للسنة المالية 2019، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.104 صادر في ربيع الآخر (20 دجنبر 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6736 بتاريخ 21 دجنبر 2018، ص 9608.

- المادتين 10 و 11 من قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.125 صادر في 16 من ربيع الآخر (13 دجنبر 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 14 دجنبر 2019، ص 11086.

- المادتين 7 و 8 من قانون المالية رقم 65.20 للسنة المالية 2021، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.90 صادر في ربيع الآخر (16 دجنبر 2020) الجريدة الرسمية عدد 6944 مكرر بتاريخ 18 دجنبر 2020، ص 8348.

ويتضح من خلال الجدول أعلاه، أن الموارد المحولة من الدولة إلى الجهات عرفت تطورا نسبيا خلال السنوات الأخيرة، وذلك راجع بالأساس إلى ارتفاع نسبة الموارد المحولة من الدولة إلى الجهات فيما يخص منتج الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، والتي بلغت نسبة مساهمتها في مجموع الموارد المحولة سنة 2019 نسبة 51.42%، في المقابل بلغ مجموع الموارد المحولة سنة 2018 نسبة 40.84%. في حين لم تستفد الجهات إلا بنسبة ضعيفة من منتج الضريبة على القيمة المضافة، والتي لم تتعدى سنة 2018 نسبة 7.75% مقابل 1.93% سنة 2019، وهي نفس نسبة مساهمة الموارد المحولة من منتج الرسم المفروض على عقود التأمين التي لم تتعدى سنة 7.4% سنة 2018 مقابل 7.12% سنة 2019. أما أموال المساعدات فقد شكلت بدورها نسبة مهمة من مجموع الموارد المحولة، حيث ساهمت بنسبة 44.35% من مجموع الموارد المحولة سنة 2018، مقابل نسبة 39.51% سنة 2019.

وإذا كان المنطق العام للإصلاح قد اتجه في إطار تبويب قوانين المالية السنوية لاستفادة الجهات من الحصص المالية أو المبالغ المالية المرصودة لها، فإن هذا ما أكد عليه المشرع فعلا حيث أن مساهمات الميزانية العامة المرصودة للجهات بمقتضى قوانين المالية توزع وفق المعايير التالية:

- 5% بالتساوي بين الجهات؛
- 37.5% بناء على عدد سكان الجهة؛
- 12.5% بناء على مساحة الجهة¹.

ويلاحظ أن الحصة التي تستفيد منها الجهة في هذا الإطار أوكل المشرع أمر تحديدها لقوانين المالية، هذا وأن التحديد سيكون سنويا مما يجعلها ترتبط بوضعية المالية العامة للدولة،

¹ المادة 1 من المرسوم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2018 ص350.

وما يؤثر فيها من ظروف داخلية وخارجية¹. وبالتالي فالتقلبات التي يمكن أن تؤثر على ميزانية الدولة ستؤثر بالضرورة على حصة الجهات من هذه الموارد.

وإذا كانت الدولة هي التي تستفيد من الضرائب على السيارات والعربات ذات المحرك سنويا، والجهات هي التي تتحمل مصاريف تجهيز الطرق وإصلاحها، وهي من تتحمل أضرار التلوث المنبعثة من العربات، فإنه من الضروري وإعمالا لمبدأ العدالة الاجتماعية أن يتم اقتسام عائدات هاته الضرائب ما بين الدولة والجهات منصفة، وهو نفس الطرح الذي ذهبت إليه اللجنة الاستشارية للجهوية وهذا الطرح يبقى وجيها ومنطقيا².

إن هذه الحصص أو الإمدادات المخصصة لفائدة الجهات يجب أن تكون وسيلة لتصحيح الأخطاء وتوزيع الموارد الجبائية، وإلا ستكون مالية الجهات مرتبطة بمالية الدولة لأن هذا من شأنه أن يؤثر على استقلالها، كما أن الإمدادات يمكن أن تكون وسيلة في يد الدولة لتوجيه الجهات والتنسيق فيما بينها، وذلك لتحقيق الانسجام بين السياسات الجهوية والسياسة الوطنية، وهذه الإمدادات أو الحصة المرصودة لصالح الجهات لا يجب أن تتحملها الدولة وحدها، وإنما يجب أن تساهم فيها الجهات والجماعات الغنية والمؤسسات العمومية والتجارية والصناعية، ويجب أن تسيّر هذه الإمدادات من طرف مؤسسة معينة والتي تقوم بعملية توزيعها وفق معايير محددة من طرف المشرع، وذلك حتى يكون توزيعها عادلا حسب حاجيات الجهات³.

وعموما فإن محدودية الموارد المالية الذاتية للجهات، جعل من هذه الأخيرة تعتمد بالضرورة على إمدادات الدولة للقيام بمهامها وتغطية نفقاتها، وهو ما أعطى لسلطة الوصاية كامل الصلاحيات للتحكم في قرارات الجهة، وبالتالي فأمام العجز المالي والإمدادات المقدمة سنة بعد أخرى، تصبح ممارسة الجهة لصلاحياتها المنصوص عليها قانونا أمرا

¹ عبد المجيد اسعد، مالية الجهة بالمغرب، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45، السنة 2001، ص 68.

² فؤاد أحلوش الكريستي، أفاق العلاقة بين الجهة والدولة على ضوء الجهوية المتقدمة-دراسة مقارنة- رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 129.

³ يوسف وهبي، م س، ص 165.

صوريا، ومن ثم فإن إشراكها في مسلسل النمو يبقى رهينا بتنمية مواردها الذاتية، وتنظيمها تنظيما أنجع في سياق اجتماعي واقتصادي يمكنها من قاعدة مالية أوسع، إضافة إلى خلق مناخ واعي ومسؤول لدى الناخبين والمنتخبين على حد سواء¹.

ومن خلال موارد تمويل الجهة، يتضح أن الوسائل المالية التي تدخل في ميزانيتها غير كافية ولا تجعلها أداة فعالة في تحقيق التنمية الجهوية، وذلك أن التحويلات والمساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة حتى وإن عرفت تطورا نسبيا، فإنها تبدو في الواقع غير فعالة، خصوصا في ظل عجز ميزانية الدولة وفي ظل الأزمة المالية التي تكتسح العالم، زيادة على أن الاعتماد على ما تقدمه الدولة وحدها يمس بالتأكيد باستقلالية القرار الجهوي، الأمر الذي ينعكس سلبا على ترشيد السياسات المالية الجهوية ككل، وفي الجانب القانوني للموضوع نجد أن الأحكام المتعلقة بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها تطبق على وضع وتنفيذ وتصفية ميزانية الجهة، كما يطبق نظام المحاسبة الجاري به العمل على مالية الجماعات الترابية وهيئاتها والنظام المتعلق بمراقبة صحة الالتزام بنفقات الجماعات على الجهة أيضا².

الفقرة الثانية: الوسائل البديلة لتمويل الجهة.

أمام قلة الموارد الذاتية للجهة وعدم كفاية الإمدادات تلجأ الجهات إلى تقنية الاقتراض كوسيلة لإنجاز مشاريعها التجهيزية، سواء من المؤسسات الداخلية أو الخارجية بشرط أن تحصل على ضمانات من طرف الدولة في الحالة الأخيرة (أولا)، كما تم إحداث صندوقين لتدعيم التنمية الجهوية كصندوق للتأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات (ثانيا).

أولا: اللجوء إلى عملية الاقتراض.

لقد أكد المشرع على أن موارد الجهة تشمل كذلك على حصيلة الافتراضات المرخص بها، وتخضع عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة إلى قواعد محدده بنص تنظيمي³.

¹ رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ فبراير 2003، ص 216 و 217.

² رشيد اغزيل، التقسيم الجهوي بين التنمية والرهانات السياسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط، السنة الجامعية 2015-2016، ص 133.

³ المادة 189 و 190 من القانون التنظيمي للجهات.

فالعديد من الدراسات والأبحاث في المجال المالي المحلي تؤكد أنه بات من اللازم إعادة النظر في السياسة الاقتراضية المعمول بها حالياً، بشكل يتناسب والتحديات التي تفرضها الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وما يتطلبه ذلك من تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية لمواجهة المتطلبات المحلية على جميع المستويات.

ويقصد بعملية الاقتراض كل عملية يتم بموجبها وضع أموال أو الالتزام بوضعها من طرف مؤسسة ائتمان رهن تصرف الجهة التي تكون ملزمة بإرجاعها وفق شروط تعاقدية¹، وتخصص هذه القروض بصفة حصرية لتمويل نفقات التجهيز، ويمكن أن تخصص كذلك لتمويل المساهمات الجهة في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون وشراكة².

فالقروض التي تلجأ إليها الجهات تعد أحد الموارد الاستثنائية في تمويل مشاريع التنمية، وهي بذلك مصدر من مصادر التمويل يتميز عن باقي الموارد المالية المحلية أو المحولة من قبل الدولة، بكونه مورداً مؤقتاً يخصص لنفقة استثمارية معينة في إطار الميزانية، ولا يدرج في الجزء المخصص للتسيير، ولا ديناً سابقاً، عكس الموارد الأخرى، والتدابير المتعلقة به لا تخص المتدخلين وحدهم بل الولوج الفعلي لهذه الموارد يتطلب اتفاقاً تعاقدياً يبرم مع مانح القرض، والمتمثل في صندوق تجهيز الجماعات الترابية، الذي يبقى في ظل غياب أجهزة ومؤسسات مالية تختص بميدان الاقتراض الجماعي هو المؤسسة الوحيدة التي تتولى تقديم القروض للجماعات الترابية وهيئاتها، قصد دعم نشاطها في مجال تمويل مشاريع التجهيز الأساسية³.

فقد أقامت الدولة بعض الوسائل المادية التي من شأنها التخفيف من هذه السلبيات، مثل الصندوق الجهوي للتنمية، لكن هذه الوسائل بذاتها لا تتصدى للوضعية بقدر ما تكرر هيمنة

¹ المادة 1 من 2.17.294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، جريدة رسمية عدد 6578، بتاريخ 15 يونيو 2017، ص3613.

² المادة 1 من 2.17.294 من المرسوم السالف الذكر.

³ سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، مرجع سابق ص193 و194.

النظرة المركزية، إذ أن المبالغ الممنوحة تعطى للولاية والعمال الذين يقومون بتوزيعها فيما بعد، مما يعني أن هذا التوزيع وطريقة الاستفادة يخضع لمعايير تحددها الدولة مسبقاً¹.

ومن هنا لابد من إحداث صناديق مختلفة للإعانات وتقديم القروض للجهات، فالجهة لابد أن تتوفر على صناديق خاصة للإعانات، كإحداث صندوق محلي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وصندوق الإيداع وتدبير الاستغلال المنجمي والصناديق الجهوية للرأس المال الاحتياطي على المخاطر، وخلق مجموعة الاستثمار مدعمة بتسعيرة على الثروات الطبيعية. كما أنه لابد من توفر الجهات على حرية الاقتراض وذلك لتمويل الاستثمار إما باللجوء إلى مؤسسات عمومية أو خاصة، للحصول على جزء من مدخراتهم. ويجب على البنوك كذلك إقراض الجهات لتمويل المشاريع التنموية، وأن لا تأخذ القدرة التسديدية للجهة كمعيار لمنح القروض، بل يجب أن تأخذ الإمكانيات المتاحة للجهة فيما يتعلق بمجالات الاستثمار، والتي تعد وسائل لإنتاج الثروة فضلاً عن دورها الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية الحديثة².

كما أن هذه القروض يجب أن تكون مرتبطة بولاية المجالس الجهوية، وذلك حتى لا تتحمل المجالس اللاحقة قروض المجالس السابقة، الشيء الذي من شأنه أن ينعكس بشكل سلبي على حرية قراراتها، وهذا ما أكد عليه المشرع حينما منح لمجلس الجهة كامل الصلاحية في تحديد القروض وكذا نوعية المشاريع المراد تمويلها والضمانات المطلوبة عند الاقتضاء التي يشترط أن تكون متناسبة مع حجم القرض، ويمكن لمجلس الجهة التداول في شأن فتح خط اعتماد لتمويل مجموعة من المشاريع عن طريق القروض المخصصة لكل مشروع على حدة، إلا أن المقررات المتعلقة بالاقتراض لا تصير قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف سلطة المراقبة³. ولا بد أن ينص عقد القرض بصفة خاصة على ما يلي:

- مبلغ القرض؛

- موضوع القرض؛

- مدة تسديد القرض؛

¹ مفتاح عزيزي، م س، ص 218.

² علي أمجد، الموارد المالية والبشرية مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة تطويرها، م س، ص 113.

³ المادة 2 من المرسوم رقم 2.17.294 السالف الذكر.

- نسبة الفائدة الثابتة والمتغيرة المعتمدة؛

- كيفية استهلاك القرض؛

- آليات الأداء المسبق للقرض؛

- الضمانات الممنوحة من قبل الجهة عند الاقتضاء¹.

إن المقررات المتعلقة بالاقتراض لا يمكن للمجالس التداولية تنفيذها إلا إذا كانت السلطات المركزية وممثليها قد أعطت موافقتها على ذلك، وهو ما يؤكد الاستقلال النسبي والمشروط الذي تتمتع به هذه الأخيرة، وذلك من خلال أمرين:

أولهما: تقييد حرية الجهة في تحديد السياسة الاقتراضية، وبالتالي في اتخاذ قرارات أساسية تتعلق بتنميتها وهو ما يمس بالصلاحيات التقريرية للجهة ومن قدرتها في ميدان الاختيار.

أما الأمر الثاني: فيتعلق بعامل الوقت، وهو ما يعني تعطيل مصلحة الجهات لمدة معينة، وضعف الإمكانيات التقنية والبشرية على المستوى المركزي لدراسة القرارات المرسلة في وقت وجيز، وهو ما يمس عملية التدبير، وبالتالي المردودية.

فالمشروع وإن كان قد أتاح للجماعات الترابية بمختلف أصنافها حق الاستفادة من القروض في تمويل مشاريعها التنموية، فإن هذا التطور يبقى رهين بموافقة الوزارة الوصية التي تتدخل في مختلف مراحل عملية الاقتراض، وما لذلك من تأثير سلبي على فعاليتها، فضلا عن كونها لا تشكل سوى أسلوب أو أداة لمراقبة وتوجيه نشاط الجهاز في مجال الاستثمار وفقا لرغبات وطموحات السلطة المركزية، والتي قد يكون في أغلب الأحيان متعارضة مع توجهات وأهداف ممثلي السكان على المستوى المحلي².

إن الوسائل الخارجية للتمويل شأنها شأن الموارد الذاتية، مفروض فيها أن توفر مرونة في استعمالها ومساهمتها في تنشيط القاعدة الاقتصادية للجهة، للوصول إلى مكانة تصبح فيها الجهة ذات قيمة مالية واقتصادية مقارنة بالدولة. وتبقى للجهة الحرية في اللجوء إلى الاقتراضات لدى مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدولية، وبالتالي فإن الترخيص بالاقتراض لدى المؤسسات الائتمانية الوطنية أو الأجنبية والدولية، يتم بموجب قرار مشترك

¹ المادة 6 من المرسوم رقم 2.17.294 السالف الذكر.

² سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، م س، ص 197

بين وزارة الداخلية ووزارة المالية داخل أجل أقصاه 20 يوما من تاريخ توصلهما من قبل رئيس مجلس الجهة المعنية، بنسخة من رسالة تحمل موافقة مؤسسة الأعمال الائتمانية بعد مراقبة ما يلي:

- احترام مداولة مجلس الجهة؛

- القدرة المالية للجهات لتسديد القرض؛

- مشروع عقد القرض؛

- الضمانات الممنوحة من قبل الجهة عند الاقتضاء.¹

إن سياسة القروض محفوفة بالمخاطر وتكرس اللاتوازن الموجود بين مختلف الجماعات ومن ثم بين الجهات المكونة للوطن، طالما أن الجماعات الغنية هي التي تستفيد من هذه القروض، في حين أن العديد من الجماعات الترايبية لم ترقى إلى المستوى الذي يؤهلها لذلك، مع أنها هي التي يجب أن تحظى بالأولوية، ما دامت لا تتوفر على أبسط الخدمات التجهيزية، وما دامت القروض الممنوحة موجهة لتغطية الجانب التجهيزي لتظل هذه الجماعات تسبح باستمرار داخل دائرة مغلقة، لا تتوفر على قاعدة مالية ولن تستطيع الحصول على القروض إلا بعد تقديم ضمانات، تتجلى في مدى قدرتها على توفير طاقات مالية لتسديد ديونها تماشيا مع المقولة التي تؤكد على أنه "لا يقرض إلا للأغنياء"، وإذا كان عدم التوازن في توزيع هذه القروض بين الجماعات الترايبية وعلى المستوى الجهوي كذل، هو السمة الأساسية لهذه القروض، فإن الحجم الإجمالي لها يظل دون مستوى حاجيات الجهات من التمويل التجهيزي ويعزى ذلك بالإضافة إلى العوامل المذكورة إلى عوامل ترتبط بضعف التأطير البشري.²

إن تمتيع الجهة بالاستقلال المالي يفترض أيضا إعطائها سلطة على ميزانيتها وعلى مقرراتها المالية ليس فقط بالمصادقة عليها، وإنما بأن تكون لها اليد في إعدادها وتنفيذها، ولعل البحث في إمكانية الجهة لتعزيز مواردها الجبائية، إنما ينبع من ضرورة أن يقوم المجلس الجهوي بأداء دوره في العمل على توزيع الموارد واستثمارها فيما يخدم مالية الجهة.

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.294 السالف الذكر.

² مفتاح عزيزي، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، مرجع سابق، ص 218 و 219.

فعلى ضوء ما ألقى على الجهة من تحمل المسؤوليات في كافة مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، ونظرا لضعف مردودية جبايتها فان إقرار شراكة حقيقية مع مكونات المجتمع المدني هو الحل الأنسب لعلاج مشكل التنمية الاجتماعية بالجهة، وحتى لا تتوزع الموارد المالية الجهوية في شكلها الحالي نحو ميادين لا تقدر على تحقيقها على عائد مالي كالتنمية الاجتماعية، وهذا الأمر هو المعمول به على صعيد بعض الدول الرائدة في تطبيق الحكامة الجيدة على المستوى المحلي بحيث أصبح التعاقد ممارسة منتشرة الآن على نطاق واسع في كثير من الدول¹.

ثانيا: إحداث صناديق لتدعيم القدرة التمويلية للجهات.

لدعم التنمية على صعيد الجهات وتعزيز القدرة التمويلية لهذه الأخيرة لتنفيذ مشاريعها التنموية، فقد بادر المشرع إلى إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي (أ)، وكذا صندوق التضامن الجهوي (ب)، غير أن هاذين الصندوقين يندرجان ضمن الحسابات الخصوصية للخرينة وهو ما قد يضيف عليهما الطابع المؤقت في قوانين المالية السنوية.

(أ)- صندوق التأهيل الاجتماعي.

لقد أحدث صندوق التأهيل الاجتماعي بموجب المادة 142 من الدستور، ويهدف هذا الصندوق إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات لاسيما في المجالات التالية:

- الماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- السكن غير اللائق؛
- الصحة؛
- التربية؛
- شبكة الطرق والمواصلات.

¹ يوسف وهبي، حدود تطور اللامركزية والمقترح الجديد للجهوية، م س، ص 166 و 167

فالمشرع حدد ميزانية هذا الصندوق وكذا نفقاته وكيفية تسييره ومدة العمل به بموجب قانون المالية السنوي¹، إلا أن معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي تحدد حسب الناتج الداخلي الخام الفردي وعدد الساكنة في العالم القروي، وكذا حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة ونسبة الهشاشة بالجهة، وكذا طبيعة المشاريع المراد تمويلها².

والملاحظ حسب مقتضيات القانون التنظيمي للجهات فإن المشرع لم يمنح صفة الأمر بقبض مداخل وصرف نفقات هذا الصندوق لوالي الجهة أو لرئيس المجلس الجهوي، وإنما منح هذا الاختصاص لرئيس الحكومة، وتبقى لهذا الأخير صلاحية تعيين ولاية الجهات أمرين مساعدين بقبض مداخل هذا الصندوق ونفقاته وفقا للمقتضيات المتعلقة بالمحاسبة العمومية³.

ولتحقيق الأهداف التي أنشئ لأجلها صندوق التأهيل الاجتماعي فقد أقر المشرع إحداث لجنة جهوية تقنية يرأسها والي الجهة، وتتألف هذه اللجنة من رئيس مجلس الجهة وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل خمس جماعات، وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة.

وتنيط بهذه اللجنة المهام التالية:

- تشخيص العجز المسجل داخل الجهة؛

- إعداد برامج للتأهيل الاجتماعي يأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع؛

¹ المادة 129 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 1 من مرسوم رقم 598.17. 2 الصادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) المتعلق بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14. 111 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 15 ربيع الأول 1439 (4 دجنبر 2017)، ص 6866.

³ المادة 230 من القانون التنظيمي السالف الذكر.

- وتجتمع اللجنة التقنية بدعوة من رئيسها مرتين على الأقل في السنة، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك.

كما يقوم والي الجهة بإعداد تقرير سنوي يتم رفعه إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ويتضمن ما يلي:

- مراحل تنفيذ البرنامج؛

- تقييم حصيلة الانجازات؛

- التوصيات التي من شأنها الرفع من مردودية وتيرة إنجاز المشاريع.¹

وتتولى هذه اللجنة تحديد البرامج السنوية والقطاعية للصندوق والبرامج المتعددة السنوات، وذلك بناء على الموارد المخصصة للجهة، كما تقوم بتحديد آليات التشخيص على أساس المعلومات المتوفرة لدى المصالح والقطاعات الوزارية المعنية استنادا إلى حاجيات الجماعات الترابية المعبر عنها، والمعطيات المتعلقة بحصيلة الانجازات والحاجيات القطاعية والأولويات والإكراهات.²

إن تقييم هذه البرامج يتم من طرف والي الجهة وذلك مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم إنجاز تقرير تفصيلي حول نسبة المشاريع المبرمجة، وكذا الإكراهات التي تحول دون تنفيذ هذه المشاريع مع تحديد الأطراف المتدخلة والمعنوية بخصوص الإجراءات الواجب اتخاذها في هذا الشأن، إضافة إلى اقتراح الحلول الموضوعية لتجاوز هذه الإكراهات، ويتم رفع هذه التقارير إلى وزير الداخلية وإلى الوزراء المعنيين بهذه المشاريع، وتجدر الإشارة إلى أن العمليات المنجزة من طرف صندوق التأهيل الاجتماعي تخضع لتدقيق سنوي تقوم به المفتشية العامة للإدارة الترابية، وكذا المفتشية العامة للمالية.³

وما يمكن ملاحظته أن إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي جاء لغرض وهدف اجتماعي محض، ويظهر ذلك جليا من طبيعة الاختصاصات المنوطة به، وعليه فإن الغاية التي أنشئ

¹ المادتين 232 و 233 من القانون التنظيمي.

² المادتين 2 و 3 من المرسوم رقم 598. 17. 2 السالف الذكر.

³ المادتين 4 و 6 من المرسوم رقم 598. 17. 2 السالف الذكر.

من أجلها تتمثل في تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية بين الجهات، وبالتالي فإن دور هذا الصندوق يتوقف على مدى توفره على الموارد المالية الكافية لسد حاجيات الجهة من التنمية الاجتماعية، لأنه بدون موارد مالية سيفرغ مدلول التنمية الجهوية من محتواها الايجابي وسيسقط الصندوق في تجربة الأنظمة السابقة لبعض الصناديق التي أحدثت خصيصا للتنمية الجهوية مثل صندوق الموازنة والتنمية الجهوية، وبالتالي لن يخدم بناء دعائم الاستقلال المالي، بل سيزيد من حاجيات الجهات وسيزيد كذلك من نسبة إمدادات ميزانية الدولة لها على المستوى الاجتماعي.

ب)- صندوق التضامن بين الجهات.

أما في ما يخص صندوق التضامن بين الجهات فإنه يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، وقد أوكل المشرع لقانون المالية أمر تحديد موارد ونفقات هذا الصندوق وكذا كفاءات تسييره¹.

ويتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات على أساس مجموعة من المعايير، تتمثل في مؤشر التنمية البشرية والنواتج الداخلي الخام، وعدد العاطلين وعدد الساكنة القروية وعدد الساكنة في الهوامش الحضرية، وطبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية، كما تحدد النسبة المئوية لمعايير التوزيع بمقتضى قرار وزير الداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات².

وإذا كان إحداث هذا الصندوق قد جاء بغرض خلق نوع من التوازن بين الجهات وتحقيق العدالة المجالية، فإن الدولة غير مطالبة لوحدها بتحمل ميزانية هذا الصندوق، ذلك أن التضامن الذي يرغب في تحقيقه هو التضامن بين عموم الجهات، حيث أن الجهات الغنية وخاصة تلك التي تحقق فائضا في ميزانياتها، مطالبة بضخ جزء من مواردها المالية في ميزانية هذا الصندوق، وذلك بغية استفادة الجهات الأقل حظا أو تلك التي لا تتوفر على عائدات مالية

¹ المادة 234 من القانون التنظيمي.

² المادتين 1 و2 من المرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) والمتعلق بتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 4 ديسمبر 2017، ص 6867.

لتغطية نفقاتها، وهذا الطرح لا يتماشى مع المؤشرات والمعايير التي أقرها المشرع لتوزيع الموارد المالية لهذا للصندوق، علما أن تلك المعايير نجدها في كل الجهات مما يعني أن الاستفادة من عائدات الصندوق ستخص جميع الجهات، وهو ما سيزيد من إغناء بعض الجهات على حساب أخرى أقل امتلاكا للموارد المالية، بل كان على المشرع تخصيص ميزانية هذا الصندوق لصالح الجهات التي تعرف عجزا في ميزانياتها للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترايبية وعن الفوارق الجغرافية والديمغرافية التي يحدثها التقسيم الجهوي.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة الاستشارية للجهات قد اقترحت فيما سبق أن يتم ضخ 10% من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة لكل جهة، على أن يتم توزيع مداخيل هذا الصندوق بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات¹. وخلافا لما ذهبت إليه اللجنة الاستشارية للجهات يلاحظ أنه منذ إحداث هذا الصندوق بموجب قانون المالية السنوي ضمن الحسابات المرصدة لأموال خصوصية، فإن النسب المرصودة لفائدة الجهات من حصيلة الرسم المفروض على عقود التأمين بلغت سنة 2018 ما مجموعه 2% وهي النسبة التي لم يطرأ عليها أي تغيير منذ إحداث هذا الصندوق².

وعموما فإن تعزيز الاستقلال المالي للجهة لدعم دورها التنموي، لا يتم إلا بتعزيز الموارد الذاتية للجهة وكذا الإعانات المرصودة لها أو الموارد الخارجية للتمويل، وعليه يمكن إبداء مجموعة من الاقتراحات لتعزيز الموارد المالية للجهة:

- العمل على تمكين الجهة من التحكم في مواردها المالية وخاصة الذاتية نظرا للأهمية البالغة لهذه المسألة، إذا أريد أن تساهم عبر البرمجة والتخطيط العقلاني، في النهوض بالتنمية الجهوية والوطنية، وأن تكون قادرة على تحقيق المشاريع والعمليات والأشغال المسطرة لتلبية

¹ اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام ص33.

² راجع المادة 12 المكررة من قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 دجنبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6633، بتاريخ 25 دجنبر 2017، ص 7336.

الحاجيات الأساسية للسكان وخاصة الأولويات منها¹، وبالتالي فالجهة يجب أن تكون لديها موارد مالية قارة وقادرة على التطور مستقبلا، ليتسنى لها التخطيط للمشاريع التنموية بنجاح، لأن أية استراتيجية تنموية تضعها تظل شكلية وغير مجدية إذا لم تصاحبها الموارد المالية الذاتية والإمكانات الممكن توفيرها من مصادر مختلفة (القروض، استغلالات...).

- دعم الموارد الذاتية للجهات يضمن نوعا من الاستقلال المالي الكفيل بالتجاوب مع الاختصاصات التنموية المنوطة بها، وفي هذا الإطار يجب إقرار سلطة جبائية للجهات بشكل يلائم ومتطلبات العمل الجهوي وكذا مستلزمات الممارسة التنموية للجهات، والتي بموجب هذه السلطة الجبائية ستتمكن من تعزيز مواردها المالية، حيث يمكن تدعيمها كذلك إذا تم تمكين الجماعات الترابية وخاصة الجهات من حصة من منتج الضريبة على الأرباح على بعض المؤسسات العمومية والشبه العمومية (كالمكتب الوطني للكهرباء، اتصالات المغرب، والشركات الأجنبية التي تستغل رخص الهاتف...) ²، وهي ضرائب لا تستفيد منها جميع الجماعات الترابية وبالأحرى الجهات.

- ضرورة وجود نظام جبائي محلي يكرس البعد الحقيقي للاستقلال المالي الجهوي، إذ أن إنشاء نظام محلي يعمل على تنمية الاعتمادات اللازمة لتمكين الجماعات الترابية من تحسين تجهيزاتها والقيام بمسؤولياتها المنوطة بها، يجب أن يعتمد بالأساس على الاستقلالية عن طريق توفير في الإمكانات المالية لذلك، ومن هذا المنظور يجب ربط الجبائية المحلية بالجبائية الوطنية، ولتعبئة الموارد المالية للجهة ينبغي الحرص على وضع إدارة جبائية قادرة على استخلاص الضرائب والرسوم الجهوية.

- أما بالنسبة للموارد المحولة أو المرصودة لفائدة الجهات فإنه يتعين عدم التأخير في منحها، وجعلها عنصرا قارا ودائما وفي اتجاه مكمل وتصاعدي.

¹ محمد ولزيكي، الجهة أمام التحديات التنموية الاقتصادية والاجتماعية -جهة فاس بولمان نموذجا- رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري- المدرسة الوطنية للإدارة- السنة الجامعية 2003-2004، ص213.

² أبا حازم الطالب أخيار، تدبير مالية الجهة بالمغرب -جهة كلميم السمارة نموذجا-، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص 112 .

المبحث الثاني: توزيع الاختصاصات وتدعيم سياسة اللاتمرکز الإداري.

تتوقف ممارسة الوحدات الترابية لمهامها التنموية بالشكل المطلوب، على حجم الاختصاصات المعترف لها به، وكيفية توزيعها بينها وبين الدولة ثم على دقة ووضوح هذه الاختصاصات لتجنب تضاربها وتداخلها مع باقي اختصاصات المتدخلين داخل نفس المجال الترابي، فالأمر يتطلب التمييز بين العناصر المكونة لمفهوم اللامركزية والعناصر التي بفضلها تتعزز هذه الأخيرة¹.

إن ممارسة الجهات لاختصاصاتها بالشكل المطلوب يتوقف على كيفية تحديد هذه الاختصاصات وكذا وضوحها ودقتها (المطلب الأول)، كما أن نجاح الجهوية المتقدمة يتطلب تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري من خلال إعادة النظر في البنية المؤسساتية للاتمرکز الإداري وإعادة تنظيم المصالح الخارجية لاختصاصاتها على الصعيد الجهوي، لجعلها محاورا قريبا للجهات وفعالا في السياسة التنموية الجهوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توزيع الاختصاصات وسيلة أنجع لتدبير التنمية الجهوية.

إذا كانت مسألة توزيع الاختصاصات تطرح إشكالات عديدة فإن الاتجاه الفقهي قد حدد طبيعة هذه الاختصاصات، فإما أن يتم تعداد وذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية المحلية على سبيل الحصر، ضمن قائمة يوردها في قوانين الإدارة المحلية والترابية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن قائمة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون ضمن قائمة مصالح وطنية، ويترتب عليه أن لا يجوز للوحدات الترابية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها بالتشريع، وهو ما يعرف بالأسلوب الانجليزي في توزيع الاختصاصات². أما الطريقة الثانية أو ما يعرف بالأسلوب الفرنسي، وهي أن يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية³، وهو ما تبنته فرنسا

¹ آمال بلشقر، مرجع سابق ص 241.

² هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، عمان، دار الثقافة، الطبعة 2004 ص1.

³ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، الطبعة 1992 ص5.

في دستورها الصادر سنة 1958 لاسيما في مادته 34 والتي تنص على أن القانون هو الذي يحدد المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية.

أما فيما يخص المشرع المغربي والذي بوأ الجهة مكانة الصدارة فإن الأمر يقتضي بشكل مباشر الاعتراف لها باختصاصات فعلية وتقريرية واسعة، تبرز مكانتها كشريك مميز للدولة وتفتح لها آفاقا كبيرة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بهدف النهوض بالتنمية المندمجة، التي تتطلب تجنب كل ما من شأنه عرقلتها، من خلال تفادي التراكمات السلبية الناتجة عن سوء توزيع الاختصاصات ما بين المجالس الجهوية، وباقي الجماعات الترابية وتداخلها مع أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ثم غموض المقتضيات المحددة لهذه الاختصاصات وعدم دقتها¹.

كما أن التمييز بين القضايا الوطنية والقضايا الترابية يبقى رهينا بدور الدولة في تحديد ما يعتبر من اختصاصها وما هو مسند للجماعات الترابية وبالأخص الجهات²، وذلك لجعل الجهة فضاء جديد للتداول والتشاور والتكوين لخدمة المصلحة العامة من خلال منتخبهم في الجماعات الترابية بما فيها الجهة، الشيء الذي اقتضى نهج أسلوب لتوزيع وتحديد الصلاحيات بين المستوى الوطني والجهوي³، وإذا كان المشرع الجهوي قد حدد مجالات عامة تتاط بالجهة

¹ أمال بلشقر، قراءة تحليلية لاختصاصات الجهات في ضوء للقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة 2017، ص 613.

² سعيد بوشاكوك، النخب المحلية وتدبير خيار الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، الموسم الجامعي، 2015-2016، ص 212.

³ عادل تميم، إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة - دراسة مقارنة-، دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2008 2009، ص 52.

كالنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولا سيما فيما يتعلق بما يلي:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتأمينها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛
- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛
- العمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها.

وتقوم الجهة بهذه المهام مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات¹.

وطبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع تمارس الجهات الاختصاصات الذاتية (**الفقرة الأولى**) المسندة إليها بموجب أحكام القانون التنظيمي للجهات، كما تمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة (**الفقرة الثانية**)، واختصاصات أخرى منقولة من الدولة إلى الجهات (**الفقرة الثالثة**). إلا أن نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة مقرون بنقل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاصات المنقولة².

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية للجهات.

لقد منح القانون التنظيمي للجهات اختصاصات ذاتية وأصيلة، وذلك من أجل الاضطلاع بمهامها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (**أولا**)، إلا أن طبيعة هذه

¹ المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 140 و141 من دستور سنة 2011.

الاختصاصات يطالها نوع من التضارب والتداخل في بعض الأحيان مع الجماعات الترابية الأخرى أو الوحدات اللامركزية للدولة (ثانياً).

أولاً: طبيعة الاختصاصات الذاتية للجهة.

نلاحظ على أن الجهة تمارس اختصاصاتها الذاتية في مجال التنمية الجهوية، وكذا إعداد وتتبع تنفيذ برنامج للتنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب¹، وتشمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية على الميادين التالية:

(1) التنمية الاقتصادية:

- دعم المقاولات؛
- توطيد الأنشطة الاقتصادية بالجهة؛
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي؛
- إنعاش أسواق الجملة الجهوية؛
- إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية؛
- جذب الاستثمار وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي؛

(2) التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل:

- إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل؛
- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.

(3) التنمية القروية:

- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي؛
- بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

(4) النقل:

- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة؛
- تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

¹ المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات.

(5) الثقافة:

- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها؛
- تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.

(6) البيئة:

- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية؛
- وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء؛
- إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

(7) التعاون الدولي:

يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقاً للأنظمة الجاري بها العمل¹.

إن الاختصاصات الذاتية للجهة كما وردت في المادة أعلاه، هي اختصاصات متنوعة وتشمل مجموعة من المجالات (التنمية الاقتصادية، والتكوين المهني، والتنمية القروية، والبيئة، والتعاون الدولي)، وبإجراء مقارنة بسيطة بين القانون التنظيمي للجهات والقانون السابق رقم 96-47 في الشق المتعلق بالاختصاصات الذاتية، نلاحظ على أن الاختصاصات الواردة في القانون التنظيمي جاءت مفصلة وتشمل جميع الميادين والمجالات، في حين أن القانون القديم لم يتطرق لهذه الاختصاصات بالتفصيل، إذ جاءت بشكل عام، وتم تقسيمها إلى اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة واختصاصات استشارية².

ثانياً: مسألة تنازع الاختصاص بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى.

إذا كان المشرع قد نص على منح الجهة الاختصاصات الذاتية فإن طبيعة هذه الاختصاصات في مجملها ذات طابع اقتصادي وتنموي، وأنه على الرغم من التنصيب على بعض المجالات الاجتماعية كالتكوين المهني والتكوين المستمر والشغل والنقل، فإن هذه

¹ المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 6 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات.

الاختصاصات هي نفسها قد منحها المشرع لمجالس العمالات والأقاليم، حيث أن المشرع ذهب إلى منح كل ما هو اقتصادي للجهات واجتماعي للعمالات والأقاليم وخدمات القرب للجماعات. إن التخصيص على بعض المجالات ذات الطابع الاجتماعي من صميم الاختصاصات الذاتية للجهات من شأنه أن يحدث تداخلا في ممارسة هذا الاختصاص مع مجالس العمالات والأقاليم، خاصة أن هذا النوع من الاختصاصات يتسم بالعمومية والشمولية، ولعل تدقيق وتوضيح هذه الاختصاصات يساهم بشكل كبير في توزيع الموارد بين الجماعات الترابية، بشكل يتناسب مع حجم اختصاصاتها وتقوية وتفعيل التنسيق بينها وبين مصالح الدولة بغية تحقيق الانسجام في تدخلاتها بدل التضارب والتنازع فيما بينها¹، حيث أن التجربة في مجال العمل الجماعي أكدت بأن تضارب الاختصاصات أدى إلى إفشال العديد من المشاريع وعرقلة إنجازها²، وهذا التداخل ينتج عنه إما أن كل الأطراف تتدخل في كل شيء، وإما أن تمتنع بدعوى أن الطرف الآخر هو المعني، وكلا الوضعيتين غير صحيحتين³.

وخلافا لما سار عليه القانون رقم 96-47 الذي ذهب إلى اعتماد المقتضى العام للاختصاص فإن القانون التنظيمي للجهات حدد الاختصاصات الذاتية بشكل واضح، ورغم وضوح هذه الاختصاصات إلا أنها تتسم بالغموض وعدم الدقة، وهذا ما أدى إلى تدخل الجهات في كل المجالات دون رسم حدود ذلك التدخل، مما يوحي بأنها تقوم بكل شيء مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء بشكل واضح، ودقيق يكمل أدوار الوحدات الأخرى والدولة⁴. وهو نفس الأمر الذي ذهبت إليه تشريعات الدول الأنجلوساكسونية، كما هو الشأن في المملكة

¹ منية بلمليح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 90-91، يناير-أبريل 2010، ص 54.

² للمزيد راجع بهذا الخصوص أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، من إعداد عبد الغني الشاوي في موضوع أفاق التنمية المحلية على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار، مرجع سابق.

³ بوجمعة بوعزاوي، توزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية، تداخل أم تكامل، تدبير الشأن المحلي، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى، 2006، ص 82.

⁴ محمد بوجيدة، التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات، والممارسة العملية، القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2000، ص 135.

المتحدة (بريطانيا، بلاد الغال، وإيكوسيا وغيرها) والولايات المتحدة الأمريكية والدول التي حاكتها في هذا الاتجاه الذي يقضي بتحديد اختصاصات الوحدات اللامركزية على سبيل الحصر، أي قائمة مدققة لا يسوغ الخروج عنها مع إمكانية تغييرها حسب التطورات المستجدة¹.

ويستشف من خلال المصطلحات المستعملة للتعبير عن الاختصاصات الذاتية للجهة، أنها لا تسمح بمعرفة محتوى وطبيعة المهام التي يتعين على الجهة القيام بها في ميادين اختصاصاتها بشكل واضح، مما يترك المجال للبس واختلاط المفاهيم، خاصة وأن الميادين التي تتدخل فيها الجهة تمتلك فيها قطاعات حكومية ومؤسسات عمومية اختصاصات أساسية، ومن أمثلة ذلك دعم المقاولات، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي، إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي، وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة، والإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية. فتوظيف مصطلحات فضفاضة لتحديد اختصاصات ذاتية، كالدعم والإسهام والإنعاش التي تحمل في طياتها إجراءات وتدابير متعددة لممارسة الاختصاص، يتناقض ومتطلبات التدبير الحديث الذي يركز على ضبط المهام والمسؤوليات بشكل يساعد على تدبير الشؤون المختلفة والتوظيف الأمثل للإمكانات والوسائل المتاحة.

كما أن اعتماد مقتضيات عامة لتحديد الاختصاصات الذاتية للجهة، دون ضبط المهام التي يتوجب عليها القيام بها لبلوغ أهداف تلك الاختصاصات، يطرح إشكالا آخر يرتبط بالاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، ذلك أن مجموعة من الاختصاصات التي صنفها القانون التنظيمي للجهات في خانة اختصاصاتها الذاتية ترتبط باختصاصات أخرى وردت ضمن قائمة الاختصاصات التي ستمارسها هذه الأخيرة بشكل مشترك مع الدولة، والمثال يخص ميدان التنمية الاقتصادية الذي تمارس فيه الجهة اختصاصا ذاتيا يتعلق بجذب الاستثمار، ومعلوم أن جذب الجهة للاستثمار يرتبط بما ستقوم به من إجراءات عملية لتحسين جاذبية

¹ محمد بوجيدة، تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 46 شتبر-أكتوبر 2002، ص51.

المجال الترابي وتقوية تنافسيته، وهو ما يعد بموجب المادة 91 من القانون التنظيمي اختصاصا مشتركا مع الدولة¹.

وما يجب تسجيله بهذا الخصوص هو أنه إذا كان المشرع قد نص على أن هذه الصلاحيات تدخل في قائمة الاختصاصات الذاتية للجهة، فهذا لا يعني لا من باب المنطق ولا من الناحية العملية أن الدولة ستتخلّى عن هذه القطاعات الحيوية، وبالتالي فالاختصاصات الذاتية للجهة تعتبر مكملة لسياسة الدولة وليس هناك تداخل، بل المغزى هو التكامل وتضافر الجهود بين المتدخلين في كل ميدان سعيا للنهوض بالتنمية الجهوية وخدمة لمصالح الجهة، لهذا سعى القانون التنظيمي المتعلق بالجهات إلى تفصيل كل محور من المحاور السبعة على حدة، لتوضيح أكثر ولتأطير مجالات تدخل الجهة من أجل الرقي بعملها إلى مستوى عال من الجودة في الخدمات، والفعالية في الأداء، والنجاعة في بلورة الفعل العمومي الترابي². وأمام هذا الوضع ذهبت بعض الدول كفرنسا إلى إصدار نصوص قانونية توضح في هذه المجالات الدور المنوط بالدولة وبالجهة، وتعدد مجال عمل كل طرف منها ووسائل تنسيق تدخلاتها لتفادي تداخل الاختصاصات وتحقيق الانسجام وضمان تدبير عقلاني للموارد الطبيعية³.

وعليه يبدو أن المشرع لم يرق بتدقيق حقيقي لاختصاصات الجهات حيث نص في الواقع على ميادين للاختصاصات وليس على الاختصاصات بالمعنى الدقيق، فالاختصاصات تنطوي على صبغة قانونية أساسا، والتدقيق في الاختصاصات يعني تحديد القرارات والإجراءات والأعمال الممكن اتخاذها في إطار كل اختصاص معين، وهذا ما ركز عليه الخطاب الملكي بمناسبة المسيرة الخضراء لسنة 2008 " لتحقيق العقلنة والانسجام والتكامل"، كما أكد كذلك

¹ آمال بلشقر، قراءة تحليلية لاختصاصات الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، ص 619 و620.

² دليل منتخبى الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، من إعداد المديرية العامة للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 60، أنظر بوابة الجماعات الترابية www.pncl.gov.ma، اطلع عليه بتاريخ 5 أكتوبر 2018.

³ حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 87-88 يوليو - أكتوبر 2009 ص 79.

الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية حول الجهوية على "تفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها". ويعد الغموض الذي يسود بشأن توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية من النواقص العقيمة التي يتسم بها النظام الإداري المغربي، ويمكن تفسير ذلك بالسمة التقنية المعقدة والعويصة لعملية توزيع الاختصاصات، بالنظر للتماثل والتشابه بين اختصاصات الدولة والجهات¹.

الفقرة الثانية: الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة.

إذا كانت طبيعة هذه الاختصاصات قد حددها القانون التنظيمي في التنمية الاقتصادية والتنمية القروية والتنمية الاجتماعية والبيئة والثقافة²، فإن تفعيل هذه الاختصاصات بالشكل المطلوب يتطلب إجراء تعاقد ما بين الجهة والدولة، وذلك إما بمبادرة من هذه الأخيرة، وإما بطلب من الجهة³ اعتمادا على مواردها المالية الذاتية، على أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقد مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها⁴.

ويمكن أن تدخل ضمن هذه الاختصاصات مجموع الاقتراحات التي يمكن أن يقدمها المجلس الجهوي للدولة والأشخاص المعنوية الأخرى، وذلك فيما يخص الأعمال الواجب القيام بها لاختيار الاستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو الأشخاص المعنوية، وإبداء رأيه في السياسة المتعلقة باختيار الاستثمارات المنجزة في الجهة، وكذا إبداء رأيه في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير، وإنشاء المؤسسات الجامعية والمستشفيات وما يمكن تسجيله بخصوص هذه الاختصاصات أنها واسعة ومتنوعة حددها القانون التنظيمي

¹ محمد اليكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، م.م.ا.م.ت، عدد 121، مارس أبريل 2015، ص17.

² المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات.

³ المادة 92 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴ المادة 93 من القانون التنظيمي للجهات.

بصبغة عامة وشمولية يتعذر معها تدقيقها ووضع حدود لها، بالقياس إلى نفس الاختصاصات الموكولة للهيئات العمومية الأخرى¹.

أولاً: مبدأ التعاقد.

استمد هذا المبدأ أساسه من القانون الخاص حيث ينظم العقد علاقة مشروطة بين طرفين، وهنا لا يجب التركيز فقط على الصبغة التعاقدية المستوردة في إطار قواعد ومبادئ القانون الخاص، بل يجب النظر بعمق إلى مفهوم الديمقراطية المحلية، فالانخراط في التعاقد يعني التفاوض أولاً، ولا يكون إلا بين أطراف متساوية في الحقوق وحررة في اتخاذ القرار، وإذا كانت اللامركزية تستجيب لمنطق الثنائية والفعالية والتضامن، فإن التعاقد يستجيب لدواعي الفعالية والمشروعية.

وفي هذا السياق، قد يكون التعاقد بين الدولة والجهة الوسيطة المثلى للتخطيط المحلي، المنطلق من شروط التناغم والتوافق مع أولويات معدة في مستويات أخرى، وكذلك شكل جديد للتنمية الجهوية، ولتحقيق هذا المبتغى يجب أن يحمل العقد جملة من الشروط العامة والخاصة تتجلى أساساً في طبيعة الأهداف المطلوب تحقيقها، وتفصيل حصص المساهمة وطرق التمويل المعتمدة عن كل جانب، وأجال التنفيذ وإمكانية تعديل الشروط تفادياً للتوقف والتبذير.

ويدخل التعاقد بهذا المفهوم في إطار التخطيط الاستراتيجي لتحقيق المشاريع التنموية الكبيرة والتي تنقسم لثلاث أنواع:

- المشاريع الوطنية الكبرى التي تهم الجهة؛
- المشاريع الكبرى المعدة في إطار البرنامج الجهوي؛
- المشاريع الكبرى البين-جهوية.

وانطلاقاً من كون التعاقد الذي يعتبر ركناً أساسياً في بلوغ التنسيق القبلي للبرامج وتحديد الأهداف والنتائج المنتظرة، فإن ممارسة الاختصاصات المشتركة تتم بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة صاحبة الاختصاص والتي تريد ممارستها بصفة مشتركة مع الجهة، أو بطلب من الجهة التي تعرب عن رغبتها في ممارسة إحدى الاختصاصات المشتركة لها مع الدولة، وعلى

¹ حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي، مرجع سابق، ص

هذا الأساس فإنه لا بد للجهة أن تجد مخاطبا دائما وقريبا يمثل الدولة على مستوى الجهات¹، مما يتطلب تعزيز دور المصالح اللامركزية للإدارات المركزية وإحداث أخرى جديدة ومنحها اختصاصات تقريرية للمساهمة في بلورة وتفعيل الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات.

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية جاء بمجموعة من المقترحات التي تخص التعاقد بين الدولة والجهة، وتتجلى في كون الدولة ملزمة بتحديد وعاء المداخل الجبائية وشبه الجبائية ومراقبته وتصفيته واستخلاصه من خلال التعاقد، وبغض النظر عن الاعتمادات المرصودة للجهة من خلال الرفع من حصتها من الضرائب أو اقتسامها مع الدولة لمجموعة من الضرائب (ضرائب سيارات مثلا)، فإنه وفي إطار التعاقد تنقل الاختصاصات بتوازي مع الميزانيات المخصصة لها، كما أن الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التي اقترحت اللجنة إحداثها يتم تعيين رئيسها بشكل تعاقدى، باقتراح من هيئة من الشخصيات الخبيرة المستقلة إثر طلب عمومي للترشيحات، وقد دعت اللجنة إلى نهج عقود البرامج بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية فيما يخص التصريف الترابي للمشاريع القطاعية، على أن تخضع نماذج العقود-البرامج لمبادئ التخطيط الاستراتيجي.

وترى اللجنة بأن على الجهات أن تمثل الفضاء الرئيسي لبلورة السياسات العمومية في بعدها الجهوي، وهكذا فالعلاقة التعاقدية بين الدولة والجهة يجب أن تتدرج في إطار آلية تمكن الجهة من لعب دور محاور لا غنى عنه في تأطير الأنشطة المهيكلة التي سيتعين على الأقاليم والجماعات الانخراط فيها، حيث سيصبح من مهام الجهة إبرام تعاقدات مع الدولة من جهة، ومع المستويات الأخرى من الجماعات الترابية من جهة ثانية، وستكون الجهة بذلك مركزا

¹ دليل منتخبى الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، من إعداد المديرية العامة للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 66.

لتنسيق وصياغة واستكمال المقترحات المشتركة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل رفعها إلى الدولة¹.

ويكتسي التعاقد أهمية قصوى بالنظر إلى تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية والى التغيير الذي عرفته وظيفة الفاعلين السياسيين، ذلك أن السلطات العمومية لم تعد تحتكر المسؤولية لوحدها في تحقيق التنمية، في حين ظهر على السطح دور فاعلين آخرين بدؤوا يطالبون بإشراكهم في اتخاذ القرار خاصة المحلي منه، وهو ما يحتم تغيير طبيعة الأدوار المعترف بها لكل فاعل، من جهة ثانية فإن أي فاعل لا يمكنه لوحده ولا يملك الوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة، ونظرا لهذه المعطيات بات من الضروري الاعتماد على مبدأ التعاقد لتحقيق حكمة محلية²، ويرتكز هذا التعاقد على تسطير برنامج للأهداف المراد إنجازها خلال مدة معينة والوسائل اللازمة، لتبقى مراقبة الدولة في هذا المجال مقتصرة على النتائج وليس مراقبة المصادقة والتنفيذ³.

ويجد التعاقد ما بين الوحدات الترابية المختلفة مبرره في كونها تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما يعني ميلاد عدة أشخاص معنويين عموميين على الصعيد اللامركزي يتميزون عن الدولة، وهنا نجد الدستور يشير إلى أن الجماعات الترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ومن نتائج هذا الاعتراف إمكانية منح هذه الجماعات فرصة التعاقد وإبرام معاهدات كيفما كان نوعها⁴. ومن المؤكد أن التعاقد ينطوي على مزايا عديدة، حيث يحيل على

¹ راجع تقرير اللجنة الجئة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ص171.

² Ali SEDJARI, partenariat public-privé et renouveau de l'action publique, une gouvernance et conduit de l'action publique, s/d Ali SEDJARI, l'haramattan,2003, p252.

³ عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكمة الجيدة، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 90-91 يناير-أبريل 2010، ص74.

⁴ Mohamed EL YAAGOUBI, réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie al Maarif, al Jadida, 2006, p390 .

مجموعة من القيم الايجابية مثل التفاوض والتقاء الإرادات والتوافق أو الإجماع والحكمة الجيدة، وتلطيف الوصاية بجعلها وصاية ذكية مركزة على تحديد الأهداف المتفاوض بشأنها، مع مواكبتها بمراقبة النتائج وتقييم بعدي وإمكانية تنظيم تنافس الاختصاصات وترشيدها، وتأمين قدرة الدولة على الحفاظ على حد أدنى من التماسك الاجتماعي والترابي. لكن التعاقد يتسم أيضا ببعض العيوب نذكر منها الديمقراطية، نظرا للخلط الذي ينجم عن المصطلحات المستعملة (عقود، اتفاقات، اتفاقيات، شراكات...) وغموض القيمة القانونية للاتفاقيات، والدفع بالسلطة العمومية إلى تفادي اتخاذ الإصلاحات الضرورية والتهرب من المسؤولية وإضعاف المصادقية الديمقراطية¹.

وعليه يمكن القول أن تسطير البرنامج التعاقدى وتحقيق أهدافه، تعترضه عراقيل متعددة نذكر منها إشكالية التمويل بالنسبة للجهات الفقيرة، الأمر الذي يجعل مسألة إبرام العقود في هاته الجهات مسألة صعبة، ومن هنا نقترح أن يكون دور الجهات التي تحقق فائضا في ميزانيتها دورا فعالا في انجاز هذه العقود وتنفيذها، ترسيخا لمبادئ التضامن والتعاون الجهويين التي جاء بهما الدستور².

الفقرة الثالثة: الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات.

لقد تم تعزيز الاختصاصات الذاتية باختصاصات قابلة للنقل من الدولة إلى الجهات، على أن يقترن ذلك وجوبا بتحويل الموارد اللازمة. وتجسيدا لسياسة القرب التي تقوم على إعادة توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، بشكل يسمح بتجاوز عامل تراكم المسؤوليات، الذي يجعل التدبير مزدوجا ومتداخلا، لا يمكن من التحديد الواضح للمسؤولية³، فالهدف من ذلك هو التشبث بالمجال الترابي في مواجهة العولمة والتنافسية، ومحاولة تجاوز معوقات التسيير المركزي من خلال تقليص الزمن بين اتخاذ القرار والفعل، وضمان الإنصاف

¹ محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، م.س، ص18.

² عبد الحنين سليم، عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة، رسالة لنيل الماستر، مرجع سابق، ص 100.

³ محمد الغالي، سياسة القرب مؤثر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص27.

الترابي لخدمات الإدارة¹ بفعالية ونجاعة تامة...؛ غير أن تحديد هذه الاختصاصات المنقولة يظل من أهم الإشكاليات التي يطرحها الاستقلال الوظيفي للجهة، ولتجاوز هذه المعضلة عمد الدستور والقانون التنظيمي للجهات إلى تبني مبدأ التفريع.

أولاً: مبدأ التفريع².

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة الذي يقوم على التوزيع الديمقراطي للاختصاصات والموارد بين المستويات الثلاث للجماعات الترابية والدولة، حيث أن ما يستطيع المستوى الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه المستوى الأدنى يتولى به الأعلى وتطبيقاً لهذا المبدأ، فالإقليم يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكفل بما لا يمكن للجماعات الترابية الأخرى أن تقوم به، والدولة تمارس الاختصاصات، التي لا يمكن إسنادها للجماعات

¹ الشريف الغيوي، إدارة القرب: آلية للتضامن الترابي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص 15.

² إن إعطاء تعريف لـ"مبدأ التفريع" يبقى صعباً لكونه يتسم باللبس والنسبية، فجزور هذا المصطلح مستمد من القانون الكنيسي خاصة الكاثوليكية الاجتماعية ومن الأعراف السياسية القديمة والمتنوعة للفكر الأوروبي والفكرة الأساسية التي يوحى بها هذا المبدأ، هي أن السلطة السياسية لا يجب أن تتدخل إلا إذا عجز المجتمع بمختلف خلاياه من الفرد إلى العائلة إلى الحي إلى المجموعات المتنوعة عن تلبية حاجياته، فالمبدأ يتجاوز المفهوم البسيط للتنظيم المؤسساتي إذ يسرى وينطبق على العلاقات بين الفرد والمجتمع، قبل أن يساهم في أي توزيع للاختصاصات بين القاعدة والقمة.

كما نجده في نفس الاتجاه لدى أرسطو في قوله "إن السياسة هي فن حكم الرجال والأحرار"، وسان دكان "إن دور الحكومة يكمن في ضمان وتنمية المحافظة على استقامة وصلاح الأشخاص الخاضعين لها"، وجون لوك "إن تشكل السلطة يبقى أقل أهمية مقارنة مع تحديد دورها"، وأدي توكفيل "إن كل شخص يمكن أن يدبر أمره والمجموعات المجتمعية تعرف تدبير شؤونها، وهنا تكمن حيوية المجتمع المدني". وهناك فقهاء آخرون اعتبروا أن التنظيم المجتمعي يركز على الفرد وكرامته، ومن مفارقات هذا المفهوم أنه لا يتم اللجوء إليه بشكل صريح، مع العلم أن الكثير من النماذج تعتمد إطاراً مرجعياً بشكل ضمني، وأغلب الدول تطبقه دون أن تدرك ذلك، ويبقى هذا المبدأ أكثر حضوراً وتماشياً في ألمانيا، لأنه يعد مصدراً مهماً في الكتابات القانونية، ويعد من المبادئ الأساسية للتنظيم الفيدرالي ليس فقط على مستوى المؤسسات (توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية) وإنما أيضاً للاتحاد الفدرالي.

- راجع بهذا الخصوص، الورقة التنظيمية لأشغال المناظرة الدولية والمغربية حول موضوع مبدأ التفريع لتجلياته وإسهاماته في الديمقراطية والحكمة الجيدة والتنمية البشرية، أورده يوسف وهبي، مرجع سابق، ص 136.

الترابية في مستوياتها الثلاث. فمبدأ التفريع ينظم العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني والسلطات العمومية عن طريق التوزيع الأمثل للموارد والاختصاصات، حيث لا يمكن إسناد اختصاص إلى مستوى أعلى إلا إذا كان المستوى الأدنى لا يستطيع ضمان القيام به¹.

وبمقتضى هذا المبدأ تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص، ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى التدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى، وعلى ضوءه تكون الوحدة الجهوية ملزمة بممارسة الاختصاصات الجهوية، ولا تتدخل الدولة إلا في حالة عجز هذه الأخيرة عن مباشرة ذلك الاختصاص، وبصيغة أخرى لا يمكن للدولة أن تقوم إلا بما تعجز عنه الجهات أو الجماعات الترابية الأخرى. وعليه فمبدأ التفريع الذي أخذت به مجموعة من الدول الديمقراطية يقتضي أن تكون السلطات المنتخبة هي الأقرب إلى المواطنين وهي التي تمارس المسؤوليات العامة، ويؤدي من الناحية العملية إلى تدعيم وتقوية الاختصاصات الذاتية للجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى فما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى².

فالدولة يجب عليها أن تتدخل فقط بالشكل الذي يمكنها من رفع حالة العجز في الزمان والمكان المحددين والكافيين لرفع حالات الاختلال، والتدخل بالضرورة يجب أن يكون مؤقتا وبأقل التكاليف وإلا أصبح هذا التدخل امتدادا أو حماية، فعلى الدولة أن تضع تناسبا موضوعيا بين تدخلها والأهداف المتوخاة من التدخل، وهذا التناسب شرط أساسي لقيام حدة ودرجة التدخل، وبالتالي فمقياس التناسب يشكل ضمانا حقيقية لعدم إفراط الدولة المركزية في تدخلها، فإذا كان بالإمكان أن تختار الدولة في تدخلها بين عدة أشكال من التدخل فعليها أن تختار الأسلوب الأكثر ديمقراطية والأكثر عدالة والأكثر نجاعة والأقل سلطوية.

¹ دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، من إعداد المديرية العامة للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 67.

² أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116 ماي يونيو، 2014 ص 86-87.

فالتدخل يجب أولاً أن يكون أفقياً من الجهات أي من جهة اتجاه جهة أخرى في إطار التوازن والتعاقد والتعاون، لاسيما إذا كانت آثار العجز تجاوزت الجهة الواحدة وأصبح عجزاً عبر جهوي يشمل أكثر من جهة، فإذا أعلنت جهة معينة على أنها عاجزة وتعاني من خلل معين، فيجب عليها أولاً أن تطلب الدعم من الجهات الأخرى وليس من الدولة، ذلك أن تدخل الدولة يجب أن يكون آخر تدخل وليس أول تدخل، بمعنى أنه حينما تقدم الدولة على التدخل إنما بطلب من الجهة أو من تلقاء نفسها فيجب أن يخضع لمجموعة من الشروط، وعليه وقد يتبين للدولة المركزية أن ما تقوم به قد يضعفها أكثر مما يقويها وأن حدود هذه الآثار أصبحت غير جهوية، وبالتالي فالدولة من واجبها أن تتدخل من تلقاء نفسها لحماية القيم والمصالح والمستقبل المشترك، لكن شريطة تعليل ذلك تعليلًا موضوعيًا. وأحياناً ما قد يبدو مصلحة عامة بالنسبة للجهة قد يبدو غير ذلك بالنسبة للدولة، وما قد يبدو مصلحة عامة بالنسبة للدولة قد يبدو للجهة فقط مجرد تدخل في خصوصياتها، وبالتالي فإنه من الصعب إيجاد توازن بين المصلحة الجهورية والمصلحة الوطنية¹.

وتتجلى أهمية مبدأ التفريع في تنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري، دون الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من الأعلى، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على ممارسة اختصاصاتها وأداء مهامها، بالإضافة إلى:

- القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها.

- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين .

- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين.

- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية.

¹ نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية العدد 1، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة 2015، ص 885 وما بعدها.

- اقتسام السلطات التقديرية مع الكيانات المحلية¹. كما تكمن أيضا أهمية التنصيب على مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاصات، في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ مهام الجماعات الترابية كهيئات مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك لاعتباره آلية للحد من مظاهر الاختلال في تدبير الشأن العام المحلي، وبالنظر للصعوبات التي تتلقاها الجماعات الترابية والمنتخبين في التعامل مع الاختصاصات الموكولة إليهم، وهذا راجع لما تحتويه من غموض مما يسبب تداخلا في تدخلات مختلف المستويات والهيئات الترابية².

وكما سبقت الإشارة في المادة 95 من القانون التنظيمي، على أنه يراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة. ولهذه الغاية، يتم نقل الاختصاص وفق المبدأين المشار إليهما عن طريق التعاقد مع الدولة.

ثانيا: مبدأ التدرج.

حسب الأستاذ محمد اليعقوبي فإن التدرج هو وسيلة حاسمة لنجاح الجهوية المتقدمة، فهو أولاً يتيح في كل مرة تكييف الجهوية مع درجة تطور المجتمع المغربي، من أجل تجنب الفجوة المحتملة بين المؤسسات ودعمها الإنساني. وعلاوة على ذلك، فإن التدرج يجعل من الممكن أن تعتاد الجهة على ممارسة مسؤوليات جديدة من خلال التعلم الحقيقي³.

¹ علي قاسمي التمساني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص الجديد بين الدولة والجهات، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، ص 11 و 13.

² محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، 2011-2012، ص 7.

³ Mohamed EL YAAGOUBI, la régionalisation avancée dans les discours royaux, in le droit administratif thématique, imprimerie al Maarif Al Jadida, Rabat, 2016, p53.

ويقصد بهذا المبدأ أن تمتد سلسلة الاختصاصات بشكل تدريجي ومنظم ومترابط بين المستويات المختلفة (الدولة، الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة) بشكل هرمي من القمة إلى القاعدة، وأن يكون لكل مستوى مهامه واختصاصاته التي لا تتعارض مع المستويات الأخرى، أما بالنسبة للموارد، فإعطاء اختصاصات معينة إلى مؤسسة معينة يتوجب تحويل الموارد اللازمة من أجل تمكين المؤسسة من تنظيم مصالحها وتحقيق الأهداف حسب الاختصاصات المنقولة أو المشتركة.

ثالثاً: مبدأ التمايز.

ويقصد به الأخذ بعين الاعتبار جميع مميزات الجهة وخصوصياتها ومقوماتها ومدى استعدادها لممارسة اختصاص ما قابل للنقل من طرف الدولة إلى الجهة المعنية، وفي هذا الإطار يمكن نقل اختصاص ما إلى جميع الجهات أو بعضها أو إحداها فقط¹. وهذا المبدأ هو أداة أساسية يسمح بالتحويلات إلى جهة واحدة أو أكثر، دون الالتزام بتعميم نقل الاختصاصات إلى جميع الجهات، وهو نوع من المنافسة الإيجابية الذي يتم على هذه الطريقة².

فمبدأ التمايز يشكل فكرة يمكن بموجبها أن تواجه الجهة مجموعة متنوعة من العوامل التنافسية التي لم تعد قادرة على تمييز نفسها عن طريق "الرأس المال المادي". وبالتالي، يجب أن تكون الدولة قادرة على بناء استراتيجية تمايز تستند إلى الترويج لمجموعة من المزايا

¹ دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، من إعداد المديرية العامة للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 68.

² Tarik ZAIR, Les enjeux de la régionalisation avancée, l'économiste, édition n4597, de 31 aout 2015, in Samih HAMDAOUI, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14, op.cit. p80.

التنافسية التي ستسمح للنهوض بالجهات المغربية، كما هو الحال بالنسبة للجهات الفرنسية والتي تتميز بشكل كبير عن الجهات المجاورة¹.

وعليه فإنه لا يكفي أن تسند اختصاصات مهمة للجهات وإنما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها بما يتيح لها فرصة ممارسة تلك الاختصاصات، فنقل الاختصاصات مثلاً يجب ألا يشكل أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير بعض المشاريع غير المنتجة ونقل عبئها إلى الجهات. ومن هنا يمكن نتحدث عن مبدأ الدقة في تحديد الاختصاص أي مبدأ التوازي بين نقل الاختصاص ونقل الموارد، فوجود لامركزية جهوية دون توفير الاعتمادات الذاتية والكافية يجعلها مجرد تصورات، ومهما تعددت الاختصاصات التي تمنح للجهات، ومهما كانت الصلاحيات المخولة لها في مختلف المجالات، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات، يفرغ الاستقلال المالي الذي يمكن أن تتمتع به من كل محتوى ويجرده من أي دور مستقل في التنمية التي يمكن تحقيقها².

وبالرجوع إلى بعض قرارات المجلس الدستوري الفرنسي نجده يقر بأن القواعد القانونية المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الاختصاصات يجب أن لا تؤدي إطلاقاً إلى تخفيض موارد الجماعات الترابية حتى لا يشكل ذلك مساساً بمبدأ التدبير الحر، بل أنه تبني مفهوماً أكثر اتساعاً للموارد الذاتية، فلدى فحصه للجماعات الترابية أكد على أن الاستقلال المالي لا يعني الاستقلال الجبائي مؤكداً على أن المشرع مطالب بالتحقق مما إذا كانت حصة الموارد الذاتية لا تتناقض بالشكل الذي يمس بحريتها في التدبير، وبصفة عامة يفترض الاستقلال المالي للجهة أن الدولة تقدم مقابلاً مالياً لكل نقل واحد أو توسيع اختصاصاتها.

ولقد تدخل المجلس الدستوري بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 17 يناير 2002 لتأكيد المبدأ الذي يتعين تطبيقه واحترامه من طرف المشرع، والسعي إلى ضمان حد أدنى من الاختصاص

¹ Eric PRADEL, Les enjeux de la régionalisation avancée, la lettre des décideurs, newsletter, n12, mai 2012, in Samih HAMDAOUI, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14, précité, p80.

² عتيقة سعيد، التدبير الجهوي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص81.

والموارد، من دونها لا يمكن للجماعات أن تتوفر على الاستقلال الكافي، كما اعتبر أن إحداث اختصاص استقبال تلاميذ المدارس الابتدائية العمومية من طرف الجماعات في حالة الإضراب في قطاع التربية الوطنية يعد نقلا جزئيا للاختصاص، يؤدي بقوة القانون إلى التعويض المالي الكامل¹.

إن تحديد وتدقيق اختصاصات الجهات من شأنه أن يساهم في رفع اللبس عن غموض هذه الاختصاصات، وتجنب تضاربها مع اختصاصات الدولة والجماعات الترابية الأخرى، وهو معطى جوهري من شأنه كذلك تنسيق الجهود وتظافرها في إطار التكامل والتعاون بين هذه الوحدات الترابية، وهو ما يحيلنا كذلك عن الحديث عن اختصاصات المصالح اللامركزية في ظل مقوم اللاتمرکز الإداري، وما إذا كانت هذه الاختصاصات محددة أو يشوبها التداخل والعمومية مع مهام الجهات كما سنرى لاحقا.

المطلب الثاني: تدعيم سياسة اللاتمرکز الإداري: ركيزة أساسية لتحقيق التنمية الجهوية.

يقصد باللاتمرکز الإداري حسب "أندري دولوبادير" و"جون كلود فينيزيا" و"إيفيز كودمي" هو "تقنية للتنظيم الإداري في إطار شخص معنوي عام، تكمن في توزيع الموظفين والاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية"²، أما بالنسبة "لجون ريفيرو" و"جون والين" فإن اللاتمرکز الإداري هو "نقل السلطة التقريرية من الرئيسي الأعلى إلى الموظفين المحليين، والدولة هي التي تقرر لكن محليا وليس من باريس"³، وفي نفس السياق فقد عرفه الأستاذ محمد اليعقوبي بأنه "اعتراف للموظفين العموميين المحليين الذين يرأسون المصالح الإدارية بإمكانية ممارسة بعض الاختصاصات الإدارية، غير أن نقل الاختصاص

¹ أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، تحت إشراف الدكتور أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة 2015، ص 43 و 44.

² A .DE LAUBADERE, J-G. VENEZIA, Y. GUDMET, Droit administratif général, tome1,15° édition, L.G.D.J, p102.

³ J. RIVERO, et J. WALIN, Droit administratif, Dalloz,18° édition, pp 310-311.

يبقى متزامنا مع الحفاظ على السلطة الرئاسية"¹، أما الأستاذ محمد مرغني يعرف اللاتمرکز الإداري بأنه "اعتراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبت فيها نهائيا دون الرجوع للوزير المختص"². ويرى هيجر (Heeger) أن نظام عدم التركيز الإداري هو عبارة عن طريقة تحاول الحكومة المركزية من خلالها زيادة قوتها وسيطرتها، إضافة إلى كونها أداة فعالة لكبح وتقييد الحريات³.

في حين يذهب بعض الباحثين إلى النظر للاتمرکز الإداري من زاوية "تقنية إدارية تسمح بإعادة توزيع الصلاحيات داخل جهاز الدولة ودعامة أساسية وفعالة لتسهيل مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة"⁴.

وبالرجوع إلى المرسوم بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري نجد أنه لم يعطي تعريفا واضحا للاتمرکز الإداري، وإنما أشار إلى أهدافه وآليات تفعيله وقواعد توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزة والعلاقة القائمة بينها وبين ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، كما ينظم المبادئ والقواعد المؤطرة لهذه العلاقة⁵.

وانطلاقا من هذه المفاهيم يلاحظ أن اللاتمرکز الإداري ما هو إلا عملية يتم بموجبها نقل الاختصاص من المركز إلى المحيط، هذا وقد شرع المغرب في تطبيق نظام اللاتمرکز الإداري منذ السنوات الأولى للاستقلال، حيث تأكد أن هذا النظام أصبح تابئا في الخطاب الرسمي

¹ Mohamed ELYAAGOUBI, la déconcentration administrative à la lumière de décret du 20 octobre 1993, REMALD, n°10, p38

² محمد مرغيني خيرى، القانون الإداري المغربي، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، 1978، ص 73.

³ Gerald HEEGER, The Politis Of Underdivelepment (N.Y: Macmillan, 1974), p33.

⁴ محمد راجي، عدم التركيز الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، أبريل 2001، ص 3.

⁵ المادة 1 من المرسوم بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

وطموحا مستمرا لتخفيف أعباء نظام المركزية التقليدية ونتائجها السلبية، باعتبار أن اللاتمركز الإداري نظاما أساسيا لتكملة اللامركزية الإدارية¹.

وإذا كان النظام اللامركزي يمنح سلطة التقرير في الأمور إلى هيئة منتخبة ومستقلة مباشر اختصاصاتها تحت مراقبة السلطة المركزية، فإن هذا الأمر لا يمنع الإدارة المركزية من توسيع اختصاصات ممثليها في الأقاليم بمنحهم سلطة البث في بعض المسائل كتفويض أو نقل جزء من اختصاصات الوزير إلى مدير في الإقليم، مانحا إياه سلطة البث النهائي في موضوعات معينة، وبذلك يتم التخفيف عن السلطة المركزية التي لا يمكن لها إدارة مرافق عمومية موجودة بالأقاليم بواسطة ممثليها، الذين يقومون بهذه المهمة، بعد أن تحدد لهم الاختصاصات. ومن هنا يشكل عدم التركيز الإداري أسلوبا تقنيا حديثا يسعى إلى تخفيف عبئ التركيز، حيث أنه يقوم على توزيع المهام الإدارية على المصالح الخارجية للإدارات المركزية من خلال تفويض هذه المهام على ممثليها في الأقاليم².

إن نجاح أية سياسة للجهوية يتطلب أولا وقبل كل شيء إصلاح سياسة اللاتركيز الإداري، هذه السياسة التي تعد أهم الرهانات لبرنامج الإصلاح الإداري، وترتبط مباشرة بالاستجابة لتطلعات المواطنين على الصعيد المحلي، كما أن تحقيق اللاتركيز الإداري يعد أمرا ضروريا لإنجاح عملية ترشيد العمل الإداري وتحسين جوده الخدمات التي تقدمها الدولة.

وتتطلب سياسة اللاتركيز الإداري تطوير سياسة الشراكة بين مختلف مصالح الدولة والجماعات الترابية، وتحديد طبيعة الاختصاصات المخولة للإدارة المركزية وتلك التي ينبغي أن تفوت للمصالح الخارجية، حيث يجب أن تظل المصالح المركزية تمارس فقط الاختصاصات المرتبطة بمجالات التصور والتوجيه والتقييم والمراقبة، في حين تسند الأعمال ذات الطابع المحلي للمصالح الخارجية، كما ينبغي دعم العمل المشترك والتنسيق المحكم

¹ محمد حنين، المدخل لدراسة القانون الإداري، مطبعة دار القلم بالرباط، الطبعة الأولى 2005، ص 57.

² حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 87-88 يوليوز-أكتوبر 2009، ص 87.

والتوجيه الموحد لأعمال المصالح الخارجية الممثلة لجميع الوزارات على صعيد واحد لأجل تنفيذ السياسات التنموية الجهوية، وتطبيق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة نظرا لتشعب المشاكل المطروحة، الأمر الذي يستلزم إيجاد حلول شمولية واتخاذ إجراءات متناسقة¹. ومن خلال هذه المقترحات، ولمعالجة موضوع اللاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة فإن الأمر يتطلب منا الحديث عن المكانة التي يحتلها هذا النظام في الخطاب الملكية والوثيقة الدستورية للمملكة (الفقرة الأولى)، ثم المستجدات التي أتت بها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري كخطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مكانة اللاتمرکز الإداري في الخطاب الملكية والوثيقة الدستورية.

لقد ظل اللاتمرکز الإداري بالمغرب دائما حاضرا في الخطابات والتصريحات الملكية في مختلف الفترات والمراحل المتعاقبة، حيث حظي هذا الأسلوب بمكانة هامة في الخطاب السياسي وبانشغال كبير من قبل المؤسسة الملكية منذ استقلال المغرب، ومن خلال تتبع مختلف الخطب التي تناولت وكشفت أهميته يتضح أن هذه الأخيرة كثيرة، ومن ثم فإننا سنحاول الإحاطة ببعض الخطابات الأكثر دلالة وتوضيحا لمكانة نظام اللاتمرکز في منظومة الحکامة الترابية بالمغرب (أولا)، ومن ثم المكانة الدستورية التي حظي به هذا النظام (ثانيا).

أولا: اللاتمرکز الإداري في الخطاب الملكية.

لقد أضحت العمل بنظام اللامركزية منذ السنوات الأولى للاستقلال يتطور ويتعزز، مقابل محدودية نظام اللاتمرکز، وبالتالي ترتب عن هذا الواقع وجود سرعتين متميزتين للإدارة الترابية، سرعة أكثر تقدما للامركزية، وسرعة أقل بطئا لنظام اللاتمرکز، وبالرغم من الانتشار الترابي الواسع لهذا الأخير منذ الاستقلال، مما انعكس بشكل سلبي على أداء الجماعات الترابية، وبالتالي عدم قيام هذه الأخيرة بدورها المنوط بها في المجال الاقتصادي والتنموي، ومن هنا فقد أصبحت فكرة اللاتمرکز الإداري راسخة وثابتة في الخطاب الرسمي وطموحا نوعيا لإنهاء المركزية التقليدية، والحد من نتائجها السلبية معتبرا عدم التركيز كمكمل حتمي

¹ منية بلمليح، الجهوية المتقدمة بالمغرب، مرجع سابق، ص 51.

للامركزية بهدف فتح حوار بين المسؤولين، سواء المنتخبين والمعينين على المستوى الترابي، كوسيلة لإصلاح الإدارة بغية الحصول على أقصى حد من الفعالية والمروية¹.

ومن هنا فإن اقتناع المؤسسة الملكية بأهمية عدم التركيز الإداري في التدبير العمومي ظهر بوضوح في خطابه بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء في 6 نونبر 2008²، والذي جاء فيه "كما نهيب بالحكومة إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة، نظام يعتمد مقاربة ترابية ويقوم على نقل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية، كما يتعين تضمين هذا الميثاق الآليات القانونية الملزمة لحكامة ترابية تخول الولاية والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولاسيما ما يتعلق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة، وتتسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي"³.

وما يلاحظ أن هناك تباعد كبير بين الخطب الملكية التي تعالج نظام اللاتمرکز الإداري والممارسة العملية لإصلاح الإدارة الترابية والمصالح اللامركزية، حيث أنه على الرغم من النداءات الملكية المتكررة لضرورة وأهمية نظام اللاتمرکز الإداري والمكانة التي يحظى بها لنجاح الجهوية المتقدمة، فإن الواقع أسفر عن وجود هوة وفجوة كبيرة بين الخطاب السياسي والممارسة العملية في هذا المجال، حيث أكد الملك غير ما مرة بأن الإدارة عموما والإدارة الترابية بشكل خاص، لا تزال تعاني العديد من الظواهر السلبية التي تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما أكد عليه الملك في أحد خطبه، حيث شخص الأعطاب والاختلالات التي تعاني منها الإدارة، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- ضعف العمل المشترك وغياب البعد الوطني والاستراتيجي والتنافر بدل التناسق والالتقائية في التدخلات العمومية.

¹ رشيد ملوكي، تطوير نظام اللاتمرکز رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد مزدوج 1-2، مطبعة 44 برانت 136 مكرر، يناير 2017، ص 43 و 45.

² Michel ROUSSET, Mohamed Amine BEN ABDALLAH: actualité du droit administratif 2003-2009, imprimerie el maarif al Jadida -rabat, 2010, p23.

³ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء لسنة 2008

- ضعف الإدارة الترابية سواء من حيث آليات الحكامة، أو على مستوى النجاعة وقلة المردودية وجودة الخدمات التي تقدمها للمرتفقين.

- ضعف أداء المراكز الجهوية للاستثمار، والتي تشكل عائقا أمام عملية الاستثمار عوض التحفيز له وحل مشاكل المستثمرين على المستوى الجهوي دون الحاجة للتنقل إلى الإدارة المركزية¹.

وأمام هذه الاختلالات التي شخّصها الخطاب الملكي يظهر بما لا يدعو مجالا للشك بأهمية تحسين واقع الإدارة المغربية، وتحسين وضعية هذه الأخيرة والارتقاء بجودة الخدمات التي تقدمها للمرتفقين رهين بضرورة إقرار ميثاق حقيقي للاتمرکز الإداري، وهو ما يؤكد جلاله الملك في أحد خطبه، حيث قال "... كما نهيب بالحكومة، إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزة، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة..."²، ولم تتوقف الخطابات الملكية عند هذا الحد، بل طالبت في العديد منها إلى ضرورة الإسراع بإعداد الميثاق وتحديد مدة زمنية لإعداده وتنزيله حيث جاء في أحد خطبه "... كما ندعو لإخراج ميثاق متقدم للاتمرکز الإداري، الذي طالما دعونا إلى اعتماده وتحديد برنامج زمني دقيق لتطبيقه..."³.

وأمام هذا الكم الهائل من الخطابات التي تدعو الحكومة إلى الإسراع بإقرار ميثاق اللاتمرکز أكد الملك بأن هذا الورش لا يقبل الانتظار، حيث قال: "...ولهذه الغاية، فإنه يتعين على الخصوص، العمل على إنجاح ثلاثة أورايش أساسية:

أولها: إصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري، داخل أجل لا يتعدى نهاية شهر أكتوبر المقبل، بما يتيح للمسؤولين المحليين، اتخاذ القرارات، وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة..."⁴

¹ راجع بهذا الخصوص الخطاب الملكي لـ 29 يوليوز 2017

² مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008.

³ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018.

⁴ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2018.

وعلى الرغم من إصدار الحكومة للميثاق الوطني للاتمرکز الإداري لا زال التتبع والعناية الملكية لهذا الورش مستمرا حيث أكد الملك خلال أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة على " ...ومن هذا المنطلق، حرصنا في الآونة الأخيرة، على أن تعتمد حكومة جلالتنا، ميثاق اللاتمرکز الإداري، وتعمل على تفعيله على المستوى الجهوي، إدراكا منا بأن اللاتمرکز الإداري سند، لا مناص منه، لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة.

وهكذا، فقد تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملئم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح. ولن يتأتى ذلك إلا بتعبئة كل الطاقات، والانخراط الفعلي لكافة القطاعات الوزارية في تفعيل الميثاق، عبر التسريع من وتيرة إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي يجب أن تكون مبنية على نقل فعلي للاختصاصات الوظيفية، والصلاحيات التقريرية إلى المستوى الجهوي¹...

وقد أكد الملك على الأدوار التي يلعبها الولاية والعمال في ظل ميثاق عدم التركيز الإداري حيث قال: "يتعين تضمين الميثاق الآليات الملئمة تخول للولاية والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم ولاسيما فيما يتعلق بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق أعمال كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي"².

ومن هنا انطلق الخطاب الملكي لرسم خارطة طريق ملكية بخصوص رسم الخطوط العريضة للميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والذي جعل من الولاية والعمال الأداة الفعلية في تنزيل اللاتمرکز الواسع، والاعتماد على الجهة باعتبارها المستوى الأكثر ملئمة لتحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي بين الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري، وهذا ما أكده الملك حينما قال "إن إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية... ليس فقط بخلق جماعة ترابية

¹ مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة يوم 20 دجنبر 2019 بمدينة اكادير.

² مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر 2008.

جديدة ذات صلاحيات كاملة، بل كذلك بوضع جميع الطاقات التي يختزنها عدم التمرکز الإداري في خدمة الجهوية، وبالفعل فإن إقامة تنسيق أفضل بين المصالح الخارجية للإدارة سيتمكن هذه الأخيرة من الاستفادة من المؤهلات الأكيدة للقيام بمهامها على أحسن وجه¹. ومن خلال الخطب الملكية التي تناولت سياسة اللاتمرکز الإداري، يلاحظ بشكل كبير الحمولة الإصلاحية التي جاءت بها في هذا المجال مما يبرز دور المؤسسة الملكية في صياغة خارطة طريق لإصلاح الإدارة الترابية اللامركزة وذلك لمسايرة الإصلاحات التي همت الجهوية المتقدمة.

ثانيا: المكانة الدستورية للاتمرکز الإداري.

إن سياسة عدم التركيز الإداري يروم في عمقه إلى تحقيق مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين، وذلك ينبني على وضع تصور كمي للمؤسسات غير الممركزة، بل على كيفية استجابة مصالح الدولة لمتطلبات المواطنين وحاجياتهم اليومية². وإدارة القرب تعني إذا تبسيط وسائل تدبير الشأن العام من خلال تنظيم المصالح الإدارية³، وبموجب ذلك تعمل المؤسسات التي أحدثت لهذا الغرض وفق أهداف وأولويات موحدة تملئها السياسة العامة للدولة وتطبق بصفة موحدة ومنسجمة في جميع أنحاء البلاد⁴.

¹ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر 2008.

² محمد أحجام، دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع 2017، ص189.

³ Mohamed ANTARI, l'administration de proximité, REMALD série « thème actuelle » numéro 35, p13.

⁴ مبارك عامر، تقييم تجربة اللامركزية واللاتمرکز بقطاع التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 70، شتبر-أكتوبر 2006، ص53.

ولابد من الإشارة إلى أن العمل بنظام اللاتمرکز وضع في بادئ الأمر كإطار للحفاظ على النظام بحيث يعتبر التقسيم الإقليمي، عنصرا الاستراتيجية المركز في علاقته بالمحيط¹، ولاسيما مع الرغبة المتزايدة للدولة في نهج سياسة اللاتركيز إلى جانب اللامركزية².

وبالرجوع إلى ما تضمنته الدساتير المغربية من مقتضيات فيما يخص اللاتمرکز الإداري نجد أن الدستور المغربي لسنة 1996 ينص في فصله 102 على "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية"، إضافة إلى دور الوصاية الذي يمارسونه على الجماعات الترابية طبقا لمقتضيات الميثاق الجماعي والقوانين المنظمة للمجالس العمالات والأقاليم والجهات آنذاك.

أما فيما يخص دستور 2011 ينص الفصل 145 منه على أنه يمثل ولاية الجهات وعمال والعمالات والأقاليم السلطة المركزية في الجماعات الترابية، يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ويقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية بالإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها".

وما يمكن ملاحظته من خلال الفصل 145 أن التركيز منصب بشكل كبير على دور الولاية والعمال في إطار اللاتمرکز الإداري، وكأننا لا نكاد نجد أية إشارة إلى سياسة اللاتركيز الإداري بشكل صريح في بنود الدستور باستثناء الفقرة الأخيرة من هذا الفصل، التي أشارت إلى دور الولاية والعمال باعتبارهم منسقين لأعمال وأنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها، إلا أن تمثيلية الولاية والعمال للحكومة كما وردت في الفقرة الأولى تحمل أكثر من دلالة وأكثر من معنى، على اعتبار أن مهمة التمثيل تنطوي على

¹ عبد الكريم بخوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، م.م.ا.م.ت، عدد 56، ماي-يونيو 2004، ص52-53.

² فردوس المقدم، اللاتركيز الإداري والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2006-2007، ص64.

مجالات عدة، ويمكن أن تشمل جميع التمثيليات المركزية الموجودة بالجهات والأقاليم، وبالتالي فإن هذا الفصل قد جمع بين اختصاصات العامل بصفته منسقا لعمل الدولة سواء على صعيد المصالح اللامركزية أو على مستوى الجماعات الترابية.

فإذا كان المشرع الدستوري قد ارتقى بالجهة إلى مصاف المؤسسات الدستورية حسب منطوق الدستور، وبالتالي فقد بوأها مكانة دستورية مهمة حيث خصص لها بابا بأكمله، فإنه بالمقابل لم يحضى اللاتمرکز الإداري بنفس المكانة والتكريس الدستوري التي حظيت به الجماعات الترابية وخاصة الجهة، اللهم إذا استثنينا بعض الفصول التي تتحدث عن المراقبة الإدارية التي يمارسها الولاية والعمال، ففي الوقت الذي ارتقى المشرع بالجهة من خلال نظامها القانوني من قانون عادي إلى قانون تنظيمي، نجد بالمقابل لم يطرأ هذا التغيير فيما يخص نظام اللاتمرکز الإداري حيث بقيت مقتضيات القانونية المؤطرة لهذا النظام حبيسة المرسوم.

واستجابة للخطب الملكية في هذا الاتجاه فإن مواكبة التحولات الديمقراطية والمستجدات التي يعرفها الشأن الترابي من خلال إقرار مجموعة من المقتضيات المتعلقة بالجهوية المتقدمة، وحتى يتم تحديث نظام اللاتمرکز الإداري، بغية مسايرة مختلف أورش الإصلاح التي طالت مجمل المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تستنبط أصولها ومرجعيتها من الاختيارات الاستراتيجية التي وضعها دستور 2011 وتوجيهات الخطب الملكية حول اللاتمرکز الإداري، تم اعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري من قبل الحكومة باعتباره لبنة أساسية في إطار تنزيل الجهوية المتقدمة، وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية الترابية وفق مقاربة مندمجة ومتكاملة تنبؤاً فيها الجهة مكانة الصدارة لتحقيق التنمية الجهوية.

الققرة الثانية: الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري: خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة.

يلاحظ أن العمل بمقتضيات الجهوية المتقدمة انطلقت في غياب ميثاق اللاتمرکز الإداري، حيث بقيت للعامل والوالي المكانة المحورية في تنسيق العمل بين المصالح الخارجية، ويمكن القول أن الإرهاصات الأولى لميثاق عدم التركيز الإداري ظهرت مع التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري، والتي جاءت من بين توصياتها "ضرورة العمل على إخراج مشروع المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري إلى حيز الوجود"، حيث انكبت

أنذاك مصالح وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إعداد صيغة لمشروع اللاتمرکز الإداري، حيث أرادت الحكومة من خلاله إعطاء عدم التركيز الإداري تجسيدا قانونيا قويا، وإدماجه في السلوك اليومي استوجب هذا التجسيد القانوني الاستئناس ببعض المبادئ التوجيهية عند صياغة هذا المشروع، لعل أهمها مبدأ الفرعية ومبدأ العمل المشترك بين الوزارات¹. ولتسليط الضوء على أهم ما جاء به الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، يتطلب (أولا) الحديث عن الأهداف والمرتکزات التي ينبنى عليها هذا الميثاق، كما أنه لابد من تقديم قراءة قانونية لما أتى به الميثاق من مستجدات فيما يخص علاقته بالجهوية المتقدمة (ثانيا).

أولا: أهداف ومرتکزات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وآليات تفعيله.

يهدف اللاتمرکز الإداري إلى أجراة السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، وتحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، وذلك من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من الممرکز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق بسرعة وبأفضل كلفة لفائدة المجتمع²، ولقد حدد الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري مختلف الإجراءات والقواعد الجديدة التي تحكم العلاقة بين الإدارات الممرکزية ومصالحها الخارجية أو اللاممرکزة من جهة، وعلاقة هذه الأخيرة بمجالس الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية³، بما يضمن النجاعة في التدبير والالتقائية بين السياسات العمومية وضمان انسجامها على المستوى الترابي، مع مراعاة الخصوصيات الجهوية والإقليمية خاصة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية وتقييمها وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها⁴.

¹ سمير الصمدي، السلطة التنسيقية للعامل ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية - طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 68 و 69.

² نجيب جيري، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سؤال الديمقراطية والرهان التنموي، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15، مطبعة الأمنية الرباط، 2019، ص 23.

³ المادة 3 من مرسوم رقم 618. 17. 2 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

⁴ راجع الفقرة الأولى والثانية من المادة 7 من المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري.

كما أنه من بين مبادئ وآليات هذا الميثاق، الإنصاف في تغطية التراب الوطني المتمثلة في ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية على المستوى المحلي¹، وهو ما يجعل من ربط الوظائف التنموية بواقع التوزيع الإداري للوحدات أمرا غاية في الصعوبة والتعقيد، خاصة على مستوى كشف وتدقيق الأدوار الاقتصادية والتنموية المنوطة بكل مكون من مكونات الهرم الإداري².

كما تم الاعتماد على مبدأ التفريع في توزيع المهام والاختصاصات مع تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي، وبذلك فإن السلطات اللامركزية تتوفر على اختصاص عام وأن السلطات المركزية لن تمارس إلا الاختصاصات المحددة، وبالتالي يصبح اللامركز الإداري "قاعدة عامة" لتوزيع الاختصاصات ما بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية³.

إن هدف هذا المبدأ يكمن في القضاء على كل إمكانية للتنازع بين اختصاصات الدولة والجماعات الترابية، وبذلك يمكن تفادي تخطئ المسؤولين في طبيعة الاختصاصات والسلطات المرتبطة بالتنظيم الذي يشرفون عليه، حيث تتحقق إحدى أهم مبادئ الحكامة الجيدة والمتمثلة في مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وبذلك يمكن معالجة الإشكالات المرتبطة بسياسة إعداد التراب وسياسة القرب عبر ضمان التجانس والتلازم بين الديمقراطية والمجال، بالتأكيد على بعدي الحرية والتضامن والمساهمة في تدعيم الديمقراطية لضمان اتخاذ القرارات في المستويات الأكثر قربا ولضمان شفافية وفعالية نشاط السلطات العمومية⁴.

إضافة إلى تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في مجال نقل السلط من المركز إلى الإدارات في الجهات باعتباره ممثلا للمصالح المركزية، ومن بين المبادئ أيضا وحدة عمل

¹ المادة 8 من الميثاق.

² رشيد ملوكي، تطوير نظام اللامركزية رهن حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 57.

³ عبد العزيز الهواري، عدم التركيز في إطار الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكاد- الرباط السنة 2006-2005، مرجع سابق، ص 173.

⁴ نفس المرجع، ص 175.

المصالح اللامركزية للدولة ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للإلتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها، وتبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية، وتقريب هذه الخدمات من المرتفقين وضمان جودتها واستمراريتها¹.

- وبناء عليه، فإن ميثاق اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية²:
- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وتحديد المهام الرئيسية الموكولة إلى هذه المصالح؛
 - التوظيف الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
 - مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته؛
 - إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولاسيما منها الجماعات الترابية، وذلك من خلال السهر على:
- * تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها.
 - * تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.
 - ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها.
 - تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية الإشراف عليها أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.

¹ راجع المادة 8 من الميثاق السالف الذكر.

² راجع المادة 7 من الميثاق السالف ذكره.

– تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين وتحسين جودتها وتأمين استمراريتها.

ويظهر جليا الأدوار الجديدة التي أصبح يلعبها اللاتمرکز الإداري بهدف إرساء دعائم التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، وخاصة الجماعات الترابية عن طريق تفعيل آليات الشراكة والتعاون فيما بينها، وتقديم كل أشكال الدعم لضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها، تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية.

ويرتكز الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري على مجموعة من المرتكزات التي جاء بها وهي:

- **المرتکز الأول:** يعتبر الجهة الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، مع تفويض الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية بالجهة، من خلال دور تنسيق أنشطة مختلف المصالح، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين.

- **المرتکز الثاني:** يتجلى في الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعه¹.

هذا فقد أوصت اللجنة الاستشارية حول الجهوية في تقريرها بخصوص اللاتمرکز الإداري بما يلي:

- تنسيق الاختصاصات والانتشار الترابي للمصالح الخارجية للإدارة والهيئات العمومية اللامركزية العاملة في قطاعات أساسية، مثل التربية والتكوين والماء والبنيات التحتية وللنقل والسكنى والتعمير.

¹ المادة 5 من الميثاق.

- السهر على تصويب أو تجنب تداخل الاختصاصات وازدواجية الهيئات والاستعمال غير الملائم أو غير الرشيد للموارد البشرية والمادية بين مختلف أنواع المصالح والهيكل اللامركزية واللامركزية المكلفة بالعمل اليومي الميداني¹.

كما أن أهمية جميع المصالح اللامركزية على مستوى الجهة كنمط جديد لعدم التركيز الإداري، من شأنه أن يساهم في إعادة تكييف تمركز هذه المصالح لتنسجم مع التوجه الجديد للجهوية المتقدمة، ومعلوم أن السلطة المركزية لا تفوض عمليا إلا ما يمكن أن تتحكم فيه وتراقبه، ومن ثم فإن السيطرة على عدد محدود من الجهات يعتبر أيسر من مراقبة عدد كبير من الأقاليم، وهو ما يعطي نوع من الأسبقية بالنسبة للجهة على الإقليم في الاضطلاع بالتنمية، وذلك لعدة اعتبارات منها:

- تمكين الوزارات من التوفر على مصالح غير ممرزة على مستوى الجهات، في حين يبدو من الصعب إحداث هذه المصالح على صعيد الإقليم نظرا لكثرة الأقاليم بالمقارنة مع عدد الجهات، كما أنه لا بد أن تتوفر هذه المصالح على الوسائل البشرية والمادية الضرورية لتنفيذ مهامها وإلا سيكون حضورها حضورا وهميا وبدون أية مشاركة.
- يعتبر المستوى الجهوي المجال الملائم حل إشكالية الاختلالات الموجودة بين المدن والبوادي، فالتنمية القروية تعتبر إحدى البرامج ذات الأولوية في الاهتمامات الحكومية.
- يعتبر المجال الجهوي المجال الأنسب والإطار الملائم لحل معضلة التشغيل أكثر منه على المستوى الإقليمي.

كما تشكل العمالات والأقاليم الإطار الذي يقوم عليه توزيع المصالح الخارجية للوزارات والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية، وإذا علمنا أن العمالات والأقاليم كثيرا ما يغلب على وجودها الطابع الأمني والسياسي، فإن ذلك سينعكس حتى على المصالح العمومية اللامركزية الموجودة بالإقليم أو العمالة، اعتبارا لكون العامل أو الوالي هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي، وكذلك رئيسا على رؤساء المصالح الخارجية للوزراء، مما يخلق نوعا من التضارب بين العمل بتوجيهات العمال أو الولاة، أم تنفيذ السياسة المسطرة من قبل الإدارة

¹ راجع تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، ص 44.

المركزية، علاوة على ذلك نجد هيمنة التقسيم الترابي، إضافة إلى ذلك فإن الطبقة السياسية المركزية ترى في اللاتمركز الإداري عاملاً من عوامل تقليص سلطات الوزارات، مما يجعلها تحصر سياسة اللاتمركز الإداري في بعدها الإداري فقط دون أن يرقى إلى بعدها السياسي المرتبط بإصلاح الدولة والتوسع في تفويض الاختصاصات والصلاحيات¹.

كما أن التنظيم الإداري المغربي، تميز ومنذ قرون باحتكار جميع السلطات والاختصاصات على مستوى الإدارة المركزية، بل إن السلطة المركزية حتى وإن منحت بعض الاختصاصات تظل دائماً تحاول استرجاعها²، وهكذا تعاني التنمية الترابية بالمغرب وعلى غرار باقي الدول النامية الأخرى من مشكل غياب الرغبة في توزيع السلطات والاختصاصات، فالمسؤولون بالإدارات المركزية تعودوا على التدخل في كل صغيرة وكبيرة من شؤون الإدارة التي يشرفون عليها، وبالتالي يجدون في نقل جزء من سلطاتهم واختصاصاتهم إلى المسؤولين المحليين، أمراً قد ينقص من قيمتهم ويمس شخصيتهم³.

ويرى أحد الباحثين⁴ أن ميثاق اللاتمركز الإداري يرمي إلى ملامسة جانبين إثنين:

1- توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، حيث سيصبح اللاتمركز القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية.

¹ بجيجة العربي، اللاتمركز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 112-113 شتبر- دجنبر 2013 ص115.

² محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء، 2002-2003، ص64.

³ رشيد السعيد، مدى مساهمة اللاتمركز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، 2001-2002، ص222.

⁴ محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011، ص20-21.

2- توطيد صلاحيات الولاية، من خلال تخويلهم الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولاسيما ما يتعلق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة، وتناسق أعمال كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي.

ثانيا: ملاحظات حول الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

يظهر الفرق واضحا بين المرسوم السابق لسنة 1993¹ والميثاق الحالي من حيث العنوان، إذ استعملت عبارة ميثاق كما أنه يتضمن 48 مادة موزعة على ثمانية أبواب، حيث حاول هذا الميثاق الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة باللاتمرکز الإداري من خلال المحاور التالية:

- أهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري وآليات تفعيله.

- القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزة للدولة.
- توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة للدولة والقواعد المنظمة للعلاقات بينها.

- القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزة للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم.
- علاقات المصالح اللامركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي.
- اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري.

وما يمكن ملاحظته أن المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري لا يعدو أن يكون مجرد مرسوم، حيث كان من الأولى أن يرقى المشرع بهذا المرسوم إلى مستوى قانون، وذلك نظرا لأهمية المجال الذي ينظمه، وبالتالي فهو لا يقل أهمية عن النصوص التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية التي نظمها المشرع في شكل قوانين تنظيمية، هذه الأخيرة تسمو عن المرسوم والقانون من حيث تراتبيتها داخل الهرم التشريعي، حيث كان على المشرع أن يرقى بمجال اللاتمرکز الإداري إلى مستوى القوانين التنظيمية، شأنه في ذلك شأن القوانين المنظمة للجماعات الترابية، وذلك بالنظر للارتباط الوثيق بين عدم التركيز الإداري والمقتضيات

¹ مرسوم رقم 932-625-2 الصادر في جمادى الأولى 1414، 20 أكتوبر 1993، في شأن اللاتمرکز الإداري، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4277، بتاريخ 23 نونبر 1993 الصفحة 2209.

المنظمة للجهوية المتقدمة، الأمر الذي سيكرس ذلك التباعد بين النظامين رغم الإصلاحات القانونية التي أضحت تتوفر عليها للاتمرکز الإداري.

ومن بين الآليات التطبيقية للميثاق الوطني للاتمرکز الإداري تم إصدار المرسوم المتعلق بالتصميم الإداري للاتمرکز الإداري¹، والذي تضمن مجموعة من المحاور الأساسية لتفعيل اللاتمرکز الإداري وهي:

- المحور الأول: الاختصاصات ذات الطابع التقريري المسندة للمصالح اللامركزة: وقد تضمن هذا المحور جرد جميع الاختصاصات الحصرية الموكولة للمصالح المركزية بموجب النصوص التنظيمية، كما تضمن كذلك الاختصاصات التي سيتم نقلها للمصالح اللامركزة على أن يتم ذلك على امتداد ثلاث سنوات. ومن هنا نلاحظ على أن المصالح المركزية للوزارات ملزمة بنقل الاختصاصات التقديرية وذلك في كل سنة سواء بالنسبة للمصالح الإدارية الموجودة على مستوى الجهات أو تلك الموجودة على مستوى الأقاليم.
- المحور الثاني: الاختصاصات موضوع تفويض للمصالح اللامركزة: وتتضمن الاختصاصات التي يمكن تفويضها إلى المصالح اللامركزة على مستوى الجهة والإقليم.
- المحور الثالث: توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية واللامركزة
- المحور الرابع: توزيع الموارد المالية بين المصالح المركزية واللامركزة
- المحور الخامس: الأهداف المنشودة ومؤشرات قياس النجاح.

ويمكن القول على أن الاختصاصات الممنوحة للمصالح المركزية تبقى ثابتة حسب ما هو منصوص عليه في النصوص التشريعية والتنظيمية لكل وزارة، في حين أن اختصاصات المصالح اللامركزة والمقسمة إلى اختصاصات تقريرية واختصاصات مفوضة يمكن أن يطرأ عليها تغيير، وذلك حسب كل وزارة على حدة، فما يمكن اعتباره في تعداد الاختصاصات التقريرية بالنسبة للمديريات الجهوية لوزارة التربية الوطنية والتعليم العالي والتكوين المهني مثلاً، لا يمكن اعتباره كذلك بالنسبة للمديريات الجهوية لوزارة السياحة.

¹ مرسوم رقم 02.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري، جريدة رسمية، عدد 6647 مكرر، 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019)، ص 242.

وجدير بالذكر أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ونموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري لم يتحدثا عن إمكانية نقل الاختصاصات أو تحويل الاعتمادات المالية على مستوى الجماعات، بل اقتصر فقط على المستوى الترابي الجهوي والإقليمي، الشيء الذي يبين أن المشرع المغربي لم يقتنع بعد بضرورة نشر وتوزيع المصالح اللامركزة على مستوى الجماعات، وهو ما يتنافى مع أهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري، والذي يستند على الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة، وبالتالي المساهمة في تقريب الخدمات العمومية إلى المرتفقين.

ومن هنا يمكن القول أن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة في مجال عدم التركيز الإداري بالمغرب لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تنضاف إلى القوانين الموجودة، ولا في وجود هياكل إدارية إلى جانب أخرى بل لابد من وجود رؤية شمولية ومنهجية دقيقة ذات أهداف مدروسة، ومن أجل تفعيل الإجراءات المتعلقة بعدم التركيز الإداري وجعلها فعلية وفعالة، أصبح من الضروري اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في سياسة عدم التمرکز الإداري¹، بعيدا عن التدريجية والارتجالية التي درجت السلطات العمومية على اعتمادها في الإصلاح، فالإصلاح المنشود ليس ذلك الذي يتم في شكل تداخلات متباينة من حين لآخر كلما دعت إلى ذلك الحاجة، أو ذلك الذي يتم عن طريق قرارات منعزلة فردية لا علاقة بين بعضها البعض، بل إن الإصلاحات القمينة بتصحيح مسار اللاتمرکز الإداري هي تلك التي تتسم بالتتابع والاستمرارية، وتتميز بطول النفس والعمل المتواصل، وبعبارة أخرى يمكن القول أن سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب يحتاج إلى "ثورة إصلاحية" حقيقية ويحتاج إلى تغيير السلوكيات والممارسات الإدارية، وذلك بتكوين إجماع عقلية منفتحة ومواطنة قادرة على تحمل المسؤوليات ومواجهه الاكراهات².

¹ محمد لحموشي، المفهوم الجديد للسلطة، مطبعة اقرأ، الناظور، الطبعة الأولى 2007، ص206.

² Hassan OUAZZANI CHAHDI, la régionalisation et la déconcentration, pour quelle équation, décentralisation et pratique locales du développement, revue marocaine d'administration locale et de développement, N6, 1996, p68.

إن التدابير المطلوبة لتفعيل مساهمة اللاتمرکز الإداري في التنمية الترابية بالمغرب ليست تلك الإجراءات أو ردود الأفعال الروتينية التي كانت مألوفة دائما في هذا المجال، بل لابد من إصلاحات حقيقية وجوهرية، ولعل من أبرز تلك الإصلاحات هو تأهيل المصالح اللامركزية لتكون محورا فعليا لكل الوظائف التنفيذية والمحلية للدولة، داخل النطاق الترابي الذي تزاوّل فيه نشاطها.

وعليه يجب العمل على تقوية الإدارة الترابية للدولة أولا بمنحها الوسائل المالية والبشرية الضرورية للقيام بمهامها، ثم بعد ذلك ينبغي منحها السلطة القانونية الكاملة على أنشطتها، وجعلها حرة في إطار احترامها للضوابط القانونية المعمول بها في اتخاذ القرارات التي ترغب فيها وتلائم تدخلاتها.¹ وإذا كان تفويض التوقيع أو الاختصاص يفترض توفر العديد من الشروط اللازمة في المفوض إليه، حتى يحوز على الثقة وحتى يتمكن من الأخذ على عاتقه، بصفة فعالة، المهام المنيطة به، فإن الدولة مدعوة إلى مراجعة ذاتها أولا، وذلك بتبني منهجية تقوم على أساس إعادة النظر في طريقة توزيع وسائلها سواء المادية أو البشرية، بين إدارتها المركزية ونظيرتها اللامركزية نحو تمكين هذه الأخيرة من موارد مالية وموارد بشرية كفأة وقادرة على أداء مهامها بجودة وفعالية، خاصة من خلال الأطر العليا والمتوسطة.²

¹ عبد الكريم بخنوش، اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، 2006، ص 79. أورده محمد موني وعماد أبركان، متطلبات الحکامة في التنمية الترابية بالمغرب، م س، ص 111.

² محمد موني وعماد أبركان، متطلبات الحکامة في التنمية الترابية بالمغرب، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، م س، ص 111 و 112.

خاتمة القسم الأول:

من هذا المنطلق أضحت للجهات وللجماعات الترابية بالمغرب آليات قانونية جديدة تتيح لها التدخل في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة، وقد تطور دور الإدارة الجهوية بشكل واضح وتغيرت طرق تدخلاتها بفعل عامل أساسي مرتبط بتطور مجال الحريات العامة في المغرب، وإرساء قواعد الديمقراطية التي تقتضي إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم بأنفسهم.

غير أن التنزيل العملي لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للجهات أفرز نخبا جهوية غير قادرة على تفعيل اختصاصاتها بالشكل المطلوب، وإذا كانت هذه المقتضيات جد متقدمة وملائمة لإحداث تنمية جهوية حقيقية، فإنه صادفت أمامها نخب جهوية ضعيفة لازالت تعتمد على المنطق القديم في التسيير، وغير قادرة على تفعيل وبلورة الاختصاصات الممنوحة لها قانونا.

إن إحداث بعض الآليات الحديثة في تدبير المؤسسة الجهوية يمكن أن يعطي دفعة قوية في إطار التدبير الحديث للجهة من خلال مساعدة رئيس المجلس في ممارسة الاختصاصات المنوطة به، وخاصة إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تجسد التدبير الحر داخل إدارة الجهة، وهو ما سيساهم في خلق إطار ملائم للتنمية الجهوية من خلال وجود جهاز إداري يسيره موظفين مدربين وأكفاء.

كما أن تكريس الدستور لبعض المبادئ في توزيع الاختصاصات كمبدأ التفريع، يمكن اعتباره جوابا ديمقراطيا ونقلة حضارية لإشكالية توزيع الاختصاصات والأدوار التي شكلت أحد الأسباب الرئيسية لمحدودية الدور التنموي للجهة، نظرا للآثار السلبية التي تتمخض عن غموض الاختصاصات في الممارسة الواقعية، وهو ما سيساهم بلا شك في رسم الحدود بين الجهة والدولة من جهة، والجهة والجماعات الترابية من جهة أخرى لتفادي تداخل الاختصاصات وتضاربها.

إن صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري شكل منعطفًا حاسمًا في تنزيل الجهوية المتقدمة، غير أن هذا الإصلاح لم يواكب الجهوية المتقدمة منذ البداية، الأمر الذي ساهم في

تأخر واضح في تنزيل المقتضيات التي أتى بها، وخاصة في الشق المتعلق بالعلاقة التي تجمع مؤسسة الجهة بالمصالح اللاممركزة للإدارات المركزية، وهو ما سيساهم في تنزيل أمثل للمشاريع التي تعرف تدخلا لمصالح الدولة على المستوى الجهوي.

القسم الثاني: البعد الديمقراطي والتنموي وآفاق تطوير الجهورية المتقدمة بالمغرب.

إن الديمقراطية والتنمية آليتان متلازمتان، حيث أن التجسيد الفعلي لهاتين الآليتين مشروط بتقوية وتعزيز المسار التمثيلي للمؤسسات العامة، كما أن ديمقراطية المجتمع وآليات اشتغاله من المظاهر الجوهرية لتحقيق التنمية، بما يقتضيه فسخ المجال لفعاليات المجتمع المدني للحد من السلطة القسرية للإدارة¹.

ولعل ضمان جزء من المقومات الديمقراطية للبنيات الإدارية رهين بمنحها إطارا ملائما يضمن استمراريتها وديمومتها في تقديم الخدمات الإدارية، ومن هنا فقد تم التنصيب دستوريا على أن الجهة كجماعة ترابية تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية²، ففيما يخص المستوى الأول من المقوم الديمقراطي نجد أن تدبير مجالس الجهات يتم بواسطة جهاز منتخب انتخابا عاما مباشرا ونزيها، والسلطة المنتخبة تستمد شرعيتها بهذا المعنى من إرادة مواطنيها المحليين، أما بخصوص المستوى الثاني والمتمثل في الديمقراطية التشاركية، تتمثل في أن الفعل المحلي في التسيير لا يقصر على القيادات المحلية المنتخبة فقط، بل من خلال مقاربة تعددية تفاعلية منفتحة على بقية الفاعلين المحليين تصورا وتجسيما، حيث تعتمد الجماعات الترابية على آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحكامة الجيدة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها³.

وعليه سيتم تقسيم هذا القسم الى فصلين سنتناول في الأول تدعيم المؤسسات الجهورية بآليات ووسائل الديمقراطية لتحقيق التنمية الجهورية، ثم العمل توسيع قاعدة المشاركة في تدبير الشأن الجهوري من خلال أعمال قواعد ومبادئ الديمقراطية التشاركية في الفصل الثاني.

¹ محمد يحيى، الديمقراطية وسؤال التنمية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6 نونبر - دجنبر 2005 ص25.

² الفقرة الأولى من الفصل 135 من الدستور.

³ عبد الرزاق المختار، الجهة في الدستور، مقال منشور ضمن مؤلف الدستور والمرافق العامة، منشور بمساهمة هانس سايدل، الطبعة الأولى 2016، ص288.

الفصل الأول: تدعيم الديمقراطية على صعيد المؤسسة الجهوية لتحقيق التنمية.

إذا كان من أهم مبادئ الديمقراطية أن يكون للمواطنين الحق في انتخاب قادتهم، فإن ذلك يتطلب أن يكون لهم أيضا الحق في التأثير على القرارات التي ترتبط مباشرة بحياتهم الشخصية وبقدرة على العيش في حرية، كما أن إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية أمام المواطنين تقوي من المساواة بينهم في ممارسة حقوقهم المدنية، والتي من أهمها حقهم في التعبير عن آراءهم، فيمن يتولى إدارة شؤونهم المحلية، وحقهم في تكوين الجماعات السياسية المدافعة عن حقوقهم، والحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية.

والحكومات المحلية قادرة على توفير هذه الجوانب الديمقراطية، بطريقة لا تستطيع أن تقوم بها الحكومة المركزية، خاصة من حيث تمكين المجتمع المحلي من تحديد احتياجاته وأولوياته وإتاحة آليات للشكاوى والمقترحات، والتعليم والتدريب السياسي، ونظام التمثيل¹.

وعلى الرغم من أن الديمقراطية المحلية والجهوية تقتضي بأن تتمتع المجالس والمسؤولون المنتخبون محليا باستقلالية كافية للنهوض بأعباء الساكنة المحلية، وبأنهم مسؤولون أمام هؤلاء عن ممارسة صلاحيات الحكم المحلي، فإنه توجد حالات تستلزم التدخل المؤقت لسلطة الوصاية في شؤون إدارة السلطات المنتخبة، وقد يكون هذا التدخل ضروريا لأسباب أمنية أحيانا، ومع ذلك، فإن الاستخدام المفرط أو غير المناسب لحق التدخل في شؤون المنتخبين يمكن أن يقوض المساواة المحلية.

هذا فقد حددت أحكام الدستور والقانون التنظيمي للجهات مجموعة من الإجراءات التي تساهم في تدبير أمثل للشؤون الجهوية، وتحد من تدخل سلطات الوصاية في صناعة القرارات الجهوية، من خلال بناء تصور جديد لتدبير المؤسسة الجهوية (المبحث الأول)، ثم التأسيس لمقومات بديلة تساهم في ديمقراطية وصناعة القرار الجهوي (المبحث الثاني).

¹ سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المجلي بين النظرية والتطبيق، دار الجلال للطباعة، الطبعة 2009، ص 27 و 28.

المبحث الأول: التصور الجديد لتدبير الشؤون الجهوية.

لقد بادر المغرب الى التأسيس لحكامة جيدة بالاعتماد على مجموعة من المقاربات الجديدة للتدبير العمومي، المرتكزة على النتائج ووضع الإدارة للأهداف في مقدمة الغايات التي يتعين أن تسعى السياسات الإدارية بالمغرب الى تحقيقها، لتعزيز أسس وروابط الثقة بين المواطن والادارة، لذلك ظهرت مجموعة من المبادئ وخاصة مع دستور 2011، مما شكل أحد مظاهر الحكامة الترايبية فضلا عن كونها منعطفا هاما في مسار اللامركزية الإدارية، وتعتبر هذه المبادئ من أهم مقومات الجهوية المتقدمة، وآلية حقيقية لجعل الجهة قطبا للتنمية والارتقاء بها الى مستوى النجاعة والمردودية والفعالية.

لذا فقد شكل التنصيب على مجموعة من المبادئ المنظمة للتنظيم الترابي كمبدأ التدبير الحر من بين التصورات الجديدة لتدبير الشؤون الجهوية (المطلب الأول)، كما أنه ولتعزيز الديمقراطية على صعيد المؤسسات الجهوية، لا بد من تكريس أسس التضامن والتعاون بين الجهات وهذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ التدبير الحر كخطوة نحو تدبير أمثل للمؤسسة الجهوية.

إن دسترة مبدأ التدبير الحر وتضمينه في الوثيقة الدستورية يعتبر مكسبا مهما بالنسبة للجماعات الترابية عامة، ومجالس الجهات على وجه الخصوص، وهو ترجمة جديدة للعلاقة التي ستؤسس بين الدولة والجماعات الترابية التي تقوم على احترام الاختصاصات الممنوحة للجهات وضمان الاستقلال الذاتي والمالي للجهة والجماعات الترابية الأخرى، وهو ما يشكل إطارا جديدا للحكامة الترايبية، من خلال الاعتراف الصريح والتكريس القانوني للحق المطلق للجهات في تدبير شؤونها بنفسها، ومن خلال إعطائها استقلالية ذاتية تتيح لها ممارسة اختصاصاتها، ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك على أساس انفلاتها من سلطة الوصاية المركزية، والمتمثلة في المكانة التي منحت لرؤساء مجالس الجهات حيث أصبحوا يقومون بتنفيذ مداولات مجالسهم الترابية.

ولعل إقرار هذه المستجدات يتطلب منا الحديث عن الإطار العام لتنزيل مبدأ التدبير الحر بالنسبة للجهة (الفقرة الأولى)، ثم ركائز تحقيق مبدأ التدبير الحر (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار العام لتنزيل مبدأ التدبير الحر.

لقد أصبح الإطار العام الجديد الذي يحكم عمل الجهات والجماعات الترابية الأخرى، يسعى الى عقلنة تدخلات هذه الجماعات في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال توسيع حرية المبادرة والتدخل لهذه الجماعات والتقليص من كل ما من شأنه أن يعرقل هذه الحرية، وخاصة الاجراءات المرتبطة بالمراقبة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية.

ولعل توسيع هامش الحرية بالنسبة لتدخلات الجماعات الترابية وتقوية قدراتها التدبيرية من خلال أعمال مبدأ التدبير الحر، من شأنه أن يساهم في دعم أدوارها التقريرية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وفي إطار الحديث عن مبدأ التدبير الحر، لابد أن نتناول في هذه الفقرة الإطار المفاهيمي لهذا المبدأ وحدوده (أولا)، والمستجدات التي أتت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في هذا الإطار (ثانيا).

أولا: الإطار المفاهيمي لمبدأ التدبير الحر وحدوده.

أ- مفهوم مبدأ التدبير الحر:

يمكن تعريف مبدأ التدبير الحر في القانون المغربي بممارسة الجماعات الترابية بصفقتها أشخاص معنوية عامة لاختصاصاتها في إطار من الاستقلال الإداري والمالي الذين يمنحانها سلطة التقرير في قضاياها، إلا أن المبدأ المذكور مع ذلك ترد عليه استثناءات مختلفة، يذكر

منها ديمقراطية شؤون المجلس وضرورة إعمال الجماعات التربية لوسيلة الحكامة في تدخلاتها¹.

ومصطلح التدبير الحر يقابله في اللغة الفرنسية «libre administration» وهو مصطلح ينقسم إلى لفظ التدبير، الذي يحيل على فعل دبر يدبر تدبيراً، أي فكر ونظر في الأمر وتصرف فيه بعقله، ولفظ الحر مصدره الحرية ويحيل على الاختيار والإرادة وعدم التحكم والتحرر وبصفة عامة إلى الاستقلال الذاتي، وصفة الحر مقرونة بفعل التدبير.

إن مبدأ التدبير الحر من حيث اللغة العربية عبارة عن مركب بياني، فلفظة الحر توضح معنى التدبير، وفي نفس الوقت مركب وصفي يتألف من صفة "الحر" وموصوف "التدبير"، وهذا المبدأ يمثل حالة وضع الجماعات وهي تمارس اختصاصاتها الدستورية والقانونية في تدبير الشؤون المحلية بحرية في اتجاه ممثلي الدولة من جهة، وباقي الفاعلين المحليين من جهة ثانية²، وهو الترجمة الإدارية لنظرية الديمقراطية المحلية³.

وإذا كان مفهوم التدبير الحر يأخذ منذ البداية معنى ضيقاً، فإن ذلك يعود بالأساس إلى كون اختيار التنظيم الترابي اللامركزي يتم في إطار الدولة الموحدة، التي لا زالت لم تتخلص من ثقافة التمرکز، وذلك عبر الحضور القوي لسلطات الوصاية من خلال ولاية الجهات وعمال

¹ يونس أبلانغ، قراءة تقديمية للمراسيم والدوريات المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب في موضوع: التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة، بتاريخ 29 يناير 2019، ص 29، الموقع الإلكتروني www.pjdgroupe.ma، أطلع عليه بتاريخ 2020/05/19، على الساعة 15.00.

² أمينة العمراني الإدريسي، التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011 تحديات الحكامة والاستقلال المالي، رسالة لنيل دبلوم الماستر المتخصص في القانون العام: السياسات الحضرية والهندسة المجالية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش السنة الجامعية 2015-2016، ص 13 و 14، أوردته رشيدة الشائع، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات، مرجع سابق، ص 286.

³ Tarik ZAIR, le principe de libre administration des collectivités territoriales, REMALD, N107, novembre-décembre, 2012, p12.

الأقاليم والعمالات، الذين يعملون باسم السلطة المركزية على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها وممارسة المراقبة الإدارية، كما أنهم يعملون على مساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية¹.

وعليه فقد سبق للقضاء الدستوري الفرنسي أن انتهى الى أن التدبير الحر لا يعني "الحكم الحر" وأن وضعية الجماعات الترابية والدولة باختصار ليست في نفس المستوى، فمبدأ التدبير الحر عبارة عن حرية أساسية مضمونة دستوريا².

وقد عرف التدبير الحر كذلك جانب من الفقه الفرنسي (Bacoyannis Constantinos) بأنه ذلك التصرف دون قيود مفرطة للعمليات التي تخضع لولاية القضاء في الإطار الذي يحدده القانون وتحت إشراف القاضي، وبقدر ما يبدو هذا التعريف ملائماً، فإنه يشكل غموضاً معجمياً للتعبير الذي لاحظته (باكويانيس)، حيث أن التدبير الحر يعبر عن موقف يعرف نفسه على أنه مخالف للخضوع لنشاط الإدارة، وبالتالي فإنه يكتسي نشاطاً يتميز بخضوعه للقانون³، كما أن التدبير الحر هو التأكيد الدستوري الذي بموجبه يكون للمجتمعات البشرية التي يتم تحديدها من خلال ارتباطها بجزء من الإقليم الذي يتم تعريف المجتمع الوطني فيما يتعلق به⁴.

كما اعتبر اتجاه آخر بأن التدبير الحر للجماعات الترابية هو في الأساس حرية المواطنين، هذه الحرية هي تكملة ضرورية لحرية الارتباط والتعهد، من أجل ضمان توازن

¹ راجع الفصل 145 من الدستور.

² أحمد سميح، التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية 2012-2013، ص38.

³ BACUYANNIS Constantinos, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, Economica, 1993, p75.

⁴ BACUYANNIS Constantinos, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, op. cit, p130.

ديمقراطي بين المساواة والحرية، فوراء التدبير الحر أو الحكم الحر، أو التشريع الحر هو منح المزيد من الحرية لكن ليس الحفاظ أكثر على المساواة في القانون، أو نحو درجة التضامن المتبادل¹.

وهناك من يعتبر أن التطبيق الفعلي لمبدأ التدبير الحر رهين بتوفر الجماعات الترابية على الاستقلال المالي، وهو ما يجسد حرية المبادرة المخولة للجماعات الترابية ومقدرتها على إصدار القرارات ووضع البرامج التنموية وتنفيذها، غير أن هذا الحق يعترضه مفهوم الوصاية أو الرقابة المالية الممارسة على الجماعات الترابية، كما أن هناك من يضع عدة مقاربات لتحقيق هذا الاستقلال التي تتوفر عليه هذه الجماعات، ويربطه بوضعيتها المالية وتخويلها سلطة تدبير العمليات المالية والمحاسبية المرتبطة بها، وبالتالي فهي سلطة تتوفر عليها الجماعات الترابية وهيئاتها التنفيذية، لكي تقوم بموجبها بتدبير الموارد المالية وصرف النفقات وفق مقتضيات التشريعية والتنفيذية المنظمة للمجال المالي الترابي².

ويمكن القول أن مبدأ التدبير الحر ما هو إلا طريقة من طرق التدبير العمومي الحديث للجماعات الترابية، ينبني على منح الحرية الكافية لهذه المجالس لممارسة اختصاصاتها ومنح الاستقلال الإداري والمالي الكافي لهذه الوحدات، في إطار مجالس منتخبة وبعيدا عن الرقابة الإدارية المتشددة، وهو ما سيضمن لها بعض من الحرية في اتخاذ قراراتها، غير أن تحقيق هذا المبدأ لا يمكن أن يتحقق إلا بتجانسه مع كافة المبادئ الأخرى وخاصة مبدأ التفريع.

¹ Jean BENOIT, la liberté d'administration locale, revue française de droit administratif, 2002, p1065.

² محمد علي أدنيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص41.

ب- حدود مبدأ التدبير الحر:

لعل إقرار مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية والتنصيب عليه بشكل صريح، هو في حد ذاته مكسبا وقيمة مضافة للجماعات الترابية لممارسة اختصاصاتها بكل حرية بعيدا عن القيود المفروضة عليها، لكن ممارسة هذه الاختصاصات لا يمكن أن تتم إلا في إطار الاحترام التام للوثيقة الدستورية والنصوص القانونية في إطار الاختصاصات المنصوص عليها صراحة، وإن كانت تمارس السيادة بطريقة غير مباشرة فإنها تظل بالمقابل مقيدة بمجموعة من القيود التي يمكن أن ترد على مبدأ التدبير الحر. بحيث أن ممارسة اختصاصات الجهات والجماعات الترابية لابد أن يتم في إطار احترام الثوابت الجامعة التي نص عليها الدستور والمتمثلة في الدين الاسلامي والوحدة الوطنية والملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي¹، فلا يمكن في هذا الإطار تصور أن الجماعات الترابية بناء على مبدأ التدبير الحر أن تمس بهذه الحرية، بل يجب المساهمة في ضمانها واستمرارها داخل دائرتها الترابية بواسطة سلطتها التنظيمية².

ويمكن الإشارة كذلك إلى الحدود الموضوعية لمبدأ التدبير الحر والتي يمكن تقبلها انسجاما مع طبيعة التنظيم الإداري المغربي ومع مضمون اللامركزية الإدارية، التي تعني منح بعض الاختصاصات تحت مراقبة السلطة المركزية وليس تقرير الحكم المستقل، وهذا المعنى يشكل في حد ذاته قيودا على مبدأ التدبير الحر، لأن الأمر لا يتعلق بتقرير سلطة الحكم المحلي لفائدة الوحدات الترابية، بل يعني ببساطة تمتيعها بهامش من الحرية في تدبير شؤونها المحلية في

¹ راجع الفقرة الثالثة من الفصل 1 من الدستور. (ويلاحظ كذلك أن التنصيب على الجهوية المتقدمة ضمن الفصل الأول من الدستور إلى جانب الثوابت الجامعة، هو إشارة إلى أن الجهوية المتقدمة تحظى بنفس القيمة والمكانة التي تحظى بها ثوابت الأمة، على الرغم من أن الجهوية المتقدمة يمكن أن تكون محل المراجعة الدستورية عكس الثوابت التي تقوم عليها الأمة).

² أحمد سميج، م س، ص 41 و 42.

احترام تام للقوانين والمساطر الجارية، أي أن التدبير الحر يسري فقط على الصلاحيات الإدارية، ولا يشمل باقي الاختصاصات التشريعية والسيادية التي تظل مجال محفوظا للدولة¹.

وحتى يتم ضمان مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، من وجهة النظر العضوية، فإنه لا بد من وجود مجلس تداولي منتخب يتمتع بصلاحيات فعالة تقدم الحد الأدنى المطلوب²، كما أن إسناد تنفيذ مقررات ومداولات المجلس الجهوي لرئيس مجلس الجهة إضافة إلى اعتباره أمرا بالصرف، يمكن أن يبقى مجرد إعلان مبدئي ليس من شأنه أن يصمد أمام الاستثناءات الكثيرة التي تحد من مداه وتكاد تفرغه من أي محتوى، وذلك عبر إخضاع نفاذ جانب من قرارات الرئاسة ومقررات المجلس الجهوي وصلاحياته التداولية لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، حيث يلاحظ مبالغة المشرع في التأسيس لسلطة تقديرية واسعة وغير مبررة لفائدة ممثلي سلطة الرقابة، الشيء الذي لا ينسجم قطعاً مع مقتضيات التدبير الحر³.

وإذا كانت هذه القيود العامة ذات طابع موضوعي لكونها تنسجم مع طبيعة النظام اللامركزي ضمن دولة موحدة، فثمة تقييدات خاصة تتنافى مع مضمون التدبير الحر والرهانات المتوخاة منه، كاستمرار بعض أشكال الوصاية الإدارية التي تتفاوت بين استمرار بعض مظاهر رقابة الملاءمة وتكريس التأشير المسبق على القرارات المالية وبين تعزيز أدوار المواكبة والمساعدة، إلى جانب ضعف تأطير السلطة التنظيمية المحلية.

وبما أن الجماعات الترابية منحت لها صلاحيات واسعة في جميع مجالات الشؤون المحلية، فإن ممارسة هذه الاختصاصات يتطلب تعبئة موارد كبيرة⁴، وبالتالي فإن عدم التوفر

¹ Jawad ABIBI, les collectivités territoriales au Maroc a la lumière de la constitution de 2011, Edition L'Harmattan, Paris 2015, p70.

- أورده عبد الرفيق زعنون، مرجع سابق، ص 39 و 40.

² André ROUX, Droit constitutionnel local, ECONOMICA, 1995, p18.

³ عبد العلي عدنان، مقارنة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجاً، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2 و 3، الطبعة الثانية 2015، ص 153 و 154.

⁴ Driss BASRI, La décentralisation au Maroc de la commune à la région, op. cit, p122.

على الموارد المالية والبشرية الكافية لممارسة هذه الاختصاصات، يمكن أن يشكل عائقا أمام تطبيق مبدأ التدبير الحر، ومع ذلك، فالموارد البشرية والمالية المتاحة لهذه الجماعات ليست دائما كافية لأداء مهامها، وبالتالي فإن عدم كفاية الوسائل ليس حدا أمام مبدأ التدبير الحر فقط، لكن مع فكرة اللامركزية بشكل عام.

وعليه فإن مبدأ التدبير الحر يشكل في حد ذاته حدا وقيدا أمام الجماعات الترابية في حالة عدم تحقيقه من طرفها، وعدم تحقيقه قد يشكل عائقا أمامها لاتخاذ قرارات مجالسها التداولية بكل حرية، وبالتالي انعدام حرية إدارة الشؤون المحلية بما يتوافق مع القوانين والنصوص المنظمة، وعليه، فإن التدبير الحر لا يمكن ان يتعدى الاختصاصات الإدارية وهو يستبعد الاختصاصات السيادية التي تبقى اختصاصا حصريا للدولة.

ثانيا: التقعيد الدستوري لمبدأ التدبير الحر.

يعكس إضفاء الطابع الدستوري على مبدأ التدبير الحر إرادة المشرع الدستوري لجعل الجماعات الترابية وحدات لامركزية حقيقية حرة ومستقلة بالمقارنة مع الإدارات الأخرى للدولة، لذلك فهو الضمان الدستوري لحرية هذه الجماعات ضد تدخل مسؤولي الدولة في شؤونهم الخاصة¹.

ونلاحظ أن التدبير الحر المنصوص عليه في دستور 2011، ما هو إلا ترجمة فعلية لمفهوم التدبير الديمقراطي المنصوص عليه في الدساتير السابقة وخاصة دستوري 1992 و1996، حيث أن التنصيب على مبدأ التدبير الديمقراطي للوحدات اللامركزية بواسطة مجالس منتخبة كان مبدأ متأصلا وحاضرا بشكل دائم خلال الدستورين السابقين، حيث أكدنا على أن

¹ Tarik ZAIR, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011, pp25-26

الجماعات المحلية تنتخب مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا¹. غير أن هذا التنصيب لم يكن كافيا إذ حصرت جل التأويلات في مجرد اقتراع شكلي للهيئات والأجهزة وإفراز المجالس المحلية المنتخبة، دون أن يمتد أثر ومفعول البعد الديمقراطي إلى نواحي التدبير وتوسيع حرية العمل والمبادرة، وإلى ربطه بضمانات تكفل ممارسة فعلية للاختصاصات والموارد، ليتم لاحقا دسترة التدبير الحر وجعله النواة الصلبة للتنظيم الترابي، بمعنى أن تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها وفق ما هو موكول لها بموجب النصوص القانونية، على أن تمارس الدولة حق المراقبة البعدية، بترك نوع من الحرية للمدبر الجهوي والمحلي في ممارسة اختصاصاته في مقابل مساءلته عن النتائج التي أنجزها².

وقد كرس دستور سنة 2011 البعد الديمقراطي على مستوى الوحدات اللامركزية، عندما نص على اعتبار الجماعات الترابية أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بكيفية ديموقراطية، وعلى اعتماد أسلوب الاقتراع العام المباشر في تكريس المسار الانتخابي للجماعات، حيث شكل هذا التنصيب الصريح على الاقتراع العام المباشر ضمانا دستورية أساسية للاستقلال العضوي للجهات، كما أنه يشكل أداة لدعم الديمقراطية المحلية على اعتبار أن الاقتراع العام المباشر هو التقنية الأكثر ملاءمة لضمان تمثيل سياسي فعلي للمواطنين.

وعليه فقد عملت الفقرة الثالثة من الفصل 135³ من الدستور على تعميم هذه المنهجية على المجالس الجهوية، بالتنصيب الصريح على أن مجالس الجهات تنتخب بالاقتراع العام المباشر، في سياق توسيع القاعدة الترابية للامركزية وجعل جميع الهيئات التداولية لمختلف

¹ ينص الفصل 101 من دستور 1996 على أن "تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون"، وينص الفصل 95 من دستور 1992 على أن "تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون".

² عبد الرفيغ زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، المركز الديمقراطي العربي-ألمانيا، ص30.

³ تنص الفقرة الثالثة من الفصل 135 من الدستور على أن: "تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر".

الجماعات الترابية تقوم على أساس الشرط الانتخابي الذي يعد أحد التطبيقات الأساسية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، فهذا الأخير يرتبط بالمرجعية الديمقراطية للأجهزة التي تتولى تدبير شؤون الجهات والجماعات الترابية الأخرى، فالاعتراف بوجود وحدات لامركزية يجب أن تسهر عليها وتديرها مصالح محلية تتمتع بميزانية خاصة ونظام قانوني يضمن لها ممارسة حرياتها¹.

وهكذا يقر الدستور المغربي بأن الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر، وهذا المقتضى يشكل تطورا مهما خصوصا بالنسبة للجهات التي كانت في السابق تنتخب مجالسها بالاقتراع غير المباشر، وقد تم تفعيل هذا الأمر على مستوى القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية².

ولا شك أن دسترة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية يضمن حد أدنى من الاستقلال المؤسسي لهذه الجماعات من تطاول المشرع، فالمبدأ يقتضي مرجعية ديمقراطية بالنسبة للأجهزة التي تتولى تدبير شؤون الجماعات الترابية، بالإضافة إلى قدرتها واستقلالها في تسير شؤونها، كما أن مبدأ التدبير الحر يمثل أحد مظاهر الحكامة الترابية المنصوص عليها دستوريا، فضلا عن كونه منعطفا هاما في مسار اللامركزية الإدارية، ويعتبر من أهم مقومات الجهوية المتقدمة وآلية فعالة لربح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية النجاعة وجعلها قطبا حقيقيا للتنمية³.

¹ عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، م س، ص 32.

² أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغربية، تحت إشراف الدكتور أمال المشرفي، م س، ص 37.

³ رشيدة الشائع، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 146، ماي-يونيو 2019، ص 284.

فبموجب الوثيقة الدستورية¹ نلاحظ أنها ربطت هذا المبدأ بتدخل الدستور، حيث أحالت على قانون تنظيمي يحدد المقتضيات التي تخص الجهة ومن بينها قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر²، وحسب القانون التنظيمي للجهات فإن شؤون الجهة يخول لها في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه³.

إن المقتضيات الدستورية المتعلقة بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، هدفها هو إبراز العناصر المهيكلية لتفعيل أجراء هذا المبدأ الذي يظهر من خلال المكون المؤسسي، أي سلطة التداول بكيفية ديمقراطية من طرف المجالس المنتخبة، وهو مستوى يرتبط بحرية هذه الأخيرة في اختيار هياكلها وفي اتخاذ قراراتها، وفي التعبير عن إرادتها.

ويظهر أيضاً من خلال المستوى التديري الوظيفي المقابل لسلطة تنفيذ المداولات والمقررات من قبل المجالس المنتخبة، وهو مستوى يجد أساسه في تمتيع الجماعة الترابية بممارسة السلطة التنظيمية المحلية، والتي تنصب على اتخاذ القرارات والقيام بالإجراءات التي يتطلبها حسن سير المرافق العمومية الترابية بكيفية منتظمة ومضطرة للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة من طرف رؤساء المجالس المنتخبة⁴.

وتشكل السلطة التنظيمية المحلية أداة وشرطاً لتجسيد التدبير الحر، الذي يظل في غيابها فاقداً لأي محتوى عملي. فلكي تدبر الجماعات الترابية نفسها بكيفية حرة، يجب أن تتوفر على الوسائل القانونية الكافية وفي مقدمتها الاعتراف لها بالسلطة التنظيمية، والتي تشكل وسيلة قانونية مهمة تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في المجالات المحددة من طرف القانون⁵.

¹ راجع الفصل 146 من الدستور.

² راجع القسم الثامن من القانون التنظيمي للجهات.

³ آمال بلشقر، م س، ص 617.

⁴ رشيدة الشائع، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 286 و 287.

⁵ عبد الرافع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مرجع سابق، ص 35.

ويأتي إدراج مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية ليس فقط للتأكيد على حرية التدبير بل يتعلق الأمر بقاعدة قانونية في حاجة إلى تدقيق من أجل أن تصبح قابلة للتنفيذ. ولتنفيذ هذه القاعدة لابد من وجود عناصر أساسية وهي تعيين مجالس الجهات عن طريق الانتخاب والاعتراف لها بالشخصية المعنوية وتمكينها من ميزانية مستقلة، وهذه العناصر مرتبطة عمليا بتحويل الجماعات الترابية اختصاصات فعلية¹. كما أن الدستور عندما نص على مبدأ التدبير الحر لم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية، وبالتالي حتى في حالة الإخلال باحترام مقتضيات القانونية في تدبير الجماعات الترابية، فإنه يجب الطعن في ذلك أمام المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر².

وعلى الرغم من ذلك فإنه لم يتم توضيح مفهوم التدبير الحر بشكل دقيق في الوثيقة الدستورية والذي يجعل من الجماعات الترابية مؤسسات دستورية قائمة الذات ضمن الدولة الموحدة، تتمتع باستقلال مالي وإداري، لها موارد مالية وتخضع علاقتها مع الحكومة لمنظومة قانونية جديدة تقوم على احترام مقتضيات القانون، وتشتغل على أسس التعاقد والشراكة والتأطير والدعم بدل الوصاية التقليدية³، غير أن فهم مبدأ التدبير الحر وبلورته من الناحيتين القانونية والعملية هو الذي سيحدد مداه وفعاليته مستقبلاً⁴.

ولا شك أن التنصيص على مبدأ التدبير الحر ضمن مواد الوثيقة الدستورية يشكل في حد ذاته مكسباً مهماً للمجالس الجهوية ومجالس الجماعات الترابية، لجعل المنتخب على المستوى

¹ آمال بلشقر، قراءة تحليلية لاختصاصات الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 14.111، مرجع سابق، ص616.

² علي قاسمي التسماني، "الدولة والجهات على ضوء دستور 2011"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-22، 2012 ص82-83.

³ محمد حميمز، تنزيل الجهوية المتقدمة بين إخفاقات المقاربة التقنية والزامية التأطير السياسي، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد مزدوج 2 و3، مطبعة المعارف الجديدة، السنة 2017، ص220.

⁴ محمد بوجيدة، اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، أيام 26-27 أبريل 2013، مؤسسة هانس سايدل الألمانية، ص117.

المحلي أكثر قربا من الساكنة، وجعل الديمقراطية الجهوية والمحلية قاطرة أساسية لتحقيق التنمية الترابية، كما أن دسترة هذا المبدأ ما هو إلا بداية لتأسيس علاقة جديدة بين الدولة والجهات من خلال الاحترام التام لاختصاصات الجماعات الترابية، واقتراح هذه الاختصاصات بتحويل الموارد المالية الكافية لترجمتها، ولا يمكن أن يتسم هذا التحويل المالي بنوع من المزايدة وعدم المساواة بين الجهات، وإلا فقدت هذه الأخيرة حريتها في تدبير شؤونها وتفعيل اختصاصاتها جراء عدم توفرها على الموارد المالية، وبالتالي فدور الدولة يجب أن ينحصر فقط في تقديم المساعدة الممنوحة للجماعات الترابية، ومواكبتها والتنسيق فيما بينها وبين مصالحها اللامركزية في الجهات تفعيلا لروح فصول الوثيقة الدستورية.

الفقرة الثانية: ركائز تحقيق مبدأ التدبير الحر للجهة.

إن تفعيل مبدأ التدبير الحر في إطار ممارسة الجهات لشؤونها بكيفية ديمقراطية يقتضي التأسيس لمجموعة من القواعد والركائز الأساسية التي لا محيد عنها، حتى يتسنى للمؤسسة الجهوية الوصول إلى تدبير أمثل لاختصاصاتها ومواردها المالية، وهو ما يتطلب توفر مجموعة من القواعد والشروط من بينها:

أولاً: تفعيل مبدأ التدبير الحر رهين بوجود اختصاصات فعلية للجهات.

نلاحظ أن النص الدستوري وضع مبدأ التدبير الحر ضمن مصاف المبادئ المحددة للنظام اللامركزي للمملكة، بل اعتبر النواة الصلبة للتنظيم الترابي، على اعتبار أن المكانة الممنوحة للمسألة الديمقراطية في دستور 2011، صوحت منطقياً بإعادة تحديد التنظيم الترابي للدولة، تضمن إحداث قطيعة هيكلية عبر تأكيد التدبير الحر للجماعات الترابية، وقطيعة وظيفية بممارسة اختصاصات منقولة تحت رقابة القضاء بدل الملائمة، ولذلك فهو لا يمس بطبيعة الدولة، بل يستهدف إصلاح بنياتها وضمان تموقع جديد للجماعات الترابية، بمنحها هامشاً واسعاً من الاستقلالية في التدبير الديمقراطي لشؤونها، بمعنى أنها تتمتع باختصاصات ذاتية

وحقيقية مثبتة بقانون، وليس بنصوص تنظيمية أو بدوريات بسيطة لوزارة الداخلية تمكنها من اتخاذ القرارات وتدبير مصالحها الخاصة¹.

فالتدبير الحر أو الإدارة الحرة للشؤون المحلية يعتبر مبدأ لصيقا بمجموعة بشرية مستوطنة لجزء من التراب الوطني تتحكم في حياتها الخاصة، ويتميز هذا المبدأ عن اللامركزية كنسق للتنظيم الإداري باعتباره مبدأ يأتي في مرتبة أعلى، ما يعني أن حرية المشرع في تنظيم اللامركزية مقيدة باحترام المقتضيات الدستورية، كما يعتبر التدبير الحر من بين حريات الجماعة الترابية ويمنحها ضمانات:

- عدم تحويل اختصاصات التقرير والتسيير كلياً أو جزئياً إلى جماعة ترابية أخرى بين جماعية تجمع عدة جماعات ترابية ولا إلى سلطات الدولة.

- إن ممارسة هذه الاختصاصات لا يمكن أن ترتبط بتقدير سلطة خارجية.

- إن السلطات التداولية التي بواسطتها تسيير الجماعة الترابية يجب أن تعبر عن إرادة هذه الأخيرة، لذلك يجب تعيينها من طرفها، كما أن كل فرد من أفراد الجماعة الترابية يجب أن يساهم في اختيار هذه السلطات بصفته مواطناً، والتعبير عن إرادة الجماعة يجب أن يكون مضموناً بالاقتراع السياسي².

وعليه فالفرق شاسع بين اللامركزية التي تبدو إذن كمبدأ يحكم التنظيم الإداري للدولة، ويرتكز على تفويض لممارسة السلطة من الدولة للجهة أو الجماعة الترابية، في حين نجد أن التدبير الحر يبدو كحرية للتسيير الإداري والاقتصادي والاجتماعي بناء على مجال اختصاص فعلي ومحدد بصفة صريحة يعترف به الدستور وعلى المشرع أن يحميه، كما أن مبدأ التدبير الحر لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في شؤون الجماعات الترابية وفي بلورة اختياراتها وبرامجها إلا في الحدود التي يتيحها القانون.

¹ عبد الرفيق زعنون، م س، ص 33.

² آمال بلشقر، قراءة تحليلية لاختصاصات الجهات في ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، مرجع سابق، ص 616.

فالتدبير الحر إذن يقتضي حرية ذاتية مؤسساتية ووظيفية في نفس الوقت، حرية مؤسساتية تقتض وجود مجلس منتخب بالاقتراع المباشر وعلى رأسه سلطة تنفيذية وحرية وظيفية، أما الحرية الذاتية الوظيفية فإنها تحصيل حاصل مع وجود اختصاصات فعلية يعترف القانون بممارستها من طرف المنتخبين. فالتدبير الحر غير قابل للتجزئة، فبالإضافة إلى هذه الحرية الذاتية القانونية هنالك الحرية الذاتية المالية التي تعطي كفاءة وقدرة على الحركة واتخاذ القرار بكل حرية، فالحرية الذاتية القانونية والحرية الذاتية المالية وجهان لعملة واحدة، لكن دون إمكانيات كافية وكفيلة لبلورة هذين المعطيين تبقى هذه الحرية نظرية أكثر منها عملية لهذا السبب، جاء الدستور بمبدأ التضامن لسد العجز وسد ثغرة التفاوت المادي بين الجهات¹. هذا وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن التكريس الدستوري للمبدأ يمنح الجماعات الترابية ضمانات ممارسة تصرفاتها بحرية في إطار الاختصاصات المحددة لها، ولذلك يجب اعتمادها كقاعدة عامة لمراقبة القوانين من أي تضيق أو تقييد لهذا المبدأ.

ثانيا: ضرورة توفر الجهات على الاستقلال المالي.

إذا كان الاستقلال الإداري للجهات والجماعات الترابية يعتبر بمثابة قدرتها على تدبير شؤونها وعلى حرية اختيارها للحيثيات المتعلقة بنشاطها التدبيري وكيفية تنزيلها وإقراره²، فإن الجانب المالي يعتبر بمثابة السياق المادي لممارسة هذا الاختصاص، فالطبيعة القانونية للجماعات الترابية تتداخل وتتكامل مع نظامها المالي المطبق عليها، وبالتالي يتلزم الاستقلال المالي بشكل مادي ووظيفي مع الاستقلال الإداري ويشكلان دعائمي اللامركزية، التي عادة ما يشار إليها بازدواجية التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

فوجود إدارة محلية مستقلة إداريا لا يتحقق واقعا وعمليا إلا من خلال هيكلها التمويلي المحلي الذي يحقق التنمية، كما أن الاستقلال المالي نفسه لا يكون له معنى، ولا يرتب بالتالي

¹ محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركزية الجانب القانون والمحاسبي، م س، ص 141 و 142.

² كمال ربحي، وضع دينامية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر - باتنة - الجزائر، دجنبر 2004، ص 08. أورده خالد الجبري، الجهوية وتأهيل الإدارة المحلية للتنمية بالمغرب مرجع سابق، ص 75.

أية آثار فعلية بدون تنظيم محلي لامركزي مستقل إداريا، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويمارس اختصاصاته القانونية بشكل مستقل¹.

وعليه فإن مبدأ التدبير الحر يتيح للجهات كوحدات ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية نوعا من الاستقلال في التدبير، بعيدا عن تحكم ووصاية الدولة²، كما يعتبر لبنة أساسية للاستقلال المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى، لكون اعتماد هذا المبدأ يتيح تقوية سلطتها المالية على مستوى فرض الضرائب، والتحكم في النفقات وإعداد ميزانياتها وتنفيذها³.

غير أن التنصيص على مبدأ التدبير الحر يفرض أن تشمل هذه الاستقلالية المالية كل مكوناتها وخاصة البعد الميزانياتي والبعد الجبائي، وبما أن الاستقلالية الجبائية للجهات والجماعات الترابية محكوم عليها منذ البداية بالنسبية، ما دام القانون هو المختص في التشريع بشأنها، فإنها لابد وأن تساهم بالقسط الأكبر في تغذية الموارد الذاتية لتستجيب في حدها الأدنى للاستقلالية المالية⁴، ذلك أن امتلاك سلطة القرار الجبائي لا يمكن أن يخرج عن دائرة القانون، مما يجسد مبدأ مشروعية الضريبة.

وإذا كانت الموارد الجبائية الذاتية تشكل عاملا مهما في الرفع من الموارد الذاتية للجهة أو الجماعات الترابية، فإنها تتحكم في الاستقلالية المالية بصفة كاملة، لأن هذه الأخيرة تتطلب فقط موارد كافية لا تكون مصادرها جبائية بالضرورة⁵، كما أن الاستقلالية المالية تجيز للمجلس المنتخب أن يتخذ القرارات بكيفية ديمقراطية، وفق ما هو مخول لهذه المجالس من

¹ المرجع نفسه.

² أحمد اجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص 88.

³ أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج أبريل-أكتوبر 2012، ص 202.

⁴ محمد صدوقي، التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية، أية علاقة، مجلة المنبر القانوني، العدد 11، أكتوبر 2016، ص 107.

⁵ محمد صدوقي، م س، ص 117.

اختصاصات، لكن الاستقلالية المالية تختلف حسب الإمكانيات التي تتوفر عليها كل جهة على حدة .

ورغم أن الاستقلال المالي ركيزة أساسية وفعلية لمبدأ التدبير الحر، فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لم تعطي الاستقلالية المالية الكافية لها، عندما خولت لممثل السلطة المركزية ممارسة المراقبة القبلية على الميزانية التي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التأشير عليها داخل أجل 20 يوما من تاريخ توصله بها، إضافة إلى أن الجماعات الترابية لا تتمتع بأي استقلال جبائي، وليس لها إلا موارد جبائية هزيلة جدا، محددة بموجب قانون الجبايات المحلية رقم 47-06 المعتمد منذ نونبر 2007، التي أقرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على سريان العمل بها إلى حين تعويضها بأخرى، ومن تم بقيت المجالس الجهوية والمحلية معتمدة بشكل مطلق على التمويل المالي المحول إليها من طرف الدولة، لتجد نفسها معتمدة على الإعانات التي غالبا ما تكون مشروطة من الدولة والشركاء الآخرين، لذلك يمكن القول أن مبدأ التدبير الحر جاء منقوصا بسبب هشاشة الاستقلال المالي الذي لم يحدد له إطار قانوني بالموازاة مع خروج القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى حيز التنفيذ¹.

ولا شك أن الاستقلال المالي للجماعات الترابية يبقى ضروريا وحتميا حتى يتسنى للجماعات الترابية الممارسة الفعلية لاختصاصاتها، فهو لا غنى عنه في تكريس الشخصية المعنوية للوحدات اللامركزية، ويمثل شرطا جوهريا لقيام لامركزية قوية وصلبة، كما يعتبر من العناصر الأساسية للتدبير الحر، إلى جانب الاستقلالية المؤسسية والاستقلالية الوظيفية، ومن ثم فهو عنصر رئيسي وضروري لتكريس استقلالية الجماعات الترابية على مستوى ممارستها للأدوار التنموية المنوطة بها في إطار القوانين والنصوص التي تنظم وتحكم سيرها وتنظيمها². فعلاقة التدبير الحر بالاستقلال الإداري والمالي، مرتبطة باستقلال الهيئات

¹ مصطفى عبيدي، الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية، المغرب وتونس نموذجا، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21، المجلد 04، مارس 2020، المركز الديمقراطي العربي برلين - ألمانيا، ص 171.

² مصطفى عبيدي، م.س، ص 168.

اللامركزية في علاقتها بالأشخاص العمومية الأخرى وخاصة الدولة، ومدى قدرتها على ممارسة الاختصاصات وترتيب الالتزامات¹، والتصرف في الموارد والتقرير بكل استقلالية في ميزانيتها الخاصة، فبدون هامش مهم من الاستقلال المالي لا يمكن للجماعات الترابية تفعيل سياساتها الاقتصادية المحلية².

وإذا كانت الاستقلالية المالية للجهة مضمونة دستوريا وقانونيا فإن هذه الاستقلالية تبقى محدودة في ظل إلزامية التأشير على المقررات ذات الطابع المالي من قبل سلطة الوصاية، وهو ما يتطلب العمل على دعم جهوية القرار الجبائي بمنح الجهات صلاحيات أكثر في هذا الشأن عملا بمبدأ التدبير الحر، ناهيك عن تبعية الجهة للدولة من خلال الموارد المحولة إليها، وهو ما يضعف الاستقلال المالي الجهوي في اتخاذ القرار الجبائي، ويمكن الجهات من سلطة جبائية حقيقية لإحداث الرسوم وتعديلها أو حذف الرسوم والضرائب وتحديد قيمتها المادية، بما يتوافق مع تطور نفقاتها وحاجياتها من المشاريع والتجهيزات الأساسية.

ثالثا: التقليل من سلطة الوصاية والتخفيف من التبعية للسلطات المركزية.

إن تحويل الاختصاص التنفيذي وصفة الأمر بالصرف لرئيس المجلس الجهوي خوله مكانة متميزة داخل الهياكل الإدارية للجهة، حيث أصبح بموجب المادة 101³ من القانون التنظيمي

¹ Tarik ZAIR, le principe de libre administration des collectivités territoriales, op cit, p1.

² Mustapha DALIL, Démocratie participative et Développement local au Maroc, Revue Marocaine d'administration locale et de développement, série Thèmes Actuels, n73, 2011, p261.

³ تنص المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات على ما يلي: "يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك ولهذا الغرض:

- ينفذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب؛
- ينفذ الميزانية ويتخذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، مع مراعاة مقتضيات المادة 115 من هذا القانون التنظيمي.... "

ينفذ المقررات الصادرة عن المجلس، كما يعتبر كذلك الأمر بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها، بعدما كان هذا الاختصاص ممنوحاً لعامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة بموجب المادة 155 من القانون السابق، ولعل هذا الامتياز الممنوح للمجالس الجهوية يمكن أن يساهم في التقليل من الوصاية المفروضة على هذه المجالس، مما سيساعد في التخفيف من تبعية المجالس الترابية للسلطات المركزية، وهو ما يشير الى أن سلطة الوصاية المفروضة على الجهات أصبحت تتقلص بشكل ملحوظ، ولم تعد تشمل مجالي التنفيذ والأمر بقبض المداخل وصرف النفقات، اللهم إذا استثنينا سلطة التأشير على هذه المقررات والتي لا زالت سارية في ظل القانون التنظيمي الجديد²، غير أن أي نزاع فيما يخص تطبيق وتنفيذ هذه المقررات يرجع اختصاص البث فيه للمحكمة الإدارية المختصة³.

إن الاعتماد على الرقابة اللاحقة بدل الرقابة السابقة التي تخول للسلطة المركزية حق التدخل وفرض سيطرتها على المجالس التداولية، من شأنه أن يساهم في استقلال هذه المجالس في

وتضيف نفس المادة أنه يعتبر رئيس المجلس الأمر بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها، ويرأس مجلسها ويمثلها بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسهر على مصالحها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل".

¹ يقوم عامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة بما يلي وفقاً لقرارات المجلس الجهوي وطبق الشروط المنصوص عليها في المادة 54:

- إنجاز أعمال الكراء والبيع والشراء وإبرام صفقات الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات؛
- تنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإداري؛
- اتخاذ قرارات لأجل فرض الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وفقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل في هذا المجال.

يجب أن تنشر قرارات عامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة، باستثناء القرارات المبلغة الى المعنيين بالأمر في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية.

² راجع الفصل 145 من الدستور.

- راجع كذلك المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات.

³ راجع المادة 112 من القانون التنظيمي للجهات.

- راجع كذلك المادة 114 من القانون التنظيمي.

- راجع كذلك المادة 79 من القانون التنظيمي.

اتخاذ قراراتها، وبالتالي تفعيل مبدأ التدبير الحر لشؤون الجهة بكل حرية وبطريقة ديمقراطية، غير أن تنفيذ هذه المقررات تصطدم بسلطة التأشير عليها، وهو ما يحيل الى وجود رقابة يمكن أن تقلص من مفعول تنفيذ مقررات هذه المجالس، وخاصة في حالة رفض التأشير على هذه المقررات من قبل سلطة الوصاية، وعدم الأخذ بمقترحات هذه الأخيرة من قبل المجالس التداولية.

وفي نفس السياق يلاحظ أن سلطة الوصاية الممارسة على المجالس الجهوية لا تزال حاضرة بقوة في ظل القانون التنظيمي للجهات، فإذا كان رئيس المجلس الجهوي يعود له الاختصاص في إعداد جدول أعمال دورات المجلس¹، إلا أن المقررات التي يقترحها والي الجهة في هذا الإطار يتم إدراجها بحكم القانون، وخاصة تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، الأمر الذي يمكن أن يمس بمبدأ التدبير الحر، وأن يساهم في التقليل من صلاحيات رئيس المجلس الجهوي.

كما أن دخول النظام الداخلي للمجلس الجهوي² حيز التنفيذ مشروط بالموافقة عليه من قبل سلطة الوصاية، غير أن هذا النظام الداخلي يمكن أن يكون موضوع تعرض من قبل والي الجهة، وخاصة المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة والمقررات المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي للجهات، وما يحسب لصالح المشرع في هذا الإطار أن البث في النزاع الذي قد ينشب بين الطرفين لم يعد من اختصاص الوالي، بل أقر المشرع البث فيه من طرف المحكمة الإدارية المختصة³.

ولتدعيم أسس الديمقراطية والتنمية على صعيد المؤسسات الجهوية كان لزاما على المشرع أن ينهج آليات ومبادئ أخرى الى جانب مبدأ التدبير الحر، الأمر الذي يبين أن حرية المجالس التداولية في اتخاذ مقرراتها لم يقتصر فقط على كيفية الوصول الى هذه الحرية أمام ضغط

¹ المادة 41 و 42 من القانون التنظيمي

² المادة 114 من نفس القانون.

³ المرجع نفسه.

سلطة الوصاية، بل أصبحت تجليات هذه الحرية تتضح أكثر في مقدرة الجهات عن البحث حول بدائل أخرى لتمويل المشاريع التنموية كما سنرى في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: دعم الديمقراطية الجهوية من خلال حرية المبادرة في توطيد أسس التعاون والتضامن.

بحكم الدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به الجهة وتوجهها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والذي سيكون دورها المستقبلي، ونظرا لأن عملية التنمية هي عملية معقدة يشترك فيها الجميع، فإن المنطق يقتضي أن تكثف جهود مختلف الفاعلين والمتدخلين في العملية التنموية، وذلك عن طريق تكريس الجهة كإطار للتشاور والتنسيق لبرامج التنمية، بناء على منهجية التخطيط الجهوي.

وبما أن الموارد المالية للجهات محدودة فإن الرفع من وثيرة التنمية وتوسيع أسسها القطاعية والمجالية يستلزم تحقيق التكامل بين جهود المتدخلين والاستفادة من مردودية التعاون الناتجة عن هذه التدخلات، فالجهة إذا أصبحت ملزمة بالتعاون والتشاور مع غيرها من الأطراف وفي مقدمتهم الدولة والمؤسسات العمومية المعنية بالتنمية والجماعات الترابية الأخرى، إلى جانب القطاع الخاص¹.

ولا شك أن إنجاز المشاريع التنموية الجهوية أحيانا تعترضه مجموعة من الصعوبات، وغالبا ما ترتبط هذه الصعوبات بعدم قدرة الجهة على تغطية هذه المشاريع بسبب عدم توفرها على السيولة المالية الكافية للقيام بذلك، وهو ما يتطلب تظافر مجموعة من المتدخلين وخاصة الجماعات الترابية الأخرى التي تعرف فائضا في ميزانياتها.

¹ جواد الرباع، الجهوية بين الخطاب السياسي وإكراهات التنمية الجهوية بالمغرب، دراسة حالة مجلس جهة مراكش-تانسيفت-الحوز خلال الفترة 2003-2008، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2008-2009، ص151.

وعليه فقد أصبح مجال التعاون يترجم إرادة الجماعات الترابية لتحقيق تنميتها، وتقليص الفوارق الاقتصادية، واعتماد مبادئ وثقافة الحكامة الجيدة، الشيء الذي جعل المشرع يتدخل من أجل تأطير هذه العلاقات في إطار التعاون بين الجهات (الفقرة الأولى)، ثم تعزيز أشكال التعاون الجهوي بين الجماعات الترابية الأخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: البعد العلانقي للتعاون بين الجهات.

نلاحظ أن الدستور المغربي لسنة 2011 قد أسس لمبدأي التعاون والتضامن شأنه في ذلك شأن مبدأ التدبير الحر، حيث أكد على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة¹، كما أن الدستور قد بوأ الجهة مكانة متميزة على باقي الجماعات الترابية الأخرى، في عملية إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات المسندة لكل جماعة ترابية، وذلك كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية حيث تتفق على كيفية تعاونها².

- مجموعة الجهات.

لما كان التعاون بين الجهات يجد أساسه في الدستور، فإن المشرع قد أطر ووضح الإجراءات التي من خلالها كيفية تأسيس مجموعات الجهات قصد التعاون فيما بينها، وذلك في إطار اتفاقيات يتم المصادقة عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، وهذه المجموعات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، الهدف من إحداثها هو إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة تعود بالنفع على المجموعة³.

¹ راجع الفصل 136 من الدستور.

² راجع الفصل 143 من الدستور.

³ الفقرة الأولى من المادة 148 من القانون التنظيمي للجهات.

كما نجد أيضا من بين الاختصاصات المخولة لمجالس الجهات أنها تمارس الصلاحيات المتعلقة بالمساهمة في إحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها¹، وبالتالي فإن تأسيس هذا النوع من المجموعات التعاونية يتطلب مراعاة مجموعة من الشروط وفي مقدمتها الإرادة الحرة لمجالس الجهات²، بغية تجاوز عيوب التقطيع الجهوي والحد من احتكار الموارد الطبيعية والاستحواذ على الأنشطة الاقتصادية لدى بعض الجهات³.

وتسير مجموعة الجهات من لدن مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار لسلطة الوصاية باقتراح من الجهات المكونة لها، وتمثل الجهات المشتركة في المجلس حسب حصة مساهمتها وبمنتدب واحد على الأقل لكل جهة من الجهات الأعضاء، ينتخب المنتدبون وفق أحكام المادة 48 من القانون التنظيمي للجهات، لمدة تعادل مدة انتداب المجلس الذي يمثلونه، غير أنه إذا انقطع المجلس الذي يمثلونه عن مزاولة مهامه نتيجة حله أو لأي سبب من الأسباب، يستمر المنتدبون في مزاولة مهامهم إلى أن يعين المجلس الجديد من يخلفونهم، وإذا أصبح منصب أحد المنتدبين شاغرا لأي سبب من الأسباب، انتخب مجلس الجهة المعني خلفا له داخل أجل شهر واحد على الأكثر⁵، ولقيام مجموعة الجهات بالأدوار المنوطة بها فإنه يتعين إعطاء جهاز المنتدبون العناية

¹ المادة 99 من القانون السالف الذكر.

² أحمد حضرائي، التعاون الجماعي، مجموعة الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، عدد 5، يناير 2005، ص 23.

³ سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 434.

⁴ تنص المادة 48 من القانون التنظيمي على أنه: يتم تعيين أعضاء المجلس لأجل تمثيل الجهة كأعضاء منتدبين لدى هيئات أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو شخص اعتباري خاضع للقانون العام، أو في كل هيئة أخرى تقريرية أو استشارية محدثة بنص تشريعي أو تنظيمي تكون الجهة عضوا فيها، بالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن فائزا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا، وفي حالة تعادل الأصوات والسن، يعلن الفائز عن طريق القرعة، تحت إشراف رئيس المجلس، وينص المحضر على أسماء المصوتين.

⁵ المادة 149 من ق ت ج.

اللازمة سواء من حيث التأطير والتكوين أو خلق روح المبادرة لديهم وحثهم على الخلق والابداع¹.

ويتميز هذا النوع من التعاون بسهولة التأسيس وببساطة الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإحداثها، كما أنها وسيلة مهمة لإنجاز مشاريع مشتركة بين الجهات المتعاونة، ووسيلة فعالة لتحقيق التضامن والتوازن بين الجهات على مستوى نقص الموارد والتجهيزات².

وينتخب مجلس مجموعة الجهات من بين أعضائه رئيسا ونائبين إثنين على الأكثر يشكلون مكتب المجموعة، طبقا لشروط الاقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات، حيث ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 25 من القانون التنظيمي كاتبا لمجلس المجموعة ونائبا له يعهد إليهما بالمهام المخولة بمقتضى القانون إلى كاتب مجلس الجهة ونائبه، ويقبلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 26 من القانون التنظيمي³.

ومن هنا يلاحظ أن تعيين رئيس المجموعة ونائبيه يحيلنا على المقتضيات المطبقة في حالة انتخاب كاتب المجلس الجهوي ونائبه، كما أن إقالتهما تتم بالكيفية التي يتم فيها إقالة كاتب المجلس الجهوي ونائبه، وهو ما يجسد فعلا الطريقة الديمقراطية في تشكيل وإحداث مجالس مجموعات الجهات.

¹ حنان بنقاسم، المؤسسة العمومية في المغرب بين الترشيح والتقويت، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص43.

² كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، 2012، ص181.

³ المادة 150 من ق ت ج.

ويمارس الرئيس في حدود غرض مجموعة الجهات، الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة ويساعد رئيس مجموعة الجهات في ممارسة صلاحياته مدير يتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته بما يلي:

- الإشراف على إدارة المجموعة؛

- تنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره؛

- تقديم تقارير لرئيس المجموعة كلما طلب منه ذلك.

وإذا تغيب رئيس مجموعة الجهات أو عاقه عائق لمدة تزيد على شهر، خلفه مؤقتاً في جميع صلاحياته نائبه، وفي حالة وجود نائبين، خلفه النائب الأول، وإذا تعذر على هذا الأخير ذلك، خلفه النائب الثاني، وفي حالة تعذر ذلك، يمكن اختيار من يخلف رئيس المجموعة من بين أعضاء مجلسها وفق الترتيب المنصوص عليه في المادة 111¹ من القانون التنظيمي للجهات².

وتسري على مجموعة الجهات مجموعة من المقتضيات تنتمثل في القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمراقبة، والنظام الأساسي للمنتخب، ونظام تسير المجلس ومداولاته، والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة على الجهة، مع مراعاة خصوصيات مجموعة الجهات³.

¹ إذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تفوق شهر خلفه مؤقتاً بحكم القانون في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب، وفي حالة عدم وجود نائب عضو في المجلس يختار حسب الترتيب التالي:

- أقدم تاريخ للانتخاب؛

- كبر السن عند التساوي في الأقدمية.

² المادة 151 من ق ت ج.

³ المادة 152 من ق ت ج.

أما فيما يخص الحالات التي يتوجب فيها حل مجموعات الجهات تتمثل في:

1- مرور سنة بعد تكوين مجموعة الجهات دون ممارسة أي نشاط من الأنشطة التي أسست من أجلها، حيث يتم حلها في هذه الحالة بحكم القانون؛

2- بعد إنجاز الغرض الذي أسست من أجله؛

3- بناء على اتفاق جميع مجالس الجهات المكونة للمجموعة؛

4- بناء على طلب معلل لأغلبية مجالس الجهات المكونة للمجموعة في حالة توقيف مجلس مجموعة الجهات أو حله، تطبق أحكام المادة 77 من هذا القانون التنظيمي، كما يمكن للجهة أن تنسحب من مجموعة الجهات وفق الشكليات المنصوص عليها في اتفاقية تأسيسها، ولا يكون هذا الانسحاب نافذا إلا بعد التأشير عليه من قبل سلطة الوصاية¹.

وعليه فإن إقرار التعاون بين الجهات من خلال تأسيس مجموعاتها يمكن إذن من الاستغلال المشترك بالموهلات والإمكانات التي تزخر بها الجهات لإنجاز مشروع معين، كما أن تجميع الوسائل يمكن أن يتجلى في عملية توسيع المجال الترابي عن طريق الاستغلال المشترك للأراضي والعقارات المتوفرة لدى كل منها، مما يحقق التكامل فيما بينها، وبالتالي فالتعاون بين الجهات يمكنها من تحقيق مشاريع يصعب على الجهة الواحدة إنجازها بمفردها، بالنظر لما تكلفه من أموال ضخمة، فتعاون جهتين يمكن من التغلب على الإكراهات المالية وتجاوز السلبات التي أفرزتها التقطيعات الجهوية، وهو ما يساهم في عقلنة استعمال الموارد المتاحة وتوسيع استفادة الجهات الفقيرة من البرامج والتجهيزات والمشاريع التي من شأنها التخفيف من حدة التفاوتات الجهوية².

¹ المادة 153 من ق ت ج.

² آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، م س، ص 193.

ومن هنا نلاحظ أن القانون التنظيمي أولى عناية خاصة في مجال التعاون بين الجهات، نظرا للدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الآلية في استغلال الطاقات الاقتصادية الموجودة وتوطيد دعائم البناء الجهوي، حيث أقر المشرع في هذا الصدد إطارا قانونيا لتفعيل التعاون بين الجهات والشراكة سواء مع الدولة أو أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام وفق شروط محددة، بغية تمكين الجهات من اتباع الأساليب العصرية في تدبير المرافق العمومية وتنفيذ السياسات الاقتصادية.

وإذا كانت مجموعات الجهات كصيغة متقدمة لما كان يعرف في قانون التنظيم الجهوي السابق رقم 96-47 بلجان التعاون المشتركة بين الجهات، فإن مجموعات الجماعات الترابية جاءت لتكريس التوجه الذي تبناه المشرع على مستوى التنظيم الجماعي منذ 2009، وأيضا لتوحيد وتجانس وتحيين المقتضيات المتعلقة بالتعاون اللامركزي لمختلف أنواع الجماعات الترابية كما سنرى لاحقا.

الفقرة الثانية: التعاون والتضامن بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى.

نلاحظ أن الدستور قد أشار إلى تعاون الجماعات الترابية فيما بينها، مما يبين أن التعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى يجد سنده في الدستور¹، وذلك دون أن تمارس الجهة أو أية جماعة ترابية وصايتها على جماعة ترابية أخرى²، كما أنه يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في البرامج والوسائل³.

ومن ثم فإن ممارسة كافة أشكال التعاون لا بد أن تتبني على أساس المساواة بين الجماعات الترابية، وقد اعتبر أحد الباحثين أن منع وصاية الجماعات الترابية على بعضها قد يساهم في تفادي إقامة علاقات هرمية بين الجماعات الترابية، علاقات من شأنها أن تؤدي إلى إنتاج الانحصارات البيروقراطية التي تشكل اللامركزية ووسيلة للقضاء عليها، فالمواطن يجب أن

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 143 من الدستور.

² راجع الفقرة الأولى من المادة 143 من الدستور.

³ المادة 144 من الدستور.

لا يحس بأن الجماعات اللامركزية المختلفة تشكل مستويات إدارية تفصل بينه وبين السلطة اللامركزية¹.

وفي هذا الإطار يمكن للجهة أن تقوم بتشجيع التعاون داخل ترابها فيما بين الجماعات لما يوفره لها ذلك من إيجابيات التماسك في السياسة الترابية، فتدعيم التعاون بين الجماعات الترابية قد يشكل وسيلة لتأكيد التعاون الترابي في ميدان التخطيط والتنمية الاقتصادية وإعداد التراب الوطني، خصوصا في الفضاءات التي تعرف تضامنا اقتصاديا اجتماعيا وثقافيا وتكسييرا الميز بين الحضري والقروي².

كما أن شح الموارد وحالة المالية المحلية تحتم على الجماعات الترابية التعاون فيما بينها، ومن أجل تحقيق المشاريع التي يمكن تحقيقها لكل جماعة على حدة، وبدون تكثيف الجهود والتوظيف المشترك للإمكانيات يمكن أن تعجز جماعة معينة عن إنجاز مشروع معين أو تدبير قضية معينة، لأن الأموال المتوفرة لهاته لا يمكن تحقيق ذلك، مما يتطلب تدخل جماعة أو جماعات أخرى أو هيئاتها في إطار اتفاقية لإخراجها إلى الوجود، فكثيرة هي المشاريع التي لولا تدخل جماعات أخرى أو الدولة لما استطاعت بعض الجماعات إنجازها، والاستجابة لمتطلبات السكان الذين هم بالدرجة الأولى هدف كل مشروع تنموي³.

وبما أن العمل بالتعاون والتضامن أصبح مكفولا دستوريا فإن القانون التنظيمي قد تطرق إلى كيفية إبرام اتفاقيات التعاون، وكذا تأسيس مجموعات الجماعات الترابية كما سيتم توضيح ذلك.

¹ Hassan OUAZZANI CHAHDI, la décentralisation provinciale et communal : bilan sommaire d'une politique, REMALD, N20-21, 1988, p52.

² فؤاد احلوش الكريستي، م س، ص 95-96.

³ محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها بالسلطات المحلية والجماعات المحلية، م.م.ا.م.ت، مارس 1999، ص 9.

- مجموعات الجماعات الترابية.

أجاز المشرع للجهة وباتفاق مع الجماعات الترابية الأخرى، سواء تعلق الأمر بالجماعات الحضرية أو القروية أو العمالات والأقاليم، أن تؤسس مجموعة الجماعات الترابية وهذه الأخيرة منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويتجلى الغرض من إحداث هذه المجموعة في إنجاز عمل مشترك بينهما أو تدبير مرفق يعود بالنفع على المجموعة¹.

كما أنه في إطار الاختصاصات المخولة للجهة يمكن لهذه الأخيرة أن تبرم مع الجماعات الترابية الأخرى، أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات الغير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات التعاون والشراكة من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص².

فالأهداف التنموية تعتبر أحد المحددات الرئيسية للجوء إلى آلية التعاون بين الجماعات الترابية حيث يتم إنجاز بعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية المشتركة وبرامج التجهيز وتقوية الإنعاش الاقتصادي، وبالتالي فإن التعاون بين الجماعات الترابية بهذا التصور يمكن أن يساهم بشكل فعلي في تخطي عيوب التقسيم الإداري للجماعات وتجاوز الفوارق بينهما لتحسين وضعية الجماعات الفقيرة في إطار مبدأ التضامن بين الجماعات³.

وتحدث هذه المجموعات بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية، على أن تحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة والمدة الزمنية للمجموعة⁴، إلا أن إحداث وتكوين هذه المجموعة لا يتم إلا بناء على قرار سلطة الوصاية بعد

¹ المادة 154 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 161 من القانون التنظيمي للجهات.

³ بهيجة هسكر، الجماعة المقابلة بالمغرب، الأسس-الممكنات-الرهانات، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى 2010، ص 35 و 36.

⁴ الفقرة الأولى من المادة 155 من القانون التنظيمي.

الاطلاع على مداولات الجماعات الترابية في هذا الشأن¹، مما يعني أن إحداث مجموعة الجماعات الترابية رهين بالتأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بالمقرر القاضي بإحداث المجموعة من طرف رؤساء هذه المجالس².

وجدير بالذكر أن المقررات القضائية بإحداث مجموعة الجماعات الترابية ذكرها المشرع من بين المقررات التي لا تصير قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية، شأنها في ذلك شأن المقررات المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية وإعداد التراب الجهوي، مما يقيد حرية هذه المجالس في إحداث علاقات تعاونية فيما بينها.

وإضافة الى ذلك فإن سلطة الوصاية تبقى حاضرة في كل مراحل إحداث هذه المجموعات وخاصة تسيير مجموعة الجماعات الترابية وتحديد أعضائها، والتي تمثل كل جهة بمنتدب واحد على الأقل وحسب حصة مساهماتها³، كما ينتخب هؤلاء المنتدبين لمدة تعادل مدة انتداب المجلس الذي يمثلونه، مع استمرارية التمثيل في مجلس المجموعة في حالة الانقطاع على المجلس الذي يمثلونه لأي سبب من الأسباب⁴.

وللإشارة كذلك فإنه ليس هناك تغيير يذكر فيما يخص إجراءات تأسيس مجموعة الجماعات الترابية عن تلك المنصوص عليها في إحداث مجموعة الجهات، سواء من حيث تمثيلية هذه الجماعات بواسطة المنتدبون أو من خلال طريقة حل المجموعة أو طريقة انتخاب رئيس ونواب رئيس مجموعة الجماعات الترابية، وهو ما يفسر توحيد هذه الإجراءات لأن أهداف هذه المجموعات هي أهداف وغايات مشتركة فيما بينها، ولعل الاستثناء الوارد فيما يخص مجموعة الجماعات الترابية أنه لا يمكن أن تبرم أية اتفاقية بينها وبين دولة أجنبية⁵، وهو ما

¹ الفقرة الثانية من المادة 155 من ق ت ج.

² راجع المادة 115 من القانون التنظيمي.

³ الفقرة الأولى من المادة 156 من ق ت ج.

⁴ الفقرة الثانية من المادة 156 من ق ت ج.

⁵ المادة 159 من القانون التنظيمي.

يفسر أن اختصاص التعاون مع دول أجنبية، أو ما يعرف بالتعاون الدولي يبقى اختصاصا حصريا للدولة ويزكي فكرة الدولة الموحدة.

كما أن إبرام الاتفاقيات بين الجهة وباقي الجماعات الترابية ليست مسألة جديدة أو مستجدة جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة لتدبير المجال الترابي، وإنما كان منصوص عليها بموجب مقتضيات القانونية السابقة، فكانت هذه المسألة تندرج ضمن الاختصاصات الذاتية لكل مجالس الجماعات الترابية حيث كانت تنص الفقرة الأخيرة من المادة 8 من القانون المتعلق بالجهات على أنه "يمكن علاوة على ما ذكر أن تقوم الجهات بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية بالتعاون مع الدولة أو مع أي شخص معنوي آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام وفق شروط تحدد باتفاقيات"، كما كانت الفقرة الأخيرة من المادة 36 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي¹ تنص على أن المجلس الجماعي يقرر في شأن إبرام كل اتفاقيات التعاون أو الشراكة من أجل انعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بالتعاون وإشراك مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين، كما نصت المادة 78 أيضا من نفس القانون على أنه "يمكن للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى، أو مع الإدارات العمومية المؤسسات العامة أو الهيئات غير الحكومية ذات المنفعة العامة اتفاقيات التعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، وتحدد هذه الاتفاقية بالخصوص الموارد البشرية والمالية التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك"².

¹ القانون رقم 17-08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153.08.1 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، الجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009)، ص 536.

² المادة 78 من القانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي.

وعليه فإن مجموعة الجماعات الترابية تشكل الإطار الملائم للتدبير اللامركزي للشؤون المحلية، مبني على أسس عقلانية في إطار تعاوني غايته تلبية حاجيات المواطنين وضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المتعاونة، وعلى هذا الأساس فهي وسيلة من وسائل تقوية بناء أسس متينة لقيام لامركزية حقيقية، حيث أن اعتبارها مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي يمكن أن يساعدها على البحث عن إيرادات ومداخل جديدة من أجل تقوية ميزانياتها، وفي هذه الحالة تكون في غنى عن الإمدادات والمساعدات، مما يضيف عليها نوعاً من الاستقلال المالي وعدم التبعية لأجهزة الدولة¹.

ويندرج إبرام هذا النوع من الاتفاقيات في إطار تنفيذ المجلس الجهوي لاختصاصاته الذاتية، والتي تنص على إمكانية القيام بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد الجهوي والمحلي، من خلال إبرام اتفاقيات التعاون والشاركة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالأعمال التي تنجزها الجهات أو بشاركة مع الدولة والإدارات العمومية والجماعات الترابية الأخرى والهيئات العمومية أو الخاصة أو الفاعلين الاجتماعيين.

وقد أصبحت اتفاقيات التعاون والشاركة تكتسي أهمية قصوى في تدبير الشأن العام المحلي، نظراً لقيامها على تلبية حاجيات ومتطلبات السكان، فهي عبارة عن عمل مشترك بين فاعلين مختلفين في إطار تعبئة الجهود والإمكانات، وذلك عن طريق توزيع مجموع المنافع والأخطار، وكذا المسؤوليات والأدوار، حيث تجتمع حول بعض المشاكل المحلية أو القضايا المعقدة وذلك بتكاليف وموارد أقل.

فالجماعات الترابية حين تضع اتفاقيات التعاون والشاركة كآلية لتنفيذ برامجها وخططها التنموية، فإنها تهدف بذلك إلى تحسين مستوى عيش الساكنة المحلية وتحقيق التنمية الاقتصادية

¹ سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص

والاجتماعية من خلال الجهد التعاوني بين مختلف الشركاء المتدخلين المنبثقين من قطاعات ومجالات متنوعة، حيث تجتمع حول تحقيق هدف تنموي موحد ومتفق عليه وبشكل جماعي¹.

ومما لا شك فيه أن تكريس أسس التعاون بين الجماعات الترابية ينطوي على إيجاد حرية ملائمة لهذه المجالس في اختيار أطراف علاقاتها التنموية، ومن ثم فالتنمية والديمقراطية لا تقتصر على وجود انتخابات واختيار مجلس بطريقة ديمقراطية، بل الأمر يتعلق بتداخل كافة العوامل المؤدية الى وجود تدبير محلي ناجع، يروم الى منح الأولوية للسكان في تدبير شؤونهم المحلية باعتبارهم هم الأدرى بتطلعاتهم وأهدافهم، ولعل التنظيم الجهوي يشكل بحق فضاء خصبا للتطبيق العملي لهذه التطلعات، ومجالا مناسباً لتنظيم مشاركة المواطن الجهوي في الحياة السياسية للجهات، ويعطيهم الفرصة المواتية لتحقيق ما يصبون إليه من أهداف تنموية.

المبحث الثاني: صناعة القرار على المستوى الجهوي.

لا ترتبط الديمقراطية المحلية مبدئياً بنظام حكم معين، فقد تكون خاصة متواجدة في النظام الجمهوري كما قد تكون في النظام الملكي². فالديمقراطية هي ذلك النظام الذي يسمح لمجتمع معين بحكم نفسه بنفسه بدلاً من أن يكون محكوماً، فالنظام الانتخابي يسمح إذن للتقسيم المحلي بأن يدير نفسه بنفسه بواسطة أجهزته الخاصة³.

وفي هذا السياق تم تبني نظام الجهوية المتقدمة ومنح الجهات اختصاصات تنموية واسعة واعتبارها وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويسيرها أشخاص منتخبون مباشرة من طرف المواطنين، قصد تحقيق سياسة ناجعة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتطبيق الديمقراطية على المستوى الجهوي، إذ يشار الى الديمقراطية الجهوية والمحلية على أساس

¹ سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، مرجع سابق، ص 350 و 351.

² سامية سمري، تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية، الجزائر، المغرب، تونس، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012، ص 22.

³ André DE LAUBADERE, traité de droit administratif, TI (6e Edition), L.G.D.J paris-France, 1973, p90.

كونها مجموعة من الميكانيزمات القانونية والسياسية، التي تهدف إلى تجنب احتواء السلطة المحلية من طرف شخص واحد.

كما أن صناعة القرار الجهوي له أهمية كبرى خاصة على ضوء المبادئ الدستورية الجديدة، والتي تجعل من الجهات وسيلة وأداة فعالة من أجل تفعيل سياسات عمومية جهوية، وذلك لعدة اعتبارات تتمثل في كون عملية صناعة القرار الجهوي ستمكننا من استجلاء دور الفاعلين الجهويين، والإكراهات التي تواجههم في عملية تدبير الشؤون الجهوية، ولا شك أن صناعة القرار الجهوي بالشكل الذي يخدم التنمية الجهوية لابد أن يقوم على مرتكزات مهمة من بينها طريقة انتخاب المجالس الجهوية كخطوة نحو التأسيس للديمقراطية الجهوية (المطلب الأول)، ثم تقوية السلطة الممنوحة لرئيس المجلس الجهوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: انتخاب المجالس الجهوية كخطوة نحو التأسيس للديمقراطية الجهوية.

تبدو العلاقة بين الديمقراطية والانتخابات تلازمية، لكن المدقق في هذه العلاقة سيجد أنه ليس تلازماً مطلقاً، فالديمقراطية هدف والانتخابات وسيلة، حتى وإن كان كلاهما ذا طابع نسبي، من المهم القول إن التلازم في اتجاه واحد، فلا ديمقراطية بدون انتخابات، وإن كان ذلك وحده غير كاف، من جهة ثانية لا تمثل الانتخابات في ذاتها مؤشراً على الديمقراطية؛ فقد تجرى انتخابات دون أن تؤدي إلى ديمقراطية، والأمثلة التاريخية على ذلك كثيرة¹. فإجراء انتخابات حرة ونزيهة يتأثر بعدد من العوامل، منها النظام السياسي السائد، والبنى الاجتماعية، ومدى التمتع بالحقوق الأساسية، وتجذر الحريات العامة وممارستها، فضلاً عن سيادة القانون، والفصل بين السلطات، ووجود رأي عام، ومؤسسة قضائية مستقلة².

¹ الطيب البكوش، الانتخابات والديمقراطية إشكاليات أولية، مقال ضمن أعمال المؤتمر الدولي بالقاهرة في موضوع الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، نشر من طرف المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى 2013، ص18.

² عثمان معتر بالله، الانتخابات: الضرورة والسياق، مقال ضمن أعمال المؤتمر الدولي بالقاهرة في موضوع الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، نشر من طرف المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى 2013، ص25.

وعموما فإن إقرار نظام الانتخاب المباشر بالنسبة لمجالس الجهات من شأنه أن يعطي نفسا جديدا لتفعيل العملية الديمقراطية، وهو بلا شك سيساهم على الأقل في إفراز مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية من قبل ساكنة الجهة، وذلك بالرغم من أن الطريقة الحالية المعتمدة من قبل المشرع ستقيد بشكل واضح حرية المواطنين في اختيار ممثليهم على مستوى الجهات، حيث أن نمط الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس الجهوية يختلف كثيرا عن نمط الانتخاب المباشر لرؤساء المجالس الجهوية، وهذا الأخير أكثر ديمقراطي من الأول كما سنرى لاحقا.

الفقرة الأولى: الانتخاب المباشر كمدخل لتكريس الديمقراطية الجهوية.

يوصف نظام السلطة بأنه ديمقراطي إذا كان قائما على نظام الانتخاب ويحقق حكم الشعب بنفسه، ومن الصفات التي يتصف بها النظام الديمقراطي في التسيير بمرونة وديناميكية، حيث يساعد على استجابة هياكل الدولة للمتغيرات المستجدة من حين لآخر، وكذا الوضوح والدقة، حيث يكون المواطنون على علم بما تقوم به السلطة، ومثل هذه الخاصية تساعد الإدارة المحلية عملها في الوقت المحدد له، ويشعر المواطنون بأنهم جزء لا يتجزأ من إدارتهم المحلية باعتبارها قاعدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية¹.

إن أسلوب الانتخاب من شأنه أن يجعل من استقلال المجالس الجهوية أمرا واقعا وملموسا، ذلك أن الأعضاء المعيّنين عن طريق السلطة المركزية سيكونون تابعين لها بصورة أو بآخرى، وهذا ما يتناقض مع مسألة الاستقلال كركن من أركان الإدارة المحلية، ويرى البعض أن الانتخاب ليس شرطا للقول باستقلالية المجالس المحلية، أن تكون قادرة على اتخاذ القرارات على نحو مستقل ودون الخضوع لأوامر السلطة المركزية، ويستند أصحاب وجهة النظر هاته

¹ ياسين عبد الرزاق اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي-الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2012-2013، ص65.

إلى أن أعضاء الإدارة المركزية المصلحية أو المرفقية، بالرغم من تعيينهم عن طريق السلطة المركزية إلا أنهم يتمتعون بنوع من الاستقلال¹.

إن الدستور المغربي لسنة 2011 قد أكد على الديمقراطية التمثيلية والنظام التمثيلي كأحد أهم ركائز النظام السياسي من خلال عدد من الفصول، حيث أكد على أن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها، وتختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم²، فالسيادة التي تمارسها الأمة مباشرة بواسطة الاستفتاء تم تكييفها حسب الفقه الدستوري في خانة الديمقراطية شبه المباشرة³.

كما أن الأمة تمارس كذلك السيادة بطريقة غير مباشرة وذلك عبر ممثليها عن طريق الانتخابات المحددة للتمثيلية، وهو ما يعني الحديث عن ركن من الأركان الأساسية للديمقراطية التمثيلية، هذا ما نجده منسجما مع ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل السابع من الدستور حيث تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب بالوسائل الديمقراطية، هذه الإشارة إلى الأحزاب السياسية والدور المنوط بها دستوريا تأتي تأكيدا على الديمقراطية التمثيلية من جهة، والتي تعتبر سمة من سمات النظام السياسي، وبالتالي نكون إزاء ديمقراطية تمثيلية تمارسها بشكل مباشر الأحزاب السياسية باعتبارها أهم مرتكز على هذا المستوى⁴.

نفس الإشارات يمكن أن نلتقطها من خلال بعض فصول الدستور الأخرى، حيث اعتبر أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي⁵، بمعنى أن

¹ ياسين عبد الرزاق اسماعيلي، م س، ص 64.

² الفصل 2 من الدستور.

³ مصعب التجاني، التطور الديمقراطي المغربي: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية من خلال النص الدستوري، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03، نوفمبر 2019، المركز الديمقراطي العربي برلين - ألمانيا، ص 168.

⁴ المرجع نفسه.

⁵ الفصل 11 من الدستور.

الوثيقة الدستورية جاءت غنية فيما يخص تعزيز الممارسة الديمقراطية من خلال أجرة هذه الديمقراطية عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة.

وإذا كان المغرب قد راهن منذ السنوات الأولى للاستقلال على الخيار اللامركزي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتوخى من خلاله فسخ المجال لوحدات ترابية لامركزية لتضطلع بمسؤولية تدبير الشؤون المحلية، فإن الممارسة الديمقراطية داخل المجالس الترابية وبلوغ الجهوية الديمقراطية، بما يعنيه من تأسيس لفضاءات جهوية تنبني على أساس اقتسام السط والاختصاصات، وكذا المبنية على الإقرار بالاختلافات المحلية المقررة بالتعدد في المجالات الثقافية والاجتماعية سيبقى غاية صعبة المنال، ما لم يتم التخلي عن السياسات السابقة والسلوكيات التي رهنّت المسار الجهوي ببلادنا ككل¹.

فأول ما يجب القيام به إذن هو العزم على الابتعاد عن العمل بالمنهجية القديمة، وذلك بتجسيد الإرادة السياسية نحو القطع مع ممارسات الماضي، والبدء في تأسيس دولة القانون والمؤسسات ودولة الجهات المرتكزة على مبادئ وحدة الوطن والتراب والتوازن والتضامن، وهو ما أصبح يتجلى بشكل واضح مع دستور 2011 من خلال مجموعة من الآليات القانونية لتعزيز مكانة الجهة سواء من حيث التكريس الدستوري لها، أو من خلال الأهمية القصوى التي أصبحت توليها الدولة للجهة كجماعة ترابية لجعلها أكثر ديمقراطية، وهذا ما يستشف من الفصل 135 في فقرته الثانية الذي أكد على أن الجماعات الترابية (من بينها الجهات) أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، كما جاءت كذلك في الفقرة الثالثة، أن انتخاب مجالس الجهات يتم بالاقتراع المباشر.

ووفقا للقانون التنظيمي للجهات فإنه يدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر² وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11³ المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس

¹ عبد الكبير يحيى، الجهوية والديمقراطية أية علاقة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100 يوليوز-أكتوبر 2011 ص115.

² المادة 9 من القانون التنظيمي للجهات.

³ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نونبر 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011)، ص 5537.

الجماعات الترابية، ويشكل تبني نظام الاقتراع العام المباشر على مستوى الجهات خطوة إيجابية ستشجع على التنافس البرامجي للمترشحين الحزبيين، كما سيعطي الاقتراع العام المباشر شرعية سياسية أقوى لممثلي المواطنين في الجهات، وهذا الوضع سوف يساهم دونما شك في خلق نخب محلية جديدة، تكتسب خبرة وقدرات تمكنها من التأثير في القرار، ومن منافسة وتجاوز الاحتكار الذي مارسه النخب في المركز على مدى سنوات. كما سيساهم في تقليص الفوارق في مستويات التنمية، وفي توسيع قاعدة المشاركة الشعبية، وتعزيز التحول الديمقراطي بصورة تصبح مكتسبة وغير قابلة للتراجع عنها¹.

فبالنظر إلى ما جاء في الوثيقة الدستورية وارتباطا بالجهوية المتقدمة، فإننا نجد أنها تأسس للجهوية الديمقراطية على غرار ما هو معمول به في الدول المتقدمة في هذا المجال، كإسبانيا وإيطاليا ذواتي التجارب النموذجية فيما يخص تطبيق نظام الحكم الذاتي، أو فرنسا التي سار المغرب على نهجها منذ الاستقلال، فهذه الأخيرة اتبعت نمط الاقتراع العام المباشر في انتخاب المجالس الجهوية، لكن ومع ذلك حتى وإن أشار الفصل 135 السالف الذكر في كون مجالس الجهات تنتخب بالاقتراع العام المباشر، فهل يشكل ذلك ضمانا كافية لبلوغ الهدف المنشود وتحقيق الديمقراطية الجهوية؟ لاسيما وأن التجربة الجماعية المغربية منذ سنة 1976 إلى يومنا هذا والتي اتبعت نفس نمط الاقتراع، كانت نتائجها مخيبة للأمال، وهو ما يجعل التخوف قائما من تكرار سيناريو الانتخابات الجماعية ذاته في انتخاب وتشكيل المجالس الجهوية والسير وفقه أسوة به وتقليدا له².

إن الاعتماد على الاقتراع المباشر في انتخاب المجالس الجهوية هو تجسيد لمبدأ الحكامة السياسية، لما فيه من إشراك للسكان المحلية في اتخاذ القرار وكذا هيئات المجتمع المدني، بالمقابل يمكن محاسبة هذه المجالس مباشرة من طرف الساكنة عن النتائج المحققة، وذلك إما بتجديد الثقة مرة أخرى أو العكس في حالة عدم تحقيق النتائج المرجوة.

¹ مختار بن عبد لاوي، مسألة الجهوية بالمغرب، مؤسسة قرطبة بجنيف، مارس 2013، ص10.

² عبد الكبير يحيا، الجهوية والديمقراطية أية علاقة، مرجع سابق، ص116.

فالبحت عن الفعالية في تسيير الشأن العام يتطلب مساهمة كل مجموعات المصالح في اتخاذ القرار المحلي، على اعتبار أن التتمية بكل أبعادها هي مسؤولية الجميع وليس مسؤولية الدولة لوحدها، غير أن هذا يتطلب عملاً جباراً في اتجاه تأطير المواطنين من طرف الأحزاب السياسية عن طريق تعبئتهم وإقناعهم بمعنى وجدوى الديمقراطية المحلية، وهذه الخطوة تعتبر ضرورية للتحفيز، حيث أن أهمية المشاركة السياسية تساوي في أهميتها الرهانات التي يطرحها تسيير الشأن المحلي¹.

وبالمقابل ساهمت طريقة الانتخاب غير المباشر لأعضاء المجالس الجهوية الى حد كبير في هشاشة المشروعية الديمقراطية للمجالس الجهوية، مما جعلها تشكل إحدى الثغرات والنقائص الكامنة في القانون السابق، على اعتبار أن المستشار الجهوي بالمغرب أُنْداك اصطُح عليه البعض بمنخب المنتخبين²، أي أن كتلة منتخبة هي التي كانت تنتخبه بطريقة الاقتراع غير المباشر، وهو ما ينتقص من مصداقية العملية الديمقراطية في حد ذاتها التي تفرض قيام المواطنين بأنفسهم بانتخاب ممثليهم مباشرة في المجالس الجهوية، مما ترتب عنه قطع أي صلة تواصل بين هؤلاء المنتخبين والسكان وإمكانية محاسبتهم في حالة عدم التزامهم بوعودهم الانتخابية، الأمر الذي أدى الى حرمان المواطنين من الانتخاب، وبالتالي التأثير المباشر على تدبير الشأن الجهوي.

وعليه فالأقتراع غير المباشر يؤدي إلى إقصاء المواطنين من العملية الانتخابية وإلى إقامة تباعد بين المواطنين والمنتخبين الجهويين، مما يجعل هؤلاء غير قادرين على التعرف بوضوح على من يمثلونهم على المستوى الجهوي، ويمنع هذا النمط من الاقتراع المواطن والمنتخب الجهوي من الوعي بالتضامن الجهوي، كما يضعف من مشروعية المنتخبين الجهويين حيث

¹ عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، مرجع سابق، ص 73.

² أحمد أجعون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الرسالة، عدد خاص 2005، ص 25.

يحد من مصداقية تمثيليتهم واستقلاليتهم، كما أن الاقتراع غير المباشر لا يساعد على صياغة وتشكيل هوية جهوية حقيقية، بل يحول المجلس إلى كتل من المستشارين من أصول متعددة، سلوكها سيكون عبارة عن سلوك مندوبي الفئات المهنية أو المجالات الترابية التي تمثلها ولن تشكل مجموعة متضامنة لها نفس مصدر المشروعية¹. وهذا الأمر لا يولد لدى المنتخب الجهوي الشعور بالانتماء الحقيقي للجهة التي يمثلها، ويساهم في غياب الشرعية السياسية المستمدة من الناخب أو المواطن الجهوي².

فالاقتراع المباشر من شأنه أن يحث المواطنين على الاهتمام بشؤون جهتهم لاسيما وأنه تقنية ملائمة لتحقيق التمثيلية السياسية الفعلية لهؤلاء، وتنمية إحساسهم بالانتماء إلى جهتهم، فمن الأساسي أن تكون الجهوية معطى ذاتيا يساعد على اكتساب رؤية واضحة للبعد الجهوي وتسهيل التطابق بين استقلال الجهة والديمقراطية الجهوية، ويسمح الاقتراع المباشر بجعل المنتخبين مسؤولين مباشرين أمام المواطنين، كما يؤدي إلى ظهور نخبة سياسية ذات مستوى عال يشجع التعددية والتنافس والسياسي على المستوى الجهوي، وكل هذه العناصر من شأنها أن تؤدي إلى بلورة سلطة جهوية حقيقية³.

كما أن اعتماد الانتخاب المباشر الذي كانت تطالب به أغلب الأحزاب السياسية ليس مسألة تقنية فقط، بل يؤدي إلى إعطاء مصداقية للرهانات السياسية الجهوية، وإلى تكريس سلطة جهوية أصيلة وتقوية شرعية الممثلين السياسيين الجهويين، واكتسابهم هبة سواء من في مواجهة منتخبي القاعدة أو رؤساء مصالح الدولة في الجهة، كما تدفع طريقة الاقتراع المباشر إلى تعلق السكان مع المؤسسة الجهوية عبر التظاهرات التي تحيط بانتخاب المستشارين

¹ فؤاد أحلوش الكريستي، أفاق العلاقة بين الجهة والدولة على ضوء الجهوية المتقدمة-دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص24.

² عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، م س، ص362.

³ محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص12 و13.

الجهويين والرهانات التي تمثلها، وتسمح بأن يكون للجهة وظيفة خاصة ورؤية جهوية للمشاكل، ويمنعها من أن تكون مجرد فيدرالية للمصالح الإقليمية¹.

فاذا كانت طريقة الانتخاب المباشر تعطي المصادقية لقرارات المجلس الجهوي وتجعل منه قوة اقتراحية تضاهي تلك المتوفرة لدى السلطة المركزية، فإن طريقة انتخاب رئيس المجلس تساهم كذلك في تكريس هذه المكانة، غير أن هناك بعض الحالات التي تحد من وظيفة ومهام رئيس المجلس الجهوي، أو ما يصطلح عليه بحالات التنافي.

الفقرة الثانية: انتخاب رئيس المجلس الجهوي وحالات التنافي.

يتبين من خلال دراسة مختلف القوانين التي أطرت انتخابات مجالس الجماعات الترابية، أن المشرع المغربي حاول تحيين الترسنة القانونية المتعلقة بتلك الانتخابات وتجديد مضامينها²، وذلك تماشياً مع ما جاء به دستور سنة 2011 من مقتضيات حاولت تكريس دور الجماعات الترابية، خاصة مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم في تحقيق التنمية، لكن الوثيرة السريعة التي تم بها إعداد تلك التشريعات أدت إلى وجود بعض الثغرات التي أبانت عنها الممارسة الانتخابية، والتي تمثلت أساساً في عدم ضبط بعض المقتضيات القانونية، كما أن النصوص القانونية المتعلقة بالانتخابات ظلت كثيرة ومشتتة وصعبة التطبيق، وجب تجميعها في مدونة موحدة³.

ولعل إقرار المشرع لطريقة الانتخاب المباشر لرؤساء الجهات سيرا على النهج الذي سارت عليه مجالس الجماعات الحضرية والقروية في السابق، هو اقتناع من المشرع بأن تحقيق

¹ فؤاد أحلوش الكريستي، مرجع سابق، ص 24.

² يتعلق الأمر بالقانون رقم 11.59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.

³ عبد النبي كياس، ملخص لمقال في موضوع الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات الجماعية والجهوية لـ 4 شتنبر 2015، مقال منشور ضمن سلسلة الكتب الجماعية تحت عنوان، الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابيع من شتنبر 2015، طبع وإخراج مركز مغارب، الطبعة الأولى 2016، ص 19.

التنمية وتفعيل هياكل المؤسسة الجهوية رهين بالانخراط في المسار الديمقراطي لاختيار رؤساء المجالس الجهوية، وهو ما يحيلنا على طريقة انتخاب رئيس المجلس الجهوي (أولاً)، ثم حالات التنافي مع مهام رئيس المجلس (ثانياً).

أولاً: طريقة انتخاب رئيس المجلس الجهوي.

لقد خص القانون التنظيمي للجهات رئيس المجلس الجهوي بمركز قانوني تجلّى في طريقة انتخابه ووضعيته، وكذلك في تحديد صلاحياته، هذا المركز القانوني سيجعل منه عنصراً مشاركاً بصفة مباشرة في اتخاذ القرار على صعيد المجال الترابي للجهة¹.

وتتم طريقة انتخاب رئيس المجلس الجهوي من خلال إيداع الترشيحات، خلال خمسة أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس الجهوي بصفة شخصية لدى والي الجهة، ويسلم هذا الأخير وصل عن كل إيداع للترشح، وخلال الخمسة عشر يوماً الموالية لانتخاب أعضاء المجلس الجهوي تنعقد جلسة بحضور والي الجهة أو من ينوب عنه، يرأسها العضو الأكبر سناً من بين أعضاء المجلس الحاضرين غير المترشحين، ويتولى العضو الأصغر سناً من بين أعضاء المجلس الحاضرين الغير المترشحين مهمة كتابة الجلسة وتحرير المحضر المتعلق بانتخاب الرئيس².

ويترشح لمنصب رئيس المجلس الجهوي فقط الأعضاء والعضوات المرتبون على رأس لوائح الترشيح التي فازت بمقاعد داخل المجلس، شريطة انتمائه إلى الأحزاب الحاصلة على المراتب الخمس الأولى بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجهة، أما بخصوص لوائح المستقلين فيمكن لرأس اللائحة أن يتقدم للترشح إذا تساوى أو فاق عدد المقاعد التي حصلت عليها لائحته عدد مقاعد الحزب المرتب خامساً، كما يجب أن يرفق طلب الترشيح

¹ محمد اهيري، صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية 2017، ص14.

² المادة 14 و12 من القانون التنظيمي للجهات.

بتزكية مسلمة من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المترشح، غير أن هذا الشرط لا ينطبق على المترشحين المستقلين¹.

أما بخصوص طريقة انتخاب رئيس المجلس الجهوي فيتم انتخابه في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية يتم إجراء دور ثان في نفس الجلسة بين المترشحين المرتبين، بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في الرتبتين الأولى والثانية ويتم الانتخاب في هذه الحالة، بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم يتم إجراء دور ثالث في نفس الجلسة ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث لانتخاب رئيس المجلس، يعلن المترشح الأصغر سناً فائزاً وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة، تحت إشراف رئيس الجلسة²، كما يمنع أن ينتخب رئيساً للمجلس الجهوي المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجهة المعنية³.

وما يمكن ملاحظته أن هناك تغيير فيما يخص انتخاب رئيس المجلس الجهوي، بالمقارنة مع القانون السابق رقم 96-47، حيث كان ينتخب رئيس الجهة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من بين الأعضاء المحليين⁴ المشكلين للمجلس، عن طريق الاقتراع السري غير المباشر

¹ المادة 13 من القانون التنظيمي السالف الذكر.

² المادة 15 من القانون السالف الذكر.

³ المادة 16 من القانون التنظيمي.

⁴ حسب مقتضيات القانون رقم 96-47 والقانون المتعلق بمدونة الانتخابات رقم 97-9 فإن المجلس الجهوي يتألف من سبع فئات من المستشارين الجهويين وهم:

- ممثلون لمجالس الجماعات الحضرية والقروية الواقعة بالجهة، ينتخبهم على مستوى كل عمالة وإقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة.

- ممثلون لمجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة ينتخبهم على مستوى كل عمالة وإقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين في المجالس المذكورة.

بالأغلبية التداولية في الدورة الأولى والثانية، أو بالأغلبية النسبية إذا ما تم الاحتكام لدورة ثالثة، في اجتماع يعقد خمسة عشرة يوما بعد انتخاب المجلس باستدعاء من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة وتحت رئاسة العضو الأكبر سنا، ويتولى العضو الأصغر سنا مهمة كاتب الجلسة¹.

وعليه فإن طريقة انتخاب المجالس الجهوية وفق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي قاعدة أكبر بقية، ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، تستند على حجج تعود إلى التجربة الفتية للجماعة الجهوية، وكذا الاحتياطات المتخذة بشأن الانتقال إلى نظام جديد².

هذا ويجتمع المجلس لانتخاب الرئيس ونوابه طبق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات، ولا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، وقد حدد القانون التنظيمي الأعضاء المزاولين مهامهم وهم الذين لا يوجدون في إحدى الحالات التالية:

- الوفاة؛

- الاستقالة الاختيارية؛

- الإقالة الحكومية؛

- ممثلون للغرف المهنية (غرف الفلاحة، غرف الصناعة التقليدية، غرف الصناعة والتجارة والخدمات وغرف الصيد البحري) الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

- ممثلون للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من مندوبي المستخدمين بالمنشآت والمستخدمين في لجان النظام الأساسي، والمستخدمين في المنشآت المنجمية وممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

¹ المادة من القانون رقم 47/96.

² Abderrahim FADIL, A propos de l'élection des conseils régionaux, revue marocaine de droit et d'économie de développement, N43, 2000, p31.

- العزل؛

- الإلغاء النهائي للانتخاب؛

- الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات؛

- التوقيف طبقاً لأحكام المادة 67 من هذا القانون التنظيمي؛

- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية¹.

وفي نفس السياق شكل حذف اشتراط المستوى التعليمي تراجعاً غير مساعد على تطوير جودة عمل الجماعات الترابية، رغم أن القانون السابق كان يشترط الشهادة الابتدائية فيمن يترشح للرئاسة، وقد كان المنطق يستدعي الرفع من هذا الشرط وخاصة بالنسبة للجهات. كما أن الاقتراع العلني كقاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس تشكل تعارضاً مع مبدأ ديمقراطي وهو "سرية التصويت" بمبرر تخليق الانتخابات والحد من ظاهره شراء الأصوات، هذا فقد أجاز المجلس الدستوري ذلك ما دام أنه يهدف إلى تخليق الانتخابات².

وعليه فإن كسب رهان الجهوية المتقدمة يتطلب إصلاحاً عميقاً للعملية الانتخابية برمتها، حيث أن المتتبع للاستحقاقات الانتخابية السابقة يعي جيداً أن الآليات التي أطرت هذه الانتخابات ساعدت على فرز نخب ضعيفة وغير مؤهلة لتحمل المسؤوليات التسيير والتدبير والتمثيل، وهي وضعية لا تتلاءم وأهداف الجهوية المتقدمة التي تتأسس على انبثاق مجالس ديمقراطية منتخبة بشكل مباشر، فالأكيد أن استكمال الصرح الديمقراطي يفرض اعتماد الاقتراع العام المباشر لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية لتجسيد مبدأ الحكامة السياسية، ولما فيه من إشراك الساكنة المحلية في اتخاذ القرار وكذا هيئات المجتمع المدني، وبالمقابل يمكن محاسبة هذه المجالس عن النتائج، وذلك أما بتجديد الثقة مرة أخرى أو عدمها في حالة عدم تحقيق النتائج

¹ المادة 11 من القانون التنظيمي للجهات

² عمر أحرشان، القوانين التنظيمية للجماعات الترابية: قراءة في السياق والأهداف والنتائج، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة الأولى 2017، ص472.

المرجوة، فالبحث عن الفعالية في تسيير الشأن العام، يتطلب مساهمة كل مجموعات المصالح في اتخاذ القرار المحلي، على اعتبار أن التنمية بكل أبعادها هي مسؤولية الجميع وليست مسؤولية الدولة وحدها¹.

وخلافا لما ذهب إليه القانون التنظيمي للجهات بخصوص انتخاب أعضاء المجلس الجهوي بالاقتراع العام المباشر، الشيء الذي أفرز رئيسا منتخبا من ضمن أعضاء المجلس، فإن هذا المقتضى يشوبه نوع من الغموض وعدم الوضوح، فإذا كان المغرب قد اقتنع إلى حد كبير بالعمل بالجهوية المتقدمة، فإنه كان بالأحرى الاعتماد على انتخاب رئيس المجلس بالاقتراع العام المباشر وليس أعضاء المجلس، وبالتالي خلق جهاز منتخب منبثق عن صناديق الاقتراع، وهو ما تجلّى من خلال تشكيل أغلب المجالس الجهوية، وكمثال على ذلك فإن الانتخابات التي أفرزت فوز حزب العدالة والتنمية بالمرتبة الأولى في انتخاب مجالس الجهات على مستوى جهة فاس-مكناس ب 22 مقعد، غير أن الجلسة المتعلقة بانتخاب الرئيس ونوابه أفرزت فوز السيد امحمد العنصر عن حزب الحركة الشعبية رئيسا للمجلس، على الرغم من حصول الحزب على 9 مقاعد فقط²، ولعل الإقرار بهذه الطريقة يمكن أن يسقط حق المواطن في اختيار رئيس المجلس مباشرة من صناديق الاقتراع.

وعلى الرغم من إيجابيات الانتخاب المباشر فإن انتخاب الرئيس بهذه الطريقة يفقد العملية الديمقراطية من أهميتها وتغيب إرادة المواطن، بل كان على المشرع أن يقر بانتخاب رئيس المجلس بشكل مباشر من صناديق الاقتراع، تماشيا مع ما جاء به الدستور فيما يخص انتخاب أعضاء مجلس النواب، حيث أن الحزب المتصدر للانتخابات هو من يتولى رئاسة الحكومة³.

¹ عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، م س، ص 73.

² وهو نفس الأمر جرى فيما يخص انتخاب رؤساء مجالس جهة بني ملال-خنيفرة، جهة الدار البيضاء-سطات، جهة سوس-ماسة وجهة كلميم-واد النون، وما يلاحظ بأن 8 جهات من أصل 12 جهة هي التي حافظت فيها الأحزاب التي فازت بانتخابات أعضاء هذه المجالس على الرئاسة.

³ تنص الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور على أنه "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها".

ثانيا: حالات التنافي مع مهام رئيس مجلس الجهة.

حالة التنافي هو آلية من آليات تدبير مجالات السلطة، عبر عقلنة توزيعها وتقسيمها وفصل مجالاتها انسجاما مع جوهر النظام السياسي وطبيعته التمثيلية، وتستمد هذه الآلية جوهرها من مبدأ حماية استقلالية المنتخب، من خلال إلزام بعض المرشحين الفائزين في الانتخابات بعدم الجمع في الوقت نفسه بين وظيفتين يفترض أن إحداها ضارة بالأخرى، بمعنى أن صاحب صفة تمثيلية معينة لا يمكنه أن يمارس انتدابه إلا إذا تخلص من المهمة المتنافية معها¹.

فالتنافي يكتفي بوضع قيود قانونية على ممارسة العهدة الانتخابية، بمعنى أنه لا يجيز الجمع بين العهدة الانتخابية مع نشاطات أو وظائف أخرى غير مرخص بها²، حتى يتمكن المنتخبين من الوفاء بواجبهم اتجاه الناخبين، محققين في ذلك التنمية المحلية وفقا للسياسة العمومية والاقتصادية للدولة، حيث يجب أن يتفرغ المنتخب الجهوي لأداء مهامه الانتخابية، منعا لأي تصادم في المصالح يمكن أن يؤثر على الواجب النيابي³.

ويقع على عاتق المنتخب الجهوي والمحلي بهذه الصورة مسؤوليات جسام، تدعوه إلى أن يكرس فكره وجهده لأداء تمثيلي أفضل، مبتعدا في ذلك على كل ما يتعارض وأداء مهامه بشفافية ونزاهة، الأمر الذي جعل المشرع يتدخل لتنظيم عمل المنتخب الجهوي حتى لا يتعارض وطبيعة مهمته الانتخابية⁴.

هذا وقد تحدث القانون التنظيمي للجهات عن الحالات التي تتنافى مع مهام رئيس مجلس الجهة أو نائب رئيس مجلس الجهة، والمتمثلة في مهام رئيس أو نائب رئيس جماعة ترابية

¹ عبد المنعم لزعر، التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي، مقال منشور في الجريدة الالكترونية هسبريس www.hespress.com، اطلع عليه بتاريخ 2020/04/25 على الساعة 16.30.

² سعيد مقدم، حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، سنة 2013، ص1.

³ سعيدة خلفاوي ونصر الدين الأخضر، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18، يناير 2018، ص61.

⁴ سعيدة خلفاوي ونصر الدين الأخضر، مرجع سابق، ص62.

أخرى، أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية، أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس المقاطعة، وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها، وتعين هذه الإقالة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة كذلك وعضو في الحكومة في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الغش ومحاربتها¹.

كما يمكن كذلك اعتبار حالات التنافي تلك المنصوص عليها في المادة 16 من القانون التنظيمي، حيث أكدت على أنه لا يجوز أن ينتخب رئيسا لمجلس الجهة أو نواب الرئيس ولا أن يزاول مهامهم بصفة مؤقتة المحاسبون العموميون الذين يرتبطوا نشاطهم مباشرة بالجهة، كما يمنع أن ينتخب نواب للرئيس الذين هم مأجورون للرئيس².

هذا وقد شهدت الانتخابات المحلية والجهوية لـ 04 شتنبر 2015 ترشح عدد من الوزراء، تمكن جلهم من ضمان تمثيلية انتخابية على مستوى مجالس الجهات، وقد تقلد البعض منهم مسؤولية رئاسة المجلس الجهوي³، وعليه ففي هذه الحالة تطرح مجموعة من التقييدات على حالات الجمع بين الصفة الوزارية والمسؤولية الجهوية.

فإذا انتخب الوزير عضوا في مجلس الجهة فإنه، عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 17 السالفة الذكر، لا يجوز له أن يكون رئيسا لها، قبل تخليه عن صفته الوزارية، بمعنى أن الراغب في المنافسة على منصب رئيس الجهة عليه أولا أن يقدم استقالته من الحكومة قبل إيداع ترشيحه للمنصب المعني؛ غير أنه يمكن له أن يقدم ترشيحه لعضوية المكتب ولا شيء يمنعه من تقلد مهام النيابة عن رئيس الجهة.

¹ المادة 17 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 16 من القانون التنظيمي للجهات.

³ السيد امحمد العنصر الذي كان وزيرا للداخلية وأصبح رئيسا للمجلس الجهوي لجهة فاس-مكناس.

وإذا انتخب العضو البرلماني عضوا في الجهة فإنه، عملا بالفقرة السالفة الذكر، لا يجوز له أن يكون رئيسا لها، قبل تخليه عن صفته البرلمانية، بمعنى أن الراغب في المنافسة على منصب رئيس الجهة عليه أولا أن يقدم استقالته من البرلمان سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، ولا يوجد في القانون ما يمنع النائب البرلماني من تقلد مهام تنفيذية أخرى داخل مكتب الجهة، بجانب عضويته البرلمانية¹.

فتوسيع حالات التنافي على مستوى رئاسة الجهة له مجموعة من الايجابيات، فهي تقطع مع الممارسات السلبية الناتجة عن الجمع بين الانتدابات والمهام المتعددة التي تفرغ العمل الجهوي من قيمته ومضمونه، فيما يخص النهوض الحقيقي بأعباء المجلس الجهوي وتحمل مسؤولياته، وهي تمنع الحصول على أكثر من تعويض في أكثر من مستوى، لاسيما مع ما يطرحه ذلك من تبذير للمال العام، كما أنه من شأن هذا المقتضى الجديد أن يكرس ويرسخ مفاهيم ومبادئ الديمقراطية، من حيث تداول السلطة وفتح المجال أمام طاقات وأطر جديدة وعدم تركيزها في يد نفس الأشخاص، وهو ما سيساهم بل شك في ضمان الأداء السليم للوظائف الانتخابية، وذلك بهدف تحقيق حسن سير المؤسسات والوقاية من حالات تنازع المصالح إعمالا لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وضمان مبادئ الحكامة الجيدة.

المطلب الثاني: تقوية السلطة الممنوحة لرئيس المجلس الجهوي.

منحت لرئيس المجلس الجهوي في ظل القانون السابق رقم 96-47 صلاحيات لا تتعدى مهام تسيير المجلس وتمثيله أمام الإدارات والمؤسسات العمومية، وهي اختصاصات أقل من ما أسندت إليه في ظل القانون التنظيمي للجهات، وفي المقابل كان والي الجهة يتمتع بصلاحيات واسعة، أما بموجب القانون التنظيمي الجديد فقد تم سحب الاختصاصات التقريرية من يد الولاية وأصبح لرؤساء المجالس الجهوية صلاحيات حقيقية لتدبير المجال الترابي، ومن هذه الصلاحيات تم منح رؤساء مجالس الجهات مهام ممارسة السلطة التنظيمية داخل مجالهم الترابي (الفقرة الأولى)، كما تم منحهم سلطة تنفيذ مقررات مجالسهم التداولية (الفقرة الثانية).

¹ عبد المنعم لزعر، التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: سلطة تنظيمية لرئيس المجلس الجهوي.

يقصد بالسلطة التنظيمية مجموع القرارات التنظيمية الصادرة عن الحكومة، وتتخذ شكل القواعد العامة والمجردة الموجهة الى الأشخاص الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في تلك القواعد، والإدارة ملزمة باحترام مقتضياتها، ولا تستطيع مخالفتها بواسطة القرارات الإدارية الفردية، والاعتراف بالسلطة التنظيمية لرؤساء مجالس الجماعات الترابية بصفة عامة، والجهة بصفة خاصة له وقع ايجابي على مستوى تعزيز استقلاليتها وتقوية مكانتها¹.

فتنصيص دستور 2011 على تمتع الجماعات بالسلطة التنظيمية يمكن اعتباره مستجدا هاما، وإن كانت الدساتير السابقة قد أشارت إليها ولو بصفة ضمنية، بتنصيصها على أن الجماعات "تدير شؤونها بصفة ديمقراطية"، "فالتدبير" يفترض معه امتلاكها لسلطة تنظيمية لتأدية مهامها².

ويمارس رئيس المجلس الجهوي السلطة التنظيمية بموجب قرارات يتم اتخاذها في إطار المجلس التداولي ويتم نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية³، وبالتالي فإصدار القرارات ذات الطابع التنظيمي مشروطة بالتداول بشأنها في إطار مداولات المجلس لإضفاء المشروعية عليها، كما يقوم بمجموعة من الصلاحيات يمكن تعدادها ضمن الاختصاصات ذات الطبيعة التنظيمية، ويتعلق الأمر بتسيير المصالح الإدارية للجهة، وهو الرئيس التسلسلي للعاملين بها، كما يسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويجوز له

¹ رتيب ناصري، سلطات الجهة في المجال الترابي بالمغرب: دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية على ضوء المقتضيات الدستورية والقانونية لما بعد 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص38-39.

² Mohammed EL YAAGOUBI, Le Pouvoir réglementaire local au Maroc (Article140, Alinéa2 de la constitution) REMLAD, N77, 2012, p126.

³ راجع المادة 102 من ق ت ج.

تعيين مكلفين بمهمة لا يتجاوز عددهم أربعة يشتغلون تحت إشراف مدير شؤون الرئاسة والمجلس، الذي يتولى مهام السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه¹.

إضافة الى ذلك يتولى رئيس المجلس الجهوي حفظ جميع الوثائق والمستندات المرتبطة بأعمال المجلس والمقررات والقرارات المتخذة، وكذا الوثائق التي توجب التبليغ والنشر²، كما يجوز له وتحت مراقبته ومسؤوليته أن يفوض إمضاه بقرار الى نوابه باستثناء التسيير الإداري والأمر بالصرف، كما يجوز له أيضا أن يفوض لنوابه بقرار بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب³، كما يمكن أيضا أن يفوض إمضاه بقرار في مجال التدبير الإداري للمدير العام للمصالح تحت مسؤوليته ومراقبته، ويجوز باقتراح من المدير العام للمصالح أن يفوض بقرار إمضاه الى رؤساء أقسام ومصالح إدارة الجهة⁴، كما يمكن أن يسند له تفويضا في الإمضاء نيابة عنه على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها⁵.

غير أن إسناد ممارسة السلطة التنظيمية لرؤساء الجهات لا يعني أن الولاية لا يمارسون هذه السلطة في ظل القانون التنظيمي، حيث أن الفصل 145 من الدستور يحمل في طياته العديد من الدلالات فهو يشير الى أن الولاية يعملون على تأمين تطبيق القوانين وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وهذا الأمر يعتبر في حد ذاته مجالا من مجالات السلطة التنظيمية للحكومة المفوضة للولاية داخل المجال الترابي الجهوي. أي كلما كان اتخاذ التدابير

¹ المادة 103 من ق ت ج.

² المادة 104 من ق ت ج.

³ المادة 107 من ق ت ج.

⁴ المادة 108 من ق ت ج.

⁵ المادة 109 من ق ت ج.

التنظيمية والفردية ضروريا لتأمين احترام القانون في دائرة جماعة ترابية ما، فالعامل أو الوالي هو المختص لاتخاذها كمندوب للحكومة¹.

إن الازدواجية في ممارسة السلطة التنظيمية تارة من قبل رئيس المجلس، وتارة أخرى من قبل والي الجهة يمكن أن يخلق تضاربا وتنازعا في ممارستها، مما يمكن أن يشكل تطاولا على اختصاصات المجالس الجهوية بحجة ممارسة السلطة التنظيمية.

ولعل تحديد مجموعة من الصلاحيات لرئيس المجلس الجهوي بشكل دقيق، كما حددتها المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات غير تلك التي تكتسي طابعا تنفيذيا، ينطوي على ممارسة قرارات ذات طبيعة تنظيمية، وهو ما يوحي الى وجود سلطة جهوية تنظيمية قائمة يمارسها رئيس المجلس الجهوي.

وبالرجوع الى الدستور نلاحظ أنه قد نص صراحة على ممارسة الجماعات الترابية للسلطة التنظيمية²، وهو ما يفسر أن الجهات أصبحت تنقسم هذا الاختصاص مع الحكومة³، غير أن هذه الأخيرة هي التي تملك السلطة الأصلية وأن الجماعات الترابية لها سلطة تنظيمية ثانوية. وهكذا فإن مجال الاختصاص محدد سلفا من قبل السلطات المركزية والصلاحيات والوظائف

¹ محمد اليكوبي، اللامركزية والدستور في المغرب، م.م.ا.م.ت، عدد 96، يناير-فبراير 2011، ص 21.

² تنص المادة 140 من الدستور على ما يلي: "للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

³ تنص المادة 90 من الدستور على ما يلي: "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء".

تحمل المقررات التنظيمية، الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها.

نفسها معلومة، ومعينة سابقا ويتم تحديده وطنيا وليس محليا، وهو ما يجعل الجماعات تدور في دائرة محددة¹.

وعليه فإن ممارسة السلطة التنظيمية لدى الجهات مرتبط دائما بوجود إطار تراحي معين واختصاصات محددة، وكلما كانت صلاحيات رئيس المجلس واسعة كلما اتسعت معه مجالات ممارسة هذه السلطة. وبالتالي فإن السلطة التنظيمية الواردة في الفصل 140 من الدستور هي سلطة ثانوية ومشتقة، ولا تعني أبدا سلطة تنظيمية أصلية تؤهل الجماعات الترابية لأن تسن قواعد أساسية قد تهم مجالا لم يحدده لها المشرع، أو سلطة من شأنها تأسيس مجال للتنظيم موازي لمجال القانون².

وبهذا تكون الجهات والجماعات الترابية الأخرى قد أضحت تتبوأ مكانة هامة في إطار الاعتراف لها بممارسة السلطة التنظيمية، ويأتي هذا الاعتراف في ظل التطور المهم الذي تعرفه اللامركزية بالمغرب منذ صدور دستور 2011، وما حمل معه من مقتضيات مهمة مست جميع جوانب عمل الجماعات الترابية، بيد أن هذا التطور المهم كان لازما أن يرافقه منح اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية لصالح الجماعات الترابية بعدما كان حكرا على الحكومة.

الفقرة الثانية: سلطة تنفيذية خاصة بالجهة.

لإسقاط الضوء على السلطة التنفيذية للجهات، والأدوار التي يضطلع بها كل من والي الجهة ورئيس المجلس الجهوي في تنفيذ المقررات الجهوية، ارتأينا أن نتطرق إلى السلطة التنفيذية في إطار القانون رقم 47-96 (أولا)، وكذا في إطار القانون التنظيمي للجهات (ثانيا).

¹ بوجمعة بوعزاوي، السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101 نوبر - دجنبر

2011، ص 112.

² المرجع نفسه.

أولاً: السلطة التنفيذية في إطار القانون رقم 96-47.

في ظل القانون السابق رقم 96-47 فإن السلطة التنفيذية كانت مسندة لوالي الجهة، في حين أن رئيس المجلس الجهوي لم تكن له أية سلطة تنفيذية ويكتفي فقط برئاسة المجلس وتوقيع القرارات بالعطف عن والي الجهة، وهو ما كان يشكل عائقاً حقيقياً أمام حرية الرؤساء في تدبير وتسيير هذه المجالس واتخاذ القرارات الصادرة عنها¹.

فالتجربة الجهوية في ظل القانون السابق عرفت سيطرة الجهاز المعين على الجهاز المنتخب عندما تم تخويله الدور المركزي في مباشرة التنمية الجهوية، بجعل سلطة العامل مركز الجهة سلطة تنفيذية، رغم ما قد يستفاد من ديباجة القانون رقم 96-47 الذي جاء فيه "...أن الجهة ستبدع هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان في التداول في إطارها بكيفية ديمقراطية، من خلال انتخابهم في الجماعات المحلية والهيئات الاجتماعية المهنية في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم، وبالتالي إعطاء الانطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة"، أو ما أكدت عليه المادة الأولى في فقرته الثانية من نفس القانون، بأن شؤون الجهة يتولى تدبيرها بحرية مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات وفقاً للشروط المحددة في مدونة الانتخابات.

وعليه فإن مباشرة التنمية الجهوية وتدبير أمور الجهة على أرض الواقع كانت في يد العامل مركز الجهة، وليست في يد رئيس الجهة المنتخب، وهو ما أكدت عليه نفس المادة في فقرتها الخامسة حينما أشارت إلى أنه يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي، عكس ما هو حاصل في التجارب المقارنة التي نجحت فيها الممارسة الجهوية كإيطاليا وإسبانيا، أو في فرنسا التي تنتهج الجهوية الإدارية، حيث أسندت السلطة التنفيذية لرئيس الجهة المنتخب وحصرت وظيفة ممثل الدولة بالجهة في مهمة الإدارة العامة بالسر على السير الإداري العام لمختلف الإدارات والمؤسسات العمومية الداخلة في النطاق الترابي للجهة، غير أن المشرع المغربي حينما أعد القانون رقم 96-47 لم يكن له اختيار آخر سوى

¹ راجع المادة 54 من القانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات.

تأكيد وبلورة إرادة المشرع الدستوري في ظل الدستور المراجع 13 شتنبر 1996، الذي أعطى للعامل مكانة متميزة داخل نطاقه الترابي، بأن جعل منه الإداري الأول على صعيد الجهة، لما له من مهام كثيرة وصلاحيات واسعة على حساب رئيس الجهة خصوصا والمجلس الجهوي عموماً¹.

وهذا الأمر ساهم بشكل كبير في غياب قيادة جهوية حقيقية وفعالية على رأس المجلس الجهوي، وهو ما يتكرس من خلال تهميش دور ومكانة رؤساء مجالس الجهات، مقابل ما يتمتع به العمال من صلاحيات، فبالنظر الى الاختصاصات التي خولت له في إطار القانون السابق كان رئيس المجلس الجهوي يحتل المرتبة الثانية بدون أن يرقى الى مؤسسة تنفيذية، حيث يشارك بصفة مباشرة أو غير مباشرة في اتخاذ القرارات، ويعتبر أقل استقلالا في ممارستها، حتى أن شخصيته كانت تختفي في كثير من الحالات وراء شخصية العامل مركز الجهة، ويتضح ذلك من خلال الاختصاصات الخاصة التي منحت لرئيس المجلس الجهوي، والاختصاصات المشتركة مع والي الجهة التي حاول المشرع من خلالها استبعاد مبدأ الاستقلالية في التسيير، وأحل محله مبدأ التعايش².

فإقرار الازدواجية التنفيذية للجهة بإشراك الوالي كممثل للدولة في العمل التنفيذي إلى جانب رئيس المجلس الجهوي، يمكن أن يطرح عدة إشكالات كبرى، خصوصا فيما يتعلق بتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي بعد الموافقة عليها من طرف سلطة الوصاية، إذ لا يتوفر المجلس على وسائل يستعملها من أجل الضغط على الوالي للتسريع في تنفيذ تلك المقررات المصادق عليها. ومن هنا فإن نفوذ العامل مركز الجهة في ظل القانون السابق قد ازداد في عدة مجالات حيوية، في ظل افتقار الإدارة الجهوية إلى آليات وإمكانيات تحد من ذلك النفوذ³.

¹ عبد الكبير يحيا، الجهوية والديمقراطية أية علاقة، مرجع سابق ص 113 و 114.

² حجابة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص 120.

³ فؤاد احلوش الكريستي، م س، ص 40.

ويبدو أن هذه الصفة المزدوجة لوالي الجهة تارة بتمثيله للدولة على الصعيد الجهوي وتارة أخرى تمثيل المجلس الجهوي باعتباره منفذا لمداولات المجلس، من شأنها أن تعيق أحيانا تنفيذ مداولات المجلس المصادق عليها من لدن سلطة الوصاية، فالمجلس الجهوي لا يملك في هذه الحالة وسائل فعالة للضغط على العامل بهدف التسريع في التنفيذ، كما أن رئيس المجلس الجهوي لا يتوفر على سلطة الحل في حالة عدم احترام الأجل القانوني من قبل العامل، وذلك على الرغم من إقرار القانون رقم 96-47 من تقنيات متنوعة تسمح للمجالس ورؤسائها بمراقبة التنفيذ الذي يقوم به العامل، كتوقيع تدابير التنفيذ من قبل الرئيس وإطلاعه بانتظام على التنفيذ، وإخبار أعضاء المكتب والمندوبين بحالة تقدم التنفيذ، وطلب الإيضاح من العامل وإقرار ملتزم يوجه إلى وزير الداخلية، ثم اللجوء إلى المحكمة الإدارية¹، لكن يبقى تطبيق هذه المساطر نظريا شيئا ما بسبب تعقدها، ولذا فلا يمكن لتنفيذ المداولات إلا أن يكون نتيجة حتمية للتعامل بين العامل والمجلس المنتخب².

وإذا كانت سلطة تنفيذ قرارات ومقررات المجلس الجهوي في ظل القانون السابق محصورة ضمن الاختصاصات الموكولة لوالي الجهة، فإنه مع دخول القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ أصبح أمر تنفيذ مداولات المجلس بيد الرئيس كما سنرى لاحقا.

ثانيا: السلطة التنفيذية في ظل القانون التنظيمي للجهات.

في الواقع من الصعب الفصل في أي نظام لامركزي بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي بالنظر إلى علاقات التبعية المتبادلة التي تربط بينهما، فلا يمكن تقييم عمل الجهاز التداولي إلا من خلال عمل الجهاز التنفيذي والعكس صحيح، وعلى هذا الأساس فقد أصبح رئيس المجلس الجهوي هو الأمر بقبض مداخل وصرف النفقات المتعلقة بتسيير المجلس الجهوي وتنفيذ

¹ راجع المادتين 54 و 60 من القانون 96-47.

² محمد اليعكوبي، اللامركزية والدستور في المغرب، م س، ص 22.

قرارات المجلس ذات الطابع الإداري الفردي والجماعي، كما أصبحت رهن إشارته وكالة تنفيذ مشاريع الاستثمار التي يقررها المجلس¹.

إن الاعتماد على أسلوب الاقتراح المباشر كما سبقت الإشارة الى ذلك يعطي مصداقية أكثر للمؤسسة الجهوية، الشيء الذي أدى الى تكريس سلطة جهوية أصلية، وتقوية شرعية الممثلين السياسيين الجهويين، كما سيدفع إلى تعلق السكان بالمؤسسة الجهوية، وأمام هذا المعطى الايجابي تم منح السلطة التنفيذية لرؤساء المجالس الجهوية بعدما كانت حكرًا على ولاية الجهات، وعليه فإن المستجدات التي أتت بها القانون التنظيمي للجهات والمتعلقة بتنفيذ مداورات المجلس ومقرراته من طرف رئيس مجلس الجهة، نجد من بينها تلك القرارات المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، والقرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، والقرارات المتعلقة بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة وبتحديد سعرها...²

وهذه المستجدات أعادت توحيد نظام الجماعات الترابية فيما يخص تنفيذ مقرراتها، حيث تم السماح للجهات والأقاليم والعمالات بالتوفر على سلطات تنفيذية وأجهزة تفريرية، شأنها في ذلك شأن مجالس الجماعات، الأمر الذي سيزيل تلك القطيعة التي كانت سائدة بين الجهاز التنفيذي المتمثل في والي الجهة والجهاز التداولي المتمثل في المجلس الجهوي كسلطة منتخبة³. حيث سينتقل دور ولاية الجهات من منفي القرارات الجهوية إلى مساعدين لرؤساء الجماعات الترابية في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ومنسقين لأنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها⁴.

وعليه فإن منح صلاحيات تنفيذية لرؤساء الجهات هو إجراء جوهري يهدف الى رفع سلطة الوصاية على تنفيذ مقررات المجلس الجهوي ورئيسه، لكن في نفس الوقت فإن منح هذا

¹ محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص14.

² للتفصيل أكثر راجع المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات.

³ محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص14.

⁴ راجع المادة 145 من الدستور.

الإجراء الى رؤساء المجالس الجهوية سيحملهم المسؤولية السياسية والادارية والقضائية، إضافة الى أن تنفيذ قرارات رئيس المجلس الجهوي ستحتاج الى مساعدة المصالح الخارجية للوزارات التي توجد تحت إشراف الوالي¹.

ولا شك أن تعزيز دور رئيس المجلس الجهوي بمنحه صلاحيات تنفيذية وتنظيمية، من شأنه أن يساهم في خلق تنمية حقيقية والتأسيس للديمقراطية الجهوية، وهو ما يتضح بشكل جلي من خلال النص الدستوري والقانون التنظيمي، غير أن التطبيق الفعلي لهذه الصلاحيات يقتضي التوفر على الإرادة الفعلية لرؤساء المجالس الجهوية في ممارسة هذه الاختصاصات، وعدم ترك هذا الاختصاص بيد الولاية، وبالتالي الزيادة في تكريس الوضع الذي كان سائدا قبل دستور 2011 والقانون التنظيمي للجهات.

¹ رتيب نصري، م س، ص 40.

الفصل الثاني: الديمقراطية التشاركية: نحو توسيع قاعدة المشاركة في تدبير التنمية الجهوية.

ارتباطا بمعطى تجويد الديمقراطية أو البحث عن الديمقراطية الأفضل، نجد أن هناك توجهها عاما تمثل في الانتقال من الديمقراطية التمثيلية في شكلها البسيط، أو الانتقال من مجرد الديمقراطية التمثيلية البسيطة، نحو الديمقراطية التشاركية، حيث لعبت آليات الديمقراطية شبه المباشرة، من قبيل الاستفتاء أو المبادرة الشعبية دورا مهما، وتم تبني هذه الآليات التدريجية من قبل عدد مهم من الدول باعتبارها آليات مكمل لآليات الديمقراطية التمثيلية، وبالموازاة مع ذلك هناك بعض الميكانيزمات الجديدة للمشاركة والتي تحظى بأهمية متزايدة ويتم أجرأتها في العدد من الدول، ويتعلق الأمر بالجلسات العامة، الميزانية التشاركية، مشاركة المواطنين في إعداد بعض القواعد العام ذات الطبيعة الإدارية¹.

وفي هذا الصدد إذا كانت الديمقراطية التمثيلية تمنح للمواطنين إمكانية المشاركة في الحياة العامة من خلال ممثليهم داخل المجالس النيابية ومجالس الجماعات الترابية، فإن الديمقراطية التشاركية تجعل الفرد صانع القرار التنموي، على اعتبار أن مشاركة السكان هي حق لكل إنسان ومشاركته في القرارات المتعلقة بأمر تمسه، وهو شرط أساسي وضروري للتنمية، إضافة إلى أنها ترفع من روحه المعنوية وتعزز من شعوره بالانتماء إلى مجتمعه، حيث أصبحت تتردد المطالبة بانفتاح ديمقراطي ومساهمة أكبر للمواطنين في اتخاذ القرارات².

¹ يونس الشامي الأشهب، المجتمع المدني وإشكالية التنمية السياسية بالمغرب، المداخل السوسيوسياسية لفاعلية المجتمع المدني في تنمية الديمقراطية، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص 155 و 756.

² جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 100.

والتوجه نحو ممارسة تدبيرية جديدة قوامها إشراك الجميع في عملية التدبير التنموي، تكون نابعة تصاعديا من القاعدة إلى القمة¹.

ويمكن تعريف الديمقراطية التشاركية على أنها مجموعة الإجراءات والوسائل والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة، وتبعا لذلك لا يتم التعريف الديمقراطية التشاركية في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوما، بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها، وذلك في علاقة بالهدف المقصود من تكريسها وتسد الديمقراطية التشاركية ثغرات الديمقراطية التمثيلية وتتجه إلى إصلاحها، أي أنها "تقوم بدمقرطة الديمقراطية²". وتعني كذلك أنه يمكن للأفراد في المجتمع الانتقال من مواقع القبول والتلقي السلبيين إلى مواقع النقاش والتقرير على الصعيدين المحلي ويها الوطني، وبالتالي مشاركتهم المحلية هي ضمانا لصحة التقديرات التي تقوم على الخطط و البرامج³.

كما أن الديمقراطية التشاركية هي عملية استشارة المواطنين واتخاذ القرارات والإسهام في مراقبة السياسات العمومية، أو هي عملية إشراك المواطنين في السياسات العمومية من حيث الاستشارة والمراقبة واتخاذ القرار⁴.

ومن هذا المنطلق فإن التدبير التشاركي للشؤون الجهوية، يقتضي انخراط مجمل الفاعلين المحليين، انطلاقا من المجالس الجهوية وباقي الجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات

¹ محمد أحجام، التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي، م س، ص 189.

² تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ص 6، مأخوذ من الموقع الإلكتروني www.democracy-reporting.org أطلع عليه بتاريخ 2020/02/04 على الساعة 15.30

³ كريم لحرش، مغرب الحكامة، التطورات، المقاربات والرهانات، طوب بريس الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص 163.

⁴ يونس الشامي الأشهب، المجتمع المدني والدستور: دراسة في طبيعة تصور المجتمع المدني "للمجال" التشريعي، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، السنة 2014، ص 140.

العمومية والجامعات، وكذا مشاركة الساكنة وفعاليات المجتمع المدني¹، ومن هنا يتطلب الأمر إيجاد آليات كفيلة بتفعيل مشاركة مكونات المجتمع في صنع وإعداد القرار الجهوي (المبحث الأول)، كما سيقودنا الحديث في (المبحث الثاني) عن الأدوار التشاركية للفاعلين الجهويين الجدد، ويتعلق الأمر بالمواطن وجمعيات المجتمع المدني .

المبحث الأول: الآليات المصاحبة للتدبير التشاركي الجهوي.

إن تدعيم الديمقراطية التشاركية يتطلب التوفر على جملة من السياسات والمقومات التمويلية والإدارية، حيث تمكن المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام المحلي من استيعاب الحكامة المحلية في كافة أبعادها، وذلك بالمشاركة الوازنة في البيئة المحلية، بحيث يصبح المواطن فاعلا ومتفاعلا ومسؤولا، يمكنه اتخاذ القرار بنفسه والتحكم في مصيره واختيار الحلول لمشاكله، وبالتالي تنمية نفسه بنفسه، وهي غاية أسمى تسعى إلى تدريب السكان على مبادئ الديمقراطية التشاركية المحلية².

إن الحديث عن الآليات التي ينبني عليها التدبير التشاركي الجهوي، يقودنا بالأساس الى فهم بعض الحقوق التي أقرها المشرع تصب في صالح إشراك الفاعل الجهوي في إعداد وتدبير السياسة العمومية الجهوية، وبدون هذه الحقوق والمكتسبات لا يمكننا أن نتحدث عن مقاربة تشاركية للفعل الجهوي، وهي بمثابة الممر الذي يسلكه كل فاعل يريد المشاركة في الشأن العام الجهوي، بيد أن الوصول الى الديمقراطية التشاركية في إطار المجال الترابي الجهوي يقتضي التمتع بمجموعة من الحقوق الأساسية التي أقرها دستور المملكة وخاصة الحق في الحصول على المعلومات كأداة ووسيلة مهمة للوصول إلى ممارسة الفعل التشاركي الجهوي (المطلب

¹ مبارك كدار، تدبير الشأن المحلي بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال-الرباط، الموسم الجامعي 2004-2005، ص104.

² كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، الطبعة الأولى، غشت 2009، ص43.

الأول)، ثم تجليات الحق في الحصول على المعلومات في إطار المشاركة في الحياة الجهورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحق في الحصول على المعلومة كمدخل لتبني الديمقراطية التشاركية.

إن التنمية المحلية تقوم على قرارات يتخذها الفاعلون المحليون من أجل تحسين طرق عيشهم وبناء مستقبل يستجيب لطموحاتهم وآمالهم، أي أن استراتيجية التنمية المحلية ينبغي أن تنفذ من طرف الساكنة المعنية ومن أجلها، فالتنمية المحلية فعلا هي التي تربط بين فاعلين مختلفين وتوحد بين إرادتهم حول نفس المشروع¹.

وعليه فلا بد من وجود مقومات للديمقراطية التشاركية لتشييدها على أرضية محلية يتفاعل فيها العديد من المتدخلين في إطار عام تسوده فلسفة ديمقراطية تنبع من سلوك المواطنين. ولا بد ونحن نتحدث عن الحق في الحصول على المعلومات أن نشير في البداية إلى الإطار الدولي والدستوري لهذا الحق (الفقرة الأولى)، إضافة إلى مقتضيات القانونية المؤطرة لهذا الحق (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار الدولي والتكريس الدستوري للحق في الحصول على المعلومات.

إن الديمقراطية التشاركية المحلية لن تحقق أهدافها بدون أن يكون للمشاركين في النقاش العام المعلومات الكافية حول ماهية المشاريع والبرامج المراد التخطيط لها، كما أن المسألة لا تتعلق بإبداء رأي ما، أو بلورة هذا الرأي انطلاقا من معرفة رقمية تجعل المشاركين يقتنعون بأهمية المشروع ويبادرون في الانخراط فيه كما أن اكتساب المعارف والحصول على المعلومات هي حق من حقوق المواطنة، والحاكم أو المسؤول أو السياسي في حاجة دائمة لأن يعرف معلومات عن مواطنيه واتجاهاتهم وآراءهم²، وكيف يفكرون وماذا يحتاجون، ولو

¹ المختار الأكل، الديمقراطية المحلية وحصيلة التنمية بالبادية المغربية، الإرث التاريخي ومعوقات التجربة المعاصرة، أشغال ندوة الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية، منشورات دار التوحيد للنشر والتوزيع، الرباط 2001، ص 97 و 99.

² جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 62.

تحدثنا عن حرية الرأي والنقد والإعلام كقيمة من قيم الديمقراطية، فسنجدها في النهاية لا قيمة لها بدون حرية كاملة في تداول ونشر المعلومات¹. أو حتى عملية التصويت أثناء الانتخابات لا تستقيم دون توليد بيانات أولية من قبل الناخبين بصدد المرشحين والسياسيين، ثم نقلها من مستوى آخر وتجميعها وتصنيفها ومعالجتها، لتتحول في النهاية إلى معلومات معبرة عن إرادة الناس وتوجهاتهم واختياراتهم.

وبالتالي فإن جودة المعلومات ونقائها ودقة معالجتها ونقلها تعتبر المقابل الموضوعي للشفافية والجدية والصدق والواقعية في الممارسة الديمقراطية، والمجتمع الذي يملك معلومات جيدة عن نفسه وعن كل عناصره وأطيافه، هو في النهاية مجتمع مؤهل لأن يمارس الديمقراطية بسلامة وفعالية، وبعبارة أخرى نحن أمام بنية أساسية وقوة تكنولوجية جاهزة لتحول خطوط الاتصالات وقواعد المعلومات إلى فعل سياسي في اتجاهين:

- **الاتجاه الأول:** من الأعلى إلى الأسفل حيث توظف الحكومات والمسؤولين السياسيين والمرشحين والنواب، هذه البنية الأساسية الرقمية في بث معلومات وخدمات وأشكال من التواصل مع الجماهير تحقق أغراضهم وتوجه الرأي العام.

- **الاتجاه الثاني:** من الأسفل إلى الأعلى حيث يستخدم المواطن هذه البنية، وما يتاح له من معلومات في فعل ديمقراطي مباشر أو غير مباشر على مستوى الدولة أو المجتمع المحلي.

وتتجلى الأهمية القصوى التي يكتسبها الحق في الحصول على المعلومات² في ثلاث اعتبارات، أولها: تعزيز الديمقراطية التشاركية، وثانيها: تقوية الثقة بين الإدارة والمواطن من

¹ محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب، مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص 194.

² يعرف "Ernesto Villanueva" الحق في الحصول على المعلومة بأنه: "حق الفرد في الحصول على البيانات أو السجلات وجميع أنواع المعلومات الخاضعة لسيطرة الهيئات العامة أو الشركات الخاصة ذات النفع العام أو المملوكة كليا للدولة، ولا يستثنى من ذلك إلا بنص صريح في القانون".

خلال ضمان المعلومات التي يحتاجها، وثالثها: تعزيز مبدأ الشفافية الذي ينطوي على الإفصاح عن المعلومات الدقيقة في وقتها، وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، مما يُساعد في اتخاذ القرارات الصحيحة، وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمساءلة¹.

ويعتبر الحق في الحصول على المعلومات، من أهم الحقوق التي جاءت بها كل المواثيق الدولية، وهذا ما أكدت عليه المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وكذا المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما أن الدستور المغربي لسنة 2011، نجده قد كرس الحق في الحصول على المعلومات حيث نص على أنه يحق للمواطنين والمواطنات الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، ولا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة².

وأمام ضعف المعلومات فإن تأثير المواطنين في القرار يكون ضعيفا ومرتبطا بالخصوص بطبيعة النظام الاجتماعي السائد في المجتمع، والذي يسمح فيه للإدارة عبر ممثليها بهيمة كبيرة

- أنظر عمر محمد سالمة العليوي، الحق في الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم 47 لسنة 2007، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2011.

- أما "jean jaque paradissis"، فقد ربط الحق في الحصول على المعلومات بمفهومين: أحدهما إيجابي، والآخر سلبي. فمن الناحية الإيجابية يعرف بأنه "حق الأشخاص في الحصول على كافة المعلومات والوثائق التي تحتفظ بها الإدارة دون الحاجة لمبرر أو مصلحة، ولا يستثنى منها إلا ما ورد بشكل صريح في القانون". ومن الناحية السلبية يمكن القول بأنه، "ذلك الحق الذي لا يعد حقا خاصا؛ أي لا يقتصر على فئة معينة من الأشخاص أو على وثائق محددة".

- أورد هذه التعريفات رشيدة بدق، الحق في الحصول على المعلومات في المغرب، قراءة في القانون التنظيمي رقم 31.13، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2018، ص 49 و 50.

¹ رشيدة بدق م.س، ص 48.

² الفصل 27 من دستور 2011.

على مجموع ميكانيزمات النظام التشاوري، على نحو يجعل الآراء المعبر عنها مجرد أصداء تردد الرغبات الخاصة للإدارة.

ويتخذ الحق في الحصول على المعلومات عدة أبعاد:

- **البعد السياسي:** يتمثل في كون الحصول على المعلومات يقيد الإدارة بمدى احترام القانون والحريات الفردية ويساهم في ديمقراطية المجتمع وضمان مساواة المواطنين أمام القانون ويرفع من مستوى "المواطن المذعن" إلى المفهوم الحدائي للمواطنة المتعارف عليها عالميا، وهو أيضا قرينة على مدى النضج السياسي لأية دولة في العالم المتحضر.

- **البعد الثقافي والأخلاقي:** يتمثل في مساهمة الحق في إرساء ثقافة جديدة مبنية على علاقة تسودها الشفافية والوضوح والمسؤولية.

- **البعد الاقتصادي:** لجلب الاستثمارات الأجنبية بوضع ضمانات النفاذ إلى المعلومات المماثلة للضمانات التي اعتاد الرأسمال الأجنبي أن يعمل في إطارها.

- **البعد الدولي:** يتمثل في ضرورة ملائمة التشريعات الوطنية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية، حيث نص الدستور في تصديره على "جعل الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب في نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية والعمل على ملائمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة¹. والانفتاح على التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، ومراعاة المعايير المعتمدة في هذا الشأن، بهدف تحصين هذا الحق، كما هو متعارف عليه دوليا.

ولعل دسترة هذا الحق من شأنه أن يساهم في تعزيز ثقافة المشاركة والانخراط الإيجابي للمواطن في الحياة الجهوية من خلال توفره على قدر من المعلومة حتى يتسنى له بالفعل في

¹ يوسف بلشهب، الحق في الحصول على المعلومة بين الإطار المرجعي والتأصيل القانوني، موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com، اطلع عليه بتاريخ 24 أبريل 2020، على الساعة 16.00.

ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى هذه المؤسسات، فالتنصيص على هذا الحق ضمن الدستور لم يأتي من فراغ أو من إرادة طوعية للمشرع، وإنما جاء بضغط منها المجتمع المدني والأحزاب السياسية والإعلام وعدد من الناشطين في مجال حقوق الإنسان، فالحق في الحصول على المعلومات كان في صلب اهتمامات العديد من الجمعيات المغربية العاملة في ميدان الشفافية ومحاربة الفساد والرشوة وتخليق الحياة العامة¹.

إن دسترة الحق في الحصول على المعلومات وضمان الولوج إلى المعلومة من شأنه أن يحقق مجموعة من المنافع تتمثل في شفافية القواعد والقرارات الحكومية، والمساواة في الحصول على المعلومة، والتقليص من مخاطر الرشوة، وتقوية مبدأ إلزامية تقديم الحساب، وتحسين صناعة القرارات الاقتصادية والسياسية، وتقليص مخاطر كلفة التمويل².

واعتباراً لأهمية دسترة الحق في الحصول على المعلومات في تعميق الديمقراطية التشاركية وإرساء أسس ومبادئ ممارسة هذا الحق، يأتي قانون الحق في الحصول على المعلومات الذي يشكل ترجمة فعلية لتنزيل ما تضمنه الدستور، والتأسيس لممارسة قانونية وفعلية لتعزيز هذا الحق، وتعبيراً واضحاً عن إرادة الدولة لإشراك المواطنين في التنمية.

الفقرة الثانية: التأطير القانوني للحق في الحصول على المعلومات.

إن ضمان ممارسة الحق في الحصول على المعلومات رهين بتوفر مجموعة من الشروط وهو محدد في إطار نطاق معين (أولاً)، غير أن هذا التحديد يقابله مجموعة من الضمانات لصالح طالب المعلومات (ثانياً).

¹ محمد الراجي، الإطار الدستوري والتشريعي للحق في الحصول على المعلومات بالمغرب، مقال ضمن كتاب قراءات متقاطعة في الحق في الحصول على المعلومات، تنسيق الدكتور رياض فخري، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص، الإصدار الرابع، ص 20.

² فابيان سايدرير، الانعكاس الاقتصادي للولوج إلى المعلومة، مداخلة في إطار المناظرة الوطنية حول الحق في الحصول على المعلومات رافعة للديموقراطية التشاركية، بتاريخ 13 يونيو 2013 بالرباط، التقرير العام، ص 26 مأخوذ من الموقع الإلكتروني www.mmsp.gov.ma اطلع عليه بتاريخ 2020/10/08 على الساعة 16.00.

أولاً: نطاق ومجال الحق في الحصول على المعلومات.

لقد شكل صدور القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات محطة تاريخية مهمة في مسار تنزيل مقتضيات دستور 2011 المرتبطة بهذا الحق، وهو ما يحيل الى أنه أصبح يحظى بمكانة أساسية ضمن التشريع المغربي، ولعل تقنين هذا الحق من شأنه أن يساهم في تعزيز شفافية العمل داخل المؤسسات الحكومية والادارات العمومية، بالإضافة الى كونه آلية مهمة من آليات محاربة الفساد وربط المسؤولية بالمحاسبة، من خلال ما يوفره من وسائل مراقبة لعمل الإدارة، وبالتالي خلق مناخ ملائم لزيادة الثقة في مصداقية وكفاءة المرفق العمومي¹.

وتتم الاستفادة من الحق في الحصول على المعلومات بناء على إجراءات يحددها القانون المنظم لهذا الحق، وهي إجراءات تبتدئ بمسطرة تقديم الفرد لطلبه قصد الحصول على المعلومات التي تهتمه إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية بذلك، مقابل حصوله على وصل جراء إيداع طلبه، ويكون مجبراً على انتظار رد الإدارة خلال آجال محددة طبقاً للقانون. وقد يكون هذا الرد إما إيجابياً وإما سلبياً، ففي الحالة الأولى تقوم الإدارة بتزويده بالمعلومات التي قدم الطلب بشأنها، وفي الحالة الثانية ترفض الاستجابة لطلبه، ففي هذه الحالة الأخيرة يكون من حقه تقديم شكاية إلى رئيس المؤسسة المعنية، وإلى لجنة أعمال الحق في الحصول على المعلومات، ثم التظلم أمام القضاء الإداري².

¹ الحسن المرابط كشوط، ضمانات الحق في الحصول على المعلومات، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، مطبعة ووراقة زاكيوي اخوان-مكناس، العدد الأول 2020، ص98.

² فاتن الوزاني الشاهدي، الإطار المرجعي للحق في الحصول على المعلومات بين المواثيق الدولية والتشريع الوطني، مقال ضمن كتاب قراءات متقاطعة في الحق في الحصول على المعلومات، تنسيق الدكتور رياض فخري، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص، الإصدار الرابع، ص385.

ويقصد بالمعلومات حسب القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات¹، هي تلك المعطيات والإحصائيات على شكل رسوم وأرقام أو أحرف أو صور، التي تتضمنها الوثائق والمستندات والدوريات والمنشورات والمذكرات وقواعد البيانات، وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصل بها الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، কিفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو الكترونية أو غيرها.

وقد حدد المشرع المؤسسات والهيئات المعنية بهذا الحق كالإدارات العمومية، المحاكم، مجلس النواب، مجلس المستشارين، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام، وكل هيئة أخرى عامة أو خاصة مكلفة بمهام المرفق العام كما يمكن الحصول على هذه المعلومات اعتمادا على مبدأ النشر الاستباقي من خلال نشر الحد الأقصى من المعلومات بشكل تلقائي، حتى في حالة عدم وجود أي طلب، وذلك عن طريق وسائل النشر المتاحة لدى المؤسسات أو الهيئات المعنية².

هذا وقد استثنى القانون قائمة من المعلومات التي لا يمكن الحصول عليها وهي:

- المعلومات المتعلقة بالدفاع الوطني؛
- المعلومات المتعلقة بأمن الدولة الداخلي والخارجي؛
- المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة بالأفراد أو التي تكتسي طابع معطيات شخصية؛
- حماية مصادر المعلومات؛
- المعلومات المشمولة بطابع السرية بمقتضى النصوص التشريعية الخاصة الجاري بها العمل.

وعموما فإن أهمية شرط الولوج للمعلومات والمعارف لتجسيد الديمقراطية التشاركية المحلية في الممارسة العملية، تتمثل في تمكين السكان من الدراية بالمعطيات المحيطة بمجالهم

¹ القانون رقم 33.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.18.15 صادر في 22 فبراير 8102، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6655، بتاريخ 18 مارس 2018، ص1438.

² المادة 2 والمادة 10 من القانون رقم 33.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

وبيئتهم، حيث أصبح هذا الشرط الراهن يفرض نفسه أمام التطورات القوية والسريعة التي عرفها مجال التكنولوجيا الرقمية في تغيير الكثير من الممارسات الديمقراطية واستحدثت أشكال لم تكن موجودة من قبل بسبب قوتها الهائلة في إيجاد وسائل شديدة التنوع والوفرة فيما يتعلق بالتواصل بين البشر، مما يدفعهم إلى الانخراط الإيجابي في العملية التشاركية، حتى أن البعض يعتقد أنها أفرزت التوجه نحو المركزية، وأفرزت التوجه نحو العالمية على حساب القوميات المحلية، والتوجه إلى إلغاء التخصيصية وإلغاء العديد من الوسطاء في العملية الديمقراطية، هكذا فإن هذه الثورة المعلوماتية التي يشهدها عصر العولمة جعلت العديد يصفونها إلى الحد الذي جعلوها نموذجاً من نماذج الديمقراطية الموجودة في ظل ما أصبح يصطلح عليه بالديمقراطية الرقمية.

وعليه فإنه من شأن الديمقراطية التشاركية أن تستفيد من هذا التطور في إطار علاقة نسقية ترابطية مع أهداف الديمقراطية الرقمية، في سبيل تمكين المواطن من المعارف الحديثة والوصول إلى المعلومات الجديدة، مما يجعله ملماً بماهية التدبير المحلي ومراكماً لثقافة ديمقراطية تنموية يدفعه بالرقى بأوضاعه المعيشية¹.

ثانياً: ضمانات الحق في الحصول على المعلومات.

إن ممارسة الحق في الحصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة مكفول قانوناً، وإذا كانت تنطوي عليه استثناءات كما ذكرنا، فإن هناك مجموعة من الضمانات أتت بها مقتضيات المنظمة لهذا الحق:

أ- النشر الاستباقي للمعلومات.

إن ضمان الحق في الحصول على المعلومة لا يرتبط فقط بتمكين الأفراد من طلب المعلومات، بل يعني أيضاً التزام الإدارة بالمبادرة إلى تعميم مختلف البيانات والوثائق والمعطيات التي تتوفر عليها من خلال آلية مهمة والمتمثلة في النشر الاستباقي، في حدود ما

¹ جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، م س، ص 63.

تتوفر عليه من موارد وقدرات عن طريق وسائل النشر المتاحة لديها ولاسيما الإلكترونية منها، بما فيها البوابة الوطنية للبيانات العمومية مع مراعاة الاستثناءات التي تحددها النصوص ذات الصلة.

فيما يخص عملية النشر الإستباقي للمعلومات التي في حوزة الجماعات الترابية، تطرح مجموعة من الإشكالات، من بينها أنه من بين المعلومات التي حددها القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يصعب التوفر عليها لدى بعض الجماعات الترابية، وهذه الإحصائيات تتطلب التحيين والتعديل باستمرار، هذا من جهة ومن جهة أخرى فهذا النشر الاستباقي الذي قد يكون إلكترونيا على المواقع الرسمية للجهات والجماعات الترابية، يطرح معه سؤال فعالية هاته المواقع التي تتطلب المواكبة لتضمن تقديم معلومات محينة تعكس الواقع الاقتصادي والاجتماعي للجماعات الترابية، بالإضافة الى أنه يتم الاستمرار في مثل هذه المواقع ولا يتم الاستثمار في العنصر البشري المكلف بها من قبيل منحه تعويضات وتحفيزات للقيام بهذه المهمة¹.

وللإشارة فإن هناك مجموعة من القوانين في حد ذاتها تساهم في نشر المعلومات، وبالتالي تساهم في تقديم قدر لا يستهان به من المعلومات للمواطن ونخص بالذكر القانون رقم 69-99 المتعلق بالأرشفيف²، والقانون رقم 08-09 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين اتجاه معالجة

¹ عادل تميم، الحق في الحصول على المعلومات على صعيد الجماعات الترابية، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، مطبعة ووراقة زاكيوي إخوان-مكناس، العدد الأول 2020، ص95.

² القانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشفيف، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.167 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد5586، بتاريخ 2 ذو الحجة 1428 (13 ديسمبر 2007)، ص4068.

المعطيات ذات الطابع الشخصي¹، والقانون رقم 08-13 المتعلق بالصحافة والنشر²، والقانون رقم 01-03 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية³. ولعل إصدار هذه القوانين حتى وإن كانت سابقة للقانون المتعلق في الحق في الحصول على المعلومات من شأنها أن تساهم في إرساء الشفافية الادارية ما بين المواطن والإدارة، وبالتالي المساهمة في عملية التنمية.

ب- تسهيل الولوج الى المعلومة من خلال احداث مخاطب وحيد معني بمعالجتها.

إن تحديد أصناف الادارات العمومية من قبل القانون وتحديد مخاطب لهذه الادارات في مواجهة طالب الحق في الحصول على المعلومات، من شأنه أن يحدد لطالب هذا الحق الهدف المراد تحقيقه، ويسهل عليه الولوج الى الإدارة دون تضييع لوقته وهو ما يتطلب إيجاد مخاطب كفأ ومدرّب قادر على إيصال المعلومات لطالبيها، الأمر الذي يتطلب تكوين وتدريب هذه الأطر في مجال معالجة المعلومات ونشرها، وهو ما يتطلب كذلك توفير كل أشكال الدعم والمساندة والحماية للقائمين على هذه المهمة، وتوفير كل الوسائل المادية واللوجستية لتقديم هذه الخدمة.

¹ القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.15 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، الجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009)، ص 552.

² القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.122 بتاريخ 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6491، بتاريخ 11 ذو القعدة 1437 (15 أغسطس 2016)، ص 5966.

³ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، الجريدة الرسمية عدد 5029، بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1423 (12 أغسطس 2002)، ص 2282.

ج- طلب الحصول على المعلومات مقيد بأجل محدد.

إن ضمان فعالية الإجراءات المرتبطة بالحق في الحصول على المعلومات يقتضي التزام الإدارة بمواعيد قانونية ملائمة لإجابة المعنى بالأمر، بحيث لا يمكن ترك آجال المعالجة والرد لتقدير ومزاج الجهات ذات الاختصاص، الشيء الذي قد يؤدي إلى إفراغ هذا الحق من مضمونه ومحتواه الحقيقي¹.

وعليه فإن المشرع المغربي ألزم الإدارة الرد على طالب المعلومة داخل أجل لا يتعدى 20 يوما من تاريخ تسلم الطلب، ويمكن تمديد هذا الأجل لمدة مماثلة إذا لم تتمكن الجهة المعنية الاستجابة جزئيا أو كليا للطلب، أو كان الطلب يتعلق بعدد كبير من المعلومات، أو أن تقديمها يتطلب استشارة الغير قبل تسليمها، وفي هذه الحالة ينبغي إشعار طالب المعلومة مسبقا بهذا التمديد،² كما أن المشرع نص على إمكانية تقليص الأجل إلى ثلاثة أيام في الحالات المستعجلة، والتي يكون فيها الحصول على المعلومة ضروريا لحياة وسلامة وحرية الأفراد³.

د- الطعن في قرار الإدارة المكلفة بمعالجة طلب الحصول على المعلومات.

لقد سمح القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات التظلم والطعن في قرار الإدارة صاحبة معالجة المعلومات، وذلك من خلال اتباع ثلاث طرق أساسية:

1- تقديم شكاية إلى رئيس المؤسسة داخل أجل لا يتعدى 20 يوما من أيام العمل من تاريخ انقضاء الأجل القانوني المخصص للرد على الطلب أو من تاريخ التوصل بالرد⁴.

¹ الحسن المرابط كشوط، ضمانات الحق في الحصول على المعلومات، م س، ص 109.

² المادة 16 من القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

³ المادة 17 من القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات.

⁴ المادة 19 من القانون السالف الذكر.

2- تقديم طالب المعلومات لشكاية الى لجنة الحق في الحصول على المعلومات في غضون 30 يوما¹، التي تلي 15 يوما المخصصة للرد على الشكاية الموجهة الى رئيس الهيئة، أو التي تبدأ من تاريخ التوصل بالرد على الشكاية الموجهة الى رئيس الهيئة المعنية.

3- اللجوء الى القضاء للطعن في قرار رئيس المؤسسة والهيئة المعنية، وذلك داخل أجل 60 يوما من تاريخ التوصل بجواب لجنة الحق في الحصول على المعلومات بشأن شكايته، أو من تاريخ انصرام الأجل القانوني المخصص للرد على هذه الشكاية والمحدد في 30 يوما².

المطلب الثاني: الحق في الحصول على المعلومات وتكريس المشاركة في الحياة الجهورية.

إن التأسيس لمشاركة فعالة للمواطن الجهوري في اتخاذ القرارات وتسيير وتدبير المرفق الجهوري ينطلق من خلال مجموعة من المعطيات، وإذا سلمنا جدلاً أن المرفق الجهوري لا يضمن الحد الأدنى من المساواة بين المرتفقين ولا يقدم خدماته بشكل منتظم، وأن عمله يطغى عليه الرشوة والمحسوبية، وبالتالي انعدام الشفافية، الأمر الذي سيؤثر بلا شك على حقوق المواطن الجهوري، فإنه بالمقابل لا يمكن أن نتحدث في إطار هذا الوضع عن وجود الحق في الحصول على المعلومات، فمبادئ المرافق العمومية ترتبط ارتباطاً شديداً بالحق في الحصول على المعلومات (الفقرة الأولى)، كما أن تحسين الولوج إلى المعلومة داخل الإدارة الجهورية، من شأنه أن يساهم في ضمان مشاركة المواطن في صنع القرار الجهوري (الفقرة الثانية).

¹ المادة 20 من القانون السالف الذكر.

² المادة 21 من القانون السالف الذكر.

الفقرة الأولى: الحق في الحصول على المعلومات رهين بتحقيق مبادئ المرفق الجهوي.

بالرجوع الى الباب الثاني عشر من الدستور نجده يتحدث عن المبادئ التي تحكم المرافق العامة¹، وما يلاحظ في هذا الشأن أنه تم الارتقاء بهذه المبادئ إلى مصاف الأسس الدستورية، كما أن الحديث هنا عن هذه المبادئ يمكن إجمالها فيما يلي:

- يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات.
 - إخضاع تسيير المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والمبادئ والقيم الديمقراطية.
 - إلزام أعوان المرافق العمومية بممارسة وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة وتأمين تتبع ملاحظات واقتراحات وتظلمات المرتفقين.
- لابد ونحن نتحدث عن الطرق التي تساهم في تحسين خدمات المرفق الجهوي، أن نتطرق إلى المبادئ التي تحكم سير هذا المرفق، والتي لابد منها لضمان استمرارية هذه الخدمات وبالتالي ضمان ممارسة الحق في الحصول على المعلومات.

1- مبدأ المساواة:

يفرض مبدأ المساواة ألا يكون هناك أي نوع من الميز بين المرتفقين، ويجب أن يتمكن كل منهم من الاستفادة من خدمات الإدارة، دون أن يعاني في ذلك بسبب وضعه الاجتماعي أو إعاقته أو مكان إقامته أو أي سبب آخر متعلق بوضعيته الشخصية أو الفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها، ولا تمنع المساواة في الولوج وفي المعاملة التمييز بين أشكال العمل حسب تنوع وضعيات المرتفقين وحاجاتهم، هذا وقد نص الدستور المغربي على أنه يتمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالحقوق والحريات السياسية والاقتصادية والثقافية والبيئية. وتسعى الدولة

¹ ظهرت مدرسة المرفق العام بعد الحكم الذي أصدرته محكمة تنازع الاختصاص الفرنسي في قضية بلانكو في 08 فبراير 1873، حيث قضى بأن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام.

إلى تحقيق المناصفة بين الرجال والنساء، وتحدث لهذه الغاية هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز¹، كما أن تنظيم المرافق العمومية يتم على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني². كما أن إعلانات الحقوق قررت مبدأ المساواة في نصوصها، ومن ذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن بفرنسا، وكذا في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان³.

فالمقصود إذا بالمساواة كأساس من أسس الديمقراطية ليس المساواة الفعلية بين الأفراد من حيث ظروف الحياة المادية والمعيشية، بل المساواة المقصودة هي المساواة القانونية التي تعني عدم التفرقة أو التمييز في تمتعهم بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور والقانون، وأن خرق المساواة لا يجوز إلا لسبب متعلق بالمصلحة العامة وبمقتضى نص قانوني⁴.

2- الاستمرارية:

يقصد بهذا المبدأ أن المرافق العمومية يجب أن تعمل بصفة مضطردة ومستمرة، إذ أن الحاجيات الأساسية التي ينشأ المرفق العام لإشباعها لا تعد، ولا يكون المرفق قد حقق الهدف من إنشائه، إذا ما تم سد تلك الحاجيات بصفة وقتية وعلى نحو متقطع وغير منتظم، وبيان ذلك أن المرتفقين يرتبون أمور حياتهم المعيشية على أساس استمرارية سير المرفق العام⁵. وأي توقف أو خلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل وتوقف الحياة العامة في المجتمع والدولة،

¹ الفصل 19 من دستور 2011.

² راجع الفصل 154 من الدستور.

³ إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2009، ص 95.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 185 و186.

⁵ كوثر الناقى، المرفق العمومي في زمن كورونا اليات الاستمرارية وإكراهات التنزيل، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني 2020، ص 95.

ومبدأ دوام حسن سير المرافق العامة هو من المبادئ العامة للقانون التي اكتشفها وأقرها القضاء¹.

كما أن الانقطاع المحتمل لخدمة عمومية معينة قد يفضي إلى حصول تمييز بين الذين يستفيدون من تلك الخدمة والذين حرّموا منها مما يمثل خرقاً لمبدأ المساواة، غير أن هذه القاعدة هي أيضاً تجسيد لاستمرارية الدولة، كما أن كل مرفق عمومي يجب أن يشتغل بطريقة منتظمة ودون أي انقطاع إلا ما تنص عليه القوانين الجاري بها العمل، وحسب حاجيات المرتفقين وانتظاراتهم حتى في المناطق القروية والأحياء في وضعية صعبة، كما أن الاستمرارية التي نتحدث عنها قد تطرق إليها الدستور حينما أكد على أن تنظيم المرافق العمومية على أساس الاستمرارية في تقديم خدماتها².

3- التكيف / القابلية للتغيير:

حين تتطور متطلبات الصالح العام، فإن المرفق العمومي مطالب بأن يتكيف معها، وأن يطابق التكنولوجيات الحديثة مع حاجيات المرتفقين، وأمام هذه التطورات والتغيرات، يتعين على السلطات العمومية القيام باختيارات (إحداث أو حذف أو إعادة هيكلة بعض الوحدات)، ويمكنها أن تعلم المرتفق بضرورة الخضوع للتغيرات التي يقتضيها تكيف المرفق مع المصلحة العامة. إن الأساس الذي تقوم عليه سلطة التعديل مرتبطة بالقواعد الضابطة لسير المرافق العامة ومن أولها قاعدة قابلية المرفق العام للتغيير، والمرفق العام يقبل التغيير في كل وقت متى ثبت أن التغيير من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمة التي يقدمها إلى المنتفعين³.

4- الولوجية:

إن الولوجية والبساطة أساسيتان لكل مرفق موضوع لخدمة الجميع، ومن واجب الإدارة أن تجتهد في الاستجابة لطلبات لا تفتأ تزداد عدداً وتعقيداً خصوصية، مع العمل في الآن ذاته على

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة بن عكنون، الجزائر، 2008، ص75.

² راجع الفصل 154 من الدستور.

³ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار الفكر العربي 1984، ص427.

إنتاج نصوص ومساطر يسهل على المرتفق فهمها، فبساطة الإجراءات الإدارية ووضوحها ضمان للحياد والمساواة واحترام القانون ونوعية علاقة المرتفق والمرافق العمومية، ويسري الأمر نفسه على الولوجية الجغرافية فمن واجب المرافق العمومية أن تعمل على تأمين التواجد الإداري لها على جميع التراب الوطني.

5- الشفافية:

إن مفهوم الشفافية يعني الوضوح، وبالتالي توافر المعلومات وحرية تدفقها وتداولها بحيث تكون في متناول المعنيين بها، وتكون هذه المعلومات المتوفرة كافية لفهم ومتابعة مختلف العمليات التي تجري في هذه المؤسسات، ومن جهة أخرى فإن الشفافية تقوم بدور مزدوج للأفراد والمواطنين من حيث كونها تمكنهم من الاطلاع على الأسباب التي ارتكزت عليها الإدارة لاتخاذ قراراتها، وعليه فإن الشفافية تعتبر عنصرا أساسيا لتمكين المواطنين من ممارسة مبدأ جوهرى آخر من مبادئ الحكامة الجيدة وهو مبدأ المسائلة مساءلة الإدارة عن قراراتها وتصرفاتها وتقويم مدى استجابة مؤسساتها المختلفة لمتطلباتهم¹.

ويعد مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية التي أصبحت تحكم تدبير المرافق العمومية، وقد تم الارتقاء بها لأول مرة إلى أسس دستورية، مما يعني التدشين لمرحلة جديدة لتدبير الشأن العام المحلي والوطني فهي أحد ركائز تأهيل المؤسسات، إذ تنشئ وضع حد للسمة غير الواضحة التي ظلت تقبع على العمل الجماعي، والدعوة إلى مقومات التدبير المحلي التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح والتواصل والإسهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية، التي تنصدرهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه، إن هذه المقاربة الجديدة في تدبير المرافق العمومية، تستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش واحتكار المبادرة وصنع القرارات

¹ عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، مرجع سابق، ص 67.

وإعدادها وتنفيذها، ومن ثمة فإنها تؤكد على توسيع دائرة الشراكة والمشاركة والاندماج بين الدولة وهيئاتها من جهة وبين المجتمع والقطاع الخاص بشكل عام من جهة أخرى¹.

وتضمن الشفافية حسن سير المرفق العمومي، وتوفر للمرتفق إمكانية المطالبة بحقوقه، كما أنه لكل مرتفق الحق في الحصول على المعلومات الخاصة بنشاط المرافق العمومية ومن واجب الإدارة العمل على التواصل عبر وسائل الإعلام والكتيبات والدلائل، يستطيع من خلالها المرتفق في حدود التشريع الجاري العمل به للحصول على الوثائق الضرورية ولاسيما التي تخصه، كما يجب على المرافق العمومية أن تخبره بالقرار الذي تم اتخاذه، وأن تدله على إمكانيات تقديم شكايات وطرق الطعن المتاحة، كما أن الشفافية تفرض التقييم الموضوعي للنتائج وقياس مدى النجاح على كل مستويات الدولة وإقرار المحاسبة، وهي ضمان لنجاعة المرفق العمومي وتحققه على أرض الواقع².

وتعتبر الشفافية والولوج إلى المعلومة بمثابة شرط أساسي لضمان الحقوق، ووسيلة لتسهيل الحوار والتشاور، وأداة لتجسيد الحق الدستوري الممنوح للمواطنين في القدرة على مراقبة نشاط المرافق العمومية، يجب أن يكون التفاعل عبر مواقع وبوابات الإدارات فعلياً، مع معالجة الرسائل الإلكترونية التي يوجهها المرتفقون، وتقديم أجوبة حقيقية على الطلبات والتساؤلات التي يمكن أن يقدموها عبر هذه الوسيلة، ويجب أن تكون الآجال القصوى التي تستطيع الإدارة الالتزام بها للجواب معلنة ومحترمة³.

فإذا كانت هذه المبادئ هي التي يجب أن تتوفر في المرفق الجهوي بغية إشباع الحاجات العامة لعموم المرتفقين، فكيف يمكن ترجمة هذه المبادئ في إطار تحسين الولوج إلى المعلومات داخل إدارة الجهة.

¹ جلال الغازي، المرفق العمومي وتطور علاقته بالمرتفقين في ظل دسترة بعض المبادئ، م.م.ا.م.ت، عدد 146، ماي-يونيو 2019، ص 275.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "حكمة المرافق العمومية" مطبعة سيباما، الطبعة 2014، ص 16 وما بعدها.

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حكمة المرافق العمومية، م.م.ا.م.ت، ص 83.

الفقرة الثانية: تبسيط وتحسين الولوج إلى المعلومة داخل الإدارة الجهوية.

إن الجهات والجماعات الترابية معنية بشكل مباشر بالقانون المتعلق في الحق في الحصول على المعلومات، ونظرا لاعتبار المواطنين والمواطنات هم في حاجة للحصول على المعلومات من الجماعات الترابية، نظرا لعدة أسباب وعلى عدة مستويات، أولها أن هذه الهيئات معنية بتدبير الشؤون الجهوية والمحلية التي ترتبط بها الساكنة مباشرة كخدمات القرب وغيرها، والمستوى الثاني أن تلك الهيئة يديرها مجلس منتخب ومن حق الناخبين أن يضطلعوا على كيفية تدبير أمورهم وقضايا شأنهم العام المحلي من طرف من وضعوا ثقتهم فيهم، أما المستوى الثالث يتعلق بأهمية المعلومات الاقتصادية التي تشكل حجر الزاوية في عملية جلب الاستثمارات الداخلية والخارجية، إذ أنه لا يتصور أن يقدم المستثمر على إنشاء مشروعه واستثمار أمواله بدون دراسة هذا المشروع وتجميع المعطيات حول الإمكانيات المتوفرة لإنجاحه، وهو ما يجعل الجهات والجماعات الترابية الأخرى شريكا أساسيا في تقديم هذه المعلومات، بل هي مطالبة بذلك في ظل ما أصبح لها من اختصاصات تنموية وأدوار في مجال تنشيط وجلب الاستثمارات¹.

وفي إطار ترسيخ مبادئ الحكامة على مستوى الجهة، فقد عمل المشرع على منح الفرصة للطاقات على مستوى هذه المجالس وفتح المجال أمامهم ليساهموا بدورهم في تدبير الشأن العام الجهوي، في إطار من المسؤولية والتعاون بعيدا عن الانفراد بالقرار، حيث أثبتت التجربة الجهوية السابقة أنه أصبح متجاوزا العمل والاشتغال بشكل فردي في ظل التعقيدات التي يعرفها تدبير الشأن العام المحلي، ولتفعيل الدور التشاركي للمواطن على صعيد المؤسسة الجهوية لا بد من الحديث عن مجموعة من الإجراءات وهي:

¹ عادل تميم، الحق في الحصول على المعلومات على صعيد الجماعات الترابية، م س، ص 90 و 91.

أولاً- إجبارية تعليق ونشر القرارات الصادرة عن المؤسسة الجهوية.

إن الحكامة الجهوية تقتضي إشراك المواطنين في صلب العملية التنموية وهذا الأمر لن يأتى إلا من خلال مد المواطن بالمعلومات التي تحوزها المجالس الجهوية، وبما أن الجماعات الترابية بما فيها الجهات واحدة من المؤسسات أو الهيئات المعنية بهذا الحق فإنه يتعين على رئيس الجهة، وفي إطار تطبيق قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، أن يقوم بتسليم نسخة من محاضر الجلسات لكل عضو من أعضاء المجلس، كما يقوم كذلك بتعليق المقررات داخل مقر الجهة، ويحق لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على هذه المقررات¹.

إن من شأن تمكين المواطنين بالمعلومات الواردة من داخل المجلس، أن يساعد على خلق تواصل بين طرفي العملية التنموية ويؤدي إلى تحقيق مبدأ أساسي لتوطيد العلاقات بينهما، يتمثل في الشفافية التي تعني توفير المعلومات الدقيقة في وقتها وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية مما يساعد في إغناء القرارات الصالحة وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاربة الفساد، وتقاس الشفافية بمدى سيولة ووفرة المعلومات للتدبير العمومي، هذه السيولة والوفرة معا غالبا ما يتم ترجمتها من خلال فعل التواصل والاتصال سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي².

¹ تنص المادة 247 من القانون التنظيمي للجهات على أنه "يقوم رئيس مجلس الجهة في إطار قواعد الحكامة المنصوص عليها بما يلي:

- تسليم نسخة من محاضر الجلسات لكل عضو من أعضاء المجلس داخل أجل 15 يوما الموالية لاختتام الدورة على أبعد تقدير وفق مسطرة يحددها النظام الداخلي للمجلس.

- تعليق المقررات في ظرف 10 أيام بمقر الجهة لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على المقررات طبقا للتشريع الجاري به العمل".

² جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص62.

إن المجالس الجهوية مطالبة بتعليق ونشر جميع القرارات الصادرة عنها سواء تعلق الأمر بالقرارات التنظيمية أو بغيرها، وذلك حتى يكون المواطن على علم بها، وبالتالي الالتزام بمضامينها، بل يستحب أن تضع المجالس رهن إشارة المواطن ميزانيات الجهات والحسابات الإدارية والقرارات الجبائية، حتى يتمكن من التعرف على مجالات صرف الأموال التي يدفعها كالرسوم، ويطلع على الوضعية المالية لجهته وكلفة المشاريع التي تنوي تحقيقها، الشيء الذي يسمح له بمعرفة الأسباب التي تكمن وراء عدم إنجاز أو التأخير في إنجاز بعض المشاريع المعلن عنها¹.

ثانيا- تسهيل الولوج لحضور دورات المجالس الجهوية.

لقد أجاز المشرع عقد دورات المجالس الجهوية من خلال جلسات عمومية²، والتي تؤهل المواطن لحضور اجتماعات المجلس أثناء دوراته العادية أو الاستثنائية، دون أن يكون عرضة لمضايقات عند دخوله قاعة الاجتماعات، ومن غير أن يدلي بأسباب حضوره أو تقديم طلب في هذا الشأن، بل يكفي اطلاعه على جدول أعمال الدورة وتاريخها بمقر جهته، غير أنه يمكن للمجلس أن يقرر دون مناقشة بطلب من الرئيس أو من ثلث أعضاء المجلس عقد اجتماع غير مفتوح للعموم، وإذا تبين أن عقد اجتماع في جلسة مفتوحة للعموم قد يخل بالنظام العام جاز لوالي الجهة طلب انعقاده بشكل غير مفتوح للعموم³.

يتضح من خلال مقتضيات هذه المادة أن المجالس الجهوية ملزمة بعقد اجتماعات دوراتها العادية أو الاستثنائية بصفة علنية لفسح المجال للمواطنين لحضورها وتتبع أشغالها قصد الاطلاع على ما يدور من نقاشات ومداخلات تهم التنمية الجهوية، وهذا يستلزم توفير قاعات كبيرة قادرة على احتواء أعداد هامة من المواطنين الذين يرغبون في حضور الاجتماعات،

¹ سمية لمساعد، صناعة القرار المحلي بين رهان الحكامة المحلية وإكراهات التنمية نموذج الجماعة الحضرية ابن جرير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2007-2008 ص 75 و 76.

² المادة 51 من القانون التنظيمي للجهات.

³ راجع الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 51 من القانون التنظيمي للجهات.

عوض أن تقتصر هذه المجالس على عقد جلساتها داخل قاعات ضيقة لا تتسع للحضور، ولتمكين المواطن من الحضور يتعين على المجالس الجهوية أن تعمل على إعلان تواريخ عقد الدورات في أماكن يمكنه الاطلاع عليها بسهولة كمقرات الجهة أو بالأماكن العمومية أو بالمواقع الإلكترونية للجهات، ويمكن للمجلس وهو يعقد دوراته أن يستدعي بصفة رسمية ممثلين عن كل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتواجدة بتراب الجهة لحضور الدورات¹.

فعندما نتحدث عن المقاربة التشاركية فإن الأمر يتعلق بالبحث عن دور الشركاء في صياغة القرارات والتمهيد لها، وما يمكن أن يسهم كل طرف في هذا العمل، ويبقى الفاعل الأساسي في هذه العملية هي الجهات، على اعتبار أن مجموع المصالح والوسائل مركزة بيد هذه الجهات وهو ما يمثل الاستحواذ على القرارات، لكن المقاربة التشاركية شيئاً آخر يتحول إلى تضافر جهود جميع الفعاليات، بما في ذلك مجالس الجماعات الترابية والمجتمع المدني والخواص، وأيضاً المقاولات والمجموعات المختلفة والمنظمات الاجتماعية والثقافية وغيرها من المتدخلين².

ثالثاً- تحسين عملية الاستقبال والتواصل داخل إدارة الجهة.

يعتبر التواصل كعملية لإرسال المعلومات واستقبالها من العناصر الأساسية، ليس فقط للحياة الاجتماعية والاندماج في الجسم الاجتماعي، وإنما أيضاً لممارسة الإدارة لنشاطها، بدونها لا يمكن تصور وجود أية منظمة أو حياة اجتماعية مشتركة، ومن جهة أخرى فإن

¹ المصطفى دليل: "الميثاق الجماعي والحق في الإعلام"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، (اليومين الدراسيين بكلية الحقوق أكادال - الرباط، ابريل 2003)، ص: 17، أورده سمية لمساعد، مرجع سابق، ص76.

² حميد أبولاس، المقاربة التشاركية على ضوء مشاريع القوانين المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية الأخرى، م.م.ا.م.ت، عدد 120 يناير-فبراير 2015 ص98 و99.

الإدارة في غياب التواصل لم تستطيع بأية حال أن تحقق ديناميكية الجماعة وممارسة وظائف الإشراف والقيادة.

والتواصل هو عملية اجتماعية لكونه عملية إدارية، عن طريقه تتفاعل الجماعة وتستطيع الإدارة إقامة علاقات تحقق التأثير المطلوب للإدارة سواء على الأفراد المكونين للإدارة أو على زبنائها، فالعملية التواصلية إذا تساعد على نقل وتبادل المعلومات، التي على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات، كما أنها عملية أساسية لتصرف شؤون الحكم والإدارة وتحقيق الشفافية في علاقة الإدارة بالمجتمع¹.

في نفس السياق، وجب الرقي بعملية التواصل والاستقبال داخل إدارة الجهة، إذ يجب إحداث وحدات لاستقبال وإرشاد وتوجيه المتعاملين مع الإدارة الجهوية، مجهزة بالوسائل الضرورية، تشرف عليها أطر مؤهلة، وإعداد برامج إعلامية للتعريف بالخدمات التي تقوم بها الأجهزة الإدارية للجهة وإصدار دلائل قصد التعريف بهذه الخدمات²، وذلك لجعلها أكثر فعالية واستجابة للطلبات الاجتماعية، وهي شروط من شأنها المساهمة في التأسيس لبنيات سياسية انفتاحية في علاقة الإدارة بمحيطها³.

كما أن العملية التواصلية تشكل الإطار المتكامل لمجموعة الأنشطة والوظائف التي تمارسها الإدارة الجهوية على جميع مستوياتها، في محاولة لتجاوز الطابع الانعلاقي الذي ظل يطبع التدبير الترابي الجهوي لتكون الدعوة لضرورة تكريس مقومات التدبير التشاركي، القائم على آليات الانفتاح والتواصل والانخراط الفعلي للفاعلين والمعنيين بالشأن الترابي ومن

¹ آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، م.س، ص 260 و 261.

² محمد صديق، التدبير العمومي-الإدارة المغربية نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات، جامعة المولى اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية مكناس، السنة الجامعية 2007-2008، ص 154.

³ عزيز إدريس، إشكالية الشفافية داخل الإدارة المغربية، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، السنة الجامعية 1996-1997، ص 250.

ضمنهم الساكنة المحلية، باعتبارها المخاطب والمستهدف لبرامج التنمية الجهوية¹، وتقوية التواصل المباشر للإدارة الجهوية بالمواطنين عبر تبسيط المساطر والإجراءات وتأهيل الموارد البشرية، حيث أن تبسيط المساطر الإدارية يهدف أساسا إلى تقريب الإدارة من المنتفعين، وكذا خلق نوع من المساواة في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية الجهوية².

فالتواصل يساهم في مأسسة علاقة الحوار والإنصات وتبادل الخبرات لمعرفة المشاكل المحلية الحقيقية، وبالتالي دعم المبادرات المحلية على أسس صلبة وهو مدخل للانفتاح الفعلي على القوى الحية المحلية³، كما أن المواطنين الأكثر ضعفا هم بحاجة إلى حركة تواصل مزدوجة، لكي يتخذوا مكانهم في النقاش العام، ولكي يؤخذ كلامهم بعين الاعتبار يجب تأمين انتشار المعلومات العامة محليا، وتنظيم إجمالي لانتشار الأفكار المحلية وبالتالي تحقيق الشفافية⁴.

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين ثلاث مكونات للمعلومة الشفافة:

- أ- إمكانية الوصول إلى المعلومات، أي أن تكون متاحة لجميع المواطنين.
- ب- أن تكون المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع، أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين.

¹ محمد أحجام، التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي، م س، ص 189.

² Abdelhak AKLA, L'administration marocaine dans ses relations avec le public, Thèse de doctorat d'état en droit public, université Mohamed 5, faculté de droit rabat, mai 1985, p139.

³ Mohamed Hamid BOUKHARI, la participation de la population quelle organisation, in participation communautaire a la gestion des services locaux, publication du centre de documentation des collectivités locales, ministre de l'intérieur 1998, pp15-16

⁴ محمد سدقاوي، مرجع سابق، ص 191.

ج- إمكانية الاعتماد على المعلومات، لذلك يجب أن تكون المعلومات دقيقة وحديثة وشاملة¹.

وإذا كان التواصل هو العمود الفقري للمجتمعات، فلا يمكن أن نتصور مجتمع بدون تواصل، فمن أهم دوافع العملية التواصلية هو خلق جو من التفاهم بين أفراد المنظمة وانفتاحهم على العالم الخارجي، من خلال معظم الوسائل الحديثة أو التقليدية للتواصل التي أتاحت للإنسان تلبية حاجياته الجديدة، في كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع الإنساني².

ويمكن أيضا تحديد دوافع العملية التواصلية الإدارية في إعلام المرؤوسين بالأهداف المطلوب تحقيقها، والسياسات التي تم إقرارها والبرامج والخطط التي وضعت والمسؤوليات والسلطات التي تم تحديدها، وكذلك بالمشكلات التي ظهرت أثناء التنفيذ، أو الانحرافات المتوقعة والتي لم تكن في الحسبان فالتواصل يساعد على فهم توجه الرؤساء وعلى الإفصاح عن شكاويهم والإسهام بأفكارهم واقتراحاتهم³.

وعليه فإن التواصل بين المجالس الترابية (المجالس الجهوية) ومكونات المجتمع المحلي يولدان طاقة أساسية وضرورية لاستمرارية نشاط وحركة هذه المجالس، نظام لا يستطيع أن يشتغل منفردا وفي عزلة عن العناصر المحيطة به، ويكسبانه طول النفس وبعد النظر وقوة العزيمة والتفاؤل المبني على الحقائق الموضوعية، وفائدة الطاقة المتولدة تكمن في تمكين المجلس من استيعاب الأخبار والمعلومات الواردة عليه من الخارج.

كما أن تمكين المواطنين بالمعلومات الواردة من داخل هذه المجالس تمكن من خلق تواصل إيجابي بين طرفي العملية التنموية، ويؤدي إلى تحقيق مبدأ أساسي لتوطيد العلاقة بينهما يتمثل

¹ محمد سدقاوي، م س، ص 195 و 196.

² أحمد محمد قاسمي، صمود وسائل الاتصال الإداري في وجه التحدي الإعلامي، مجلة الاهتمامات التربوية العدد 1 سنة 1991، ص 61، أورده محمد صديق، مرجع سابق، ص 37.

³ نسرين سعد الدين، الإدارة العمومية المغربية وإشكالية التواصل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 35، أورده محمد صديق، مرجع سابق، ص 38.

في الشفافية، التي تعني توفر المعلومات الدقيقة في وقتها وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية مما يساعد في إغناء القرارات الصالحة، وكذلك من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، ومن خلال التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد.

ولعل اتخاذ هذه الإجراءات من طرف المجالس الجهوية من شأنه أن يعزز ثقة المواطنين في هذه المجالس، وهو ما سيساهم في الولوج إلى المعلومة، مما سيشكل رصيذا كافيا لدى المواطن لممارسة الحق في تقديم العرائض، إذ بدون التوفر على المعلومات الكافية لا يمكن أن نتحدث عن مشاركة المواطن في الحياة الجهوية.

المبحث الثاني: الفاعلون الجهويون الجدد.

إن تطور الحياة المجتمعية قد جعل من المشاركة أمرا ضروريا للحياة، ومبدأ مهما لاستمرارية كل نظام، حيث أصبحت تتردد المطالبة بانفتاح ديمقراطي ومساهمة أكبر للمواطنين في اتخاذ القرارات، وإدخال تقنيات جديدة كفيلة بإعلام المواطنين حول الأمور العامة، وتقريب الإدارة وإشراكهم فعليا في تسيير دواليبها، لذلك ظهر في الأفق مجموعة من الفاعلين الجدد لتحميلهم جزء من المسؤولية الإدارية وإقحامهم في تسيير أنشطة الإدارة عن طريق الأخذ بعين الاعتبار طموحات وتطلعات مختلف الفئات المعنية بهذه القرارات، وهو ما سيساهم لا محالة في تحسين علاقة المواطن بالإدارة، ومن ثم تحقيق مشاركة فعلية داخل المنظومة الإدارية.

وتسمح مشاركة الفاعل المحلي والجهوي في تدبير الشؤون الجهوية في بناء علاقة جديدة تنبني على الثقة والتوافق بين المواطن والإدارة، يحمل كل طرف مساهماته وخبراته في إطار تعاقدى لتحقيق الأهداف المتفق بشأنها، كما تؤدي المشاركة الى بلورة ثقافة الشفافية والمسؤولية في اتخاذ القرار وتنفيذه، ومن هنا وأمام تزايد المشاريع التنموية، ظهرت ثقافة المشاركة في التدبير المحلي كسبيل لإشراك المواطنين في صناعة القرار الجهوي (المطلب الأول)، حيث أصبحت مساحات الحوار والتشاور تتطور وتتسع لتشمل كذلك جمعيات المجتمع المدني (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: دور المواطن في صناعة القرار الجهوي.

منذ بداية التسعينات أصبح موضوع تحسين علاقة الإدارة بالمرتفقين محل اهتمام القائمين على الشأن السياسي والإداري بالمغرب، كما أصبح جزءا من أجندة السياسات العمومية المتعلقة بالإصلاح الإداري وهو ما دفع في اتجاه تبني مجموعة من الأوراش لتشخيص مكامن الخلل واقتراح الحلول الممكنة.

فمحاولات تشخيص واقع الأزمة الإدارية بالمغرب أظهر الغياب الشبه الكلي للآليات التي تسمح بإشراك المواطن في السياسات العمومية بصفة عامة، واستمرار تدبير هذه المرافق بمنطق السلطة والرأي الواحد والسرية واحتكار المعلومة، وهو ما كان سببا في انفلات عقد الارتباط بين المواطن والمرفق العمومي والتي تكمن أسبابه في:

أ- غياب التواصل والرؤية الشمولية للاستقبال والإرشاد مما أدى إلى تصاعد الاحتجاجات وعدم الرضا على جوده الخدمات المقدمة.

ب- ضعف الحوار وغياب المصالح المكلفة بالإنصات للشكاوى والتظلمات.

ج- تعقد المساطر والإجراءات الإدارية وغياب الجواب الشافي لدى المسؤولين بسبب تداخل الاختصاصات وعدم وضوحها.

د- غياب النصوص القانونية المؤطرة لفكرة مشاركة المواطنين في تأهيل المرافق العمومية.¹

وأمام هذه الإشكالات والمعوقات التي حالت دون تفعيل مشاركة المواطن في التدبير على صعيد المرافق العمومية والجماعات الترابية، وباعتبار مؤسسة الجهة مرفقا عموميا كسائر المرافق التي يجب أن تؤمن مشاركة السكان في الحياة الجهوية فقد جاء دستور 2011 بمجموعة من الأمور التي تحث على ضرورة تفعيل هذه المشاركة وتأمينها (الفقرة الأولى)، كما أن القانون التنظيمي للجهات بدوره قد تطرق وعالج هذه المقتضيات (الفقرة الثانية).

¹ إدريس فخور، آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرفق العمومي في ضوء مضامين الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 120، يناير-فبراير 2015، ص 91.

الفقرة الأولى: التكريس الدستوري لمشاركة المواطن في الحياة الجهوية.

يتطلب تدبير الفعل العمومي تكريس قيم المشاركة بما تعنيه من معالجة الشؤون المرتبطة بمصلحة جميع أفراد المجتمع، كنشاط يشارك فيه الأفراد عبر التفاعل وجها لوجه بين الدولة والسكان، وليس نتيجة قرار أحادي لإرادتها مما يرسخ المقاربة التشاركية، ومن خلال التجارب الدولية نجد هناك عدة أشكال لمشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام:

- 1- الاستطلاع والبحث العمومي؛
- 2- دراسة الوقع على البيئة؛
- 3- الاستفتاء المحلي؛
- 4- العرائض؛
- 5- لجان الحكماء؛
- 6- الاجتماع العمومي؛
- 7- لجان الأحياء، وتدخل في نطاق ما يسمى بديمقراطية الحي أو القرب؛
- 8- أعوان الجوار، والتي اعتمدت في فرنسا في 1997 لمراقبة الفضاءات العمومية ومداخل العمارات... يضاف إلى ذلك تأثير البرامج التلفزيونية والاستشارة العمومية عبر شبكة الانترنت.

ونجد العديد من التجارب المقارنة التي عملت على إعطاء دور مهم للمواطن وإشراكه في صلب الحياة العامة من خلال تحديد حاجياته ووضع الأولويات له (كالسكن، التعليم والصحة...)، وذلك من خلال الاجتماعات العمومية المنعقدة في هذه القطاعات، وكان من نتائجها القطع مع السياسات القائمة على الزبونية، وذلك بإعطاء الأولوية للأشخاص للولوج إلى المعلومات والمناقشات حول موارد الدولة، وسمحت للحكومات بعدم الخضوع لحلقة

الفاعلين التقليديين للمجتمع، الذين قاموا دائماً بتدبير الدول عبر توجيهات مجموعاتهم السياسية
و ضد مصالح الأغلبية المقصية من السلطة¹.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية في مجال إشراك المواطن في التنمية واتخاذ القرار على
مستوى المؤسسات الدستورية وخاصة منها مجالس الجماعات الترابية، نلاحظ على أنه قد
جاء بمجموعة من المقترضات المهمة، ف فيما يتعلق بالأحكام العامة التي جاء بها الدستور فإن
النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية
المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة².

وإذا كان حق تقديم العرائض ذا أهمية بالغة سواء من خلال إشراك المواطنين والجمعيات
في تدبير الشأن العام أو في الحياة السياسية، فإن التجربة المغربية حديثة الولادة في هذا المجال،
بحيث أنه لأول مرة تمت دسترة هذا الحق بشكل صريح، وقد خصص الدستور عدة فصول
تتعلق بالمشاركة المواطنة، حيث يؤكد على دور الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام،
والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى
المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا تفعيلها وتقييمها. كما أوجب على هذه
المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، بالشكل الذي يمكن معه تأمين ممارستها³، وقد
خول الدستور للمواطنين والمواطنات، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع⁴.

وبالرغم من أن ممارسة هذا الحق على المستوى الوطني، فقد تكون له علاقة بالمشاركة
المواطنة على المستوى المحلي كلما تعلق الملتمس التشريعي بإصلاح قوانين في موضوع له
صلة بهذه المشاركة، وقد أكد الفصل 15 من الدستور على أنه "للمواطنين والمواطنات الحق
في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا

¹ إبراهيم أوليت، الجهوية المتقدمة والتنمية الجهوية قراءة في الفاعلين وآليات المراقبة والتتبع، منشورات مركز
تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة الأولى 2017، ص 437 و 438.

² الفصل الأول من دستور 2011.

³ راجع الفصل 12 من الدستور.

⁴ راجع الفصل 14 من الدستور.

الحق"، الذي ينظمه القانون التنظيمي رقم 144.14 الخاص بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم هذه العرائض.

كما أن الحق في الحصول على المعلومة، يعد رافعة أساسية للديمقراطية التشاركية حيث يمكن للمواطنين والمواطنات الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام²، ومن ناحية أخرى، فقد أكد الفصل 136 من الدستور على أنه يجب على مجالس الجماعات الترابية أن تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، كما يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله³.

ومن خلال ما سبق، نلاحظ أن دستور 2011 أتى بمجموعة من الأمور التي تشير إلى دور المواطن في المشاركة في تحديث المرفق العمومي بصفة عامة والمرفق الجهوي بصفة خاصة، وذلك من خلال التنصيص على مجموعة من المبادئ، كمبدأ المساواة والإنصاف والاستمرارية في تقديم الخدمات العمومية والتي على أساسها يتم تنظيم المرافق العمومية⁴، وعليه فقد جعل المشرع المغربي المواطن في صلب تفعيل معايير الجودة والشفافية والمسؤولية.

ويمكن القول أن تفعيل تقديم العرائض في ميدان التشريع من شأنه إثارة انتباه السلطات العمومية حول أهمية إحداث المرافق العمومية والتظلم بشأن النصوص القانونية الماسة بحقوق الأفراد أو الضرائب المحدثه، كما أن تقديم العرائض للسلطات العمومية من شأنه إسهام

¹ القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 16. 107 صادر في (23 شوال 1437) 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016، ص 6074.

² الفصل 27 من الدستور .

³ الفصل 139 من الدستور .

⁴ الفصل 154 من دستور 2011.

المواطنين في صناعة الفعل الإداري، وإبداء الرأي في البرامج والسياسات المزمع تنفيذها خاصة على مستوى المجالس الترابية حيث تنشط المرافق المحلية الأكثر قربا من المواطنين¹. كما أن تلبية الحاجيات وأداء الخدمات وفق الجودة المطلوبة هو مبتغى المترفق، لذلك وجب إشراكه بالإنصات لمقترحاته وتظلماته وتقبل أرائه، لأنه من شأن ذلك الرفع من درجة الرضا والقبول لديه، ودفعه إلى المساهمة الايجابية في وضع أفكار قد تفيد المرفق في تحسين أدائه، ومن هنا ألزم المشرع المغربي المرافق العمومية بضرورة تلقي ملاحظات مرتفقيه واقتراحاتهم وتظلماتهم وتتبعها، من اجل جعل المرافق العمومية أكثر ديمقراطية في تقديم خدماتها².

الفقرة الثانية: الجانب القانوني والتطبيقي لتفعيل مشاركة المواطن.

انطلاقا من قوانين الجماعات الترابية يمكن تقسيم الآليات التشاركية للحوار والتشاور التي يتعين على الجهات والجماعات الترابية الأخرى اعتمادها لتحقيق الديمقراطية التشاركية إلى:

أولا- اللقاءات العمومية:

يعد النقاش واللقاءات وجها لوجه مع المواطنين أثناء عملية توليد الخيارات والمطالب، الركيزة الأولى ضمن الديمقراطية المحلية³، كما تشكل اللقاءات العمومية جزءا من التشاور العمومي وآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، وضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات والتبادل والنقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي وتحقيق النجاعة وتجويد مضامين المشاريع وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف

¹ إدريس فخور، آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرفق العمومي في ضوء مضامين الدستور الجديد، مرجع سابق، ص 94.

² راجع الفصل 156 من الدستور.

³ محمد سدقاوي، مرجع سابق ص187.

الفاعلين المعنيين¹. من هنا فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أن يتم تنظيم لقاءات عمومية تواصلية وتشاورية بشكل دوري مع المواطنين، فالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات نص على أن تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة². ونفس الأمر تضمنه القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم³، وكذلك القانون التنظيمي للجماعات⁴.

ثانيا- الهيئات الاستشارية:

إضافة إلى التواصل المباشر مع المواطنين من طرف الجماعات الترابية عبر اللقاءات المباشرة نصت القوانين التنظيمية لهذه الجماعات على إحداث مجموعة من الهيئات الاستشارية القارة وهي:

● هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع:

هي هيئة استشارية على مستوى كل جهة ومجلس عمالة أو إقليم وجماعة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تعنى بدراسة تفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

¹ توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة فيما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي، راجع عبد الحفيظ ماموح، الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع 2017، ص 175.

² راجع المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات.

³ راجع المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 54.15.1 صادر في من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 26 يوليوز 2015 صفحة 6625.

⁴ راجع المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 85.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6660.

ويؤخذ بعين الاعتبار في تشكيل اللجنة مجموعة من المعايير منها:

- 1- مقارنة النوع، حيث سيتم تخصيص نسبة مئوية للنساء من مجموع أعضاء الهيئة ضمانا للمساواة؛
- 2- نسبة لكل فئة من الفئات المستهدفة (أشخاص ذو احتياجات خاصة، أطفال ومسنون)؛
- 3- المكانة والسمعة داخل المجتمع المحلي؛
- 4- التجربة في ميدان التنمية البشرية؛
- 5- الخبرة في مجال النوع الاجتماعي؛
- 6- التنوع المهني؛
- 7- الارتباط بالجماعة الترابية.

وتبدي الهيئة رأيها بطلب من المجلس أو رئيسه في القضايا والمشاريع المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي، وتقوم بتجميع المعطيات التي لها صلة من أجل دراستها في إعداد توصيات بشأن إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في برامج الجماعات الترابية¹.

● الهيئة الاستشارية المهمة بقضايا الشباب:

وهي هيئة استشارية، تحدث لدى مجلس للجهة، تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.

● الهيئة الاستشارية الجهوية ذات الطابع الاقتصادي:

وهي هيئة استشارية تحدث على مستوى كل جهة بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا ذات الطابع الاقتصادي². علاوة على ذلك يمكن للمجالس التداولية إحداث

¹ عبد الحفيظ ماموح، مرجع سابق ص 177 و176.

² المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات

هيئات أخرى تسمح للمواطنين والمواطنات والنسيج الجمعوي بالمشاركة في إعداد وتتبع وتقييم السياسات العمومية الترابية.

ثالثا- المشاركة عبر آلية العرائض.

إذا كان حق تقديم العرائض ذا أهمية بالغة سواء من خلال إشراك المواطنين والجمعيات في تدبير الشأن العام أو في الحياة السياسية، فإن التجربة المغربية حديثة الولادة في هذا المجال، حيث أنه لأول مرة تمت دسترة هذا الحق بشكل صريح.

ولقد وضحت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية شروط وكيفية تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات، ويقصد بمفهوم العريضة كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله¹.

وتختلف شروط تقديم هذه العرائض حسب من يقدم العريضة سواء تعلق الأمر بالمواطنين بشكل شخصي أو في إطار جمعية وحسب المؤسسة التي توجه إليها العريضة.

- شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات لدى مجلس الجهة:

يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط التالية:

1- أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا:

هذا الشرط ربط ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى مجالس الجهات، بضرورة التوفر على محل السكنى بنفس الجهة أو ممارسة أي نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني داخل النفوذ الترابي للجهة، كما حددها المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في 20 فبراير 2015² المتعلق

¹ المادة 19 من القانون التنظيمي للجهات.

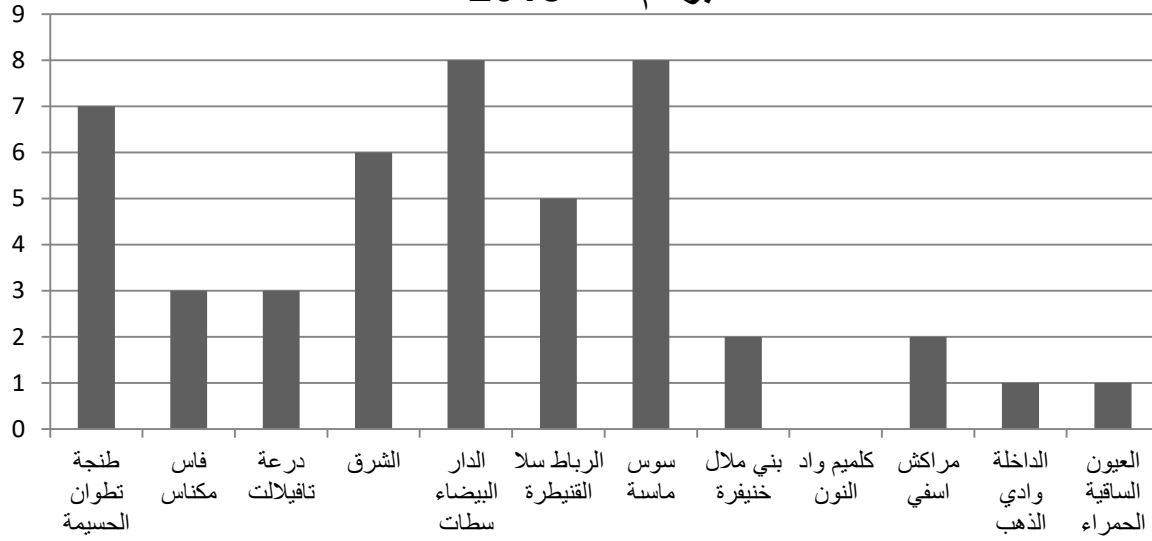
² المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) المتعلق بتحديد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015)، ص 1481.

بتحديد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، فإذا كان الشرط المرتبط بكون داعمو العريضة من ساكنة الجهة مقبولا الى حد ما، فإن الشرط المرتبط بالأشخاص الذين قد يكونوا من ساكنة الجهة ولكن يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، يطرح تساؤلا حول ماهية المعايير التي على أساسها اختار المشرع بالضبط هذا النوع من الأنشطة، فيما هو اقتصادي أو تجاري أو مهني، أليس في ذلك إقصاء وحرمان بعض الفئات والشرائح الأخرى التي قد لا تكون من ساكنة الجهة ولكن تمارس أنشطة أخرى غير الأنشطة الاقتصادية والتجارية والمهنية المشار إليها سلفا¹.

فمن حيث التوزيع الجغرافي للعرائض المقدمة على صعيد الجهات 12 المكونة للتراب الوطني برسم سنة 2018 نجد أن أربع جهات وهي: طنجة-تطوان-الحسيمة، فاس-مكناس، درعة-تافيلالت، وجهة الشرق قد سجلت تقديم 122 عريضة أي ما يناهز 11 بالمائة من مجموع العرائض المقدمة.

¹ عبد الغني امريدة، الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب، مجلة السياسات العمومية العدد 16، 2015، ص 146. أورده مولاي هشام المراني، حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس-أبريل 2020، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا-برلين، ص 150.

التوزيع الجغرافي للعرائض المقدمة للمجالس الجهوية برسم سنة 2018



2- أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة:

هذا الشرط يصعب إثبات عكسه بالنسبة لأي موقع على العريضة، ذلك أن كل موقع حتى ولو كان غير معني بشكل مباشر بالمطالب التي تتضمنها العريضة، فما الذي يمنعه من التوقيع إذا اقتنع وتضامن على المطالب المرفوعة من قبل أصحاب العريضة، وبالتالي فهذا الشرط يقزم الانخراط الفعلي والجاد بين كل مكونات المجتمع من أجل التعبئة لعريضة معينة، اقتناعا منهم بجدية العريضة في تحقيق مكاسب أو خدمة معينة¹. وهذا الشرط سيطرح إشكالية تحديد المقصود بالمصلحة المشتركة، وبالتالي لن يمكن المواطنين وفي إطار التضامن أو المؤازرة، أن يوقعوا على عريضة ليسوا معنيين بها بشكل مباشر، وهي مسألة غير مبررة، لأنه ربما تتعلق العريضة بمسألة تخص أفراد محدودي العدد، لا يمكن لتوقعاتهم وحدها أن تحقق العتبة المطلوبة في لائحة دعم العريضة، أو أن موضوع العريضة لا يهم جميع العمالات والأقاليم التي تكون الجهة، بل يخص بعض منها فقط².

¹ محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الطبعة

2018، ص 127

² مولاي هشام المراني، م س، ص 150.

3- أن لا يقل عدد التوقيعات على 300 توقيع بالنسبة للجهات عدد سكانها أقل من مليون نسمة، و400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة، هذا ويتعين أن يكون الموقعين موزعين بحسب مقررات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب¹.

ويستنتج من المرسوم المتعلق بالمصادقة على الأرقام المحدد بها عدد السكان القانونيين بالمملكة²، أن عدد التوقيعات اللازمة لتقديم العرائض إلى مجالس الجهات على الشكل التالي³:

الجدول رقم 5: عدد التوقيعات اللازمة لتقديم العرائض إلى مجالس الجهات

الجهة	عدد التوقيعات اللازمة
جهة طنجة- تطوان- الحسيمة	500
الجهة الشرقية	400
جهة فاس- مكناس	500
جهة الرباط- سلا- القنيطرة	500
بني ملال- خنيفرة	400
جهة الدار البيضاء الكبرى- سطات	500
جهة مراكش- أسفي	500
جهة درعة - تافيلالت	400
جهة سوس ماسة	400
جهة كلميم- واد النون	300
جهة العيون- الساقية الحمراء	300
جهة الداخلة - وادي الذهب	300

¹ المادة 20 من القانون التنظيمي للجهات

² صدر بالجريدة الرسمية عدد 6354، بتاريخ 23 أبريل 2015، ص 4026.

³ أورد هذه الإحصائيات محمد رضا مقتدر، مرجع سابق ص 114 و115.

وتودع العريضة من قبل وكيل العريضة لدى رئيس مجلس الجهة، مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها مقابل وصل يسلم فوراً، وتحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفاءها للشروط المنصوص عليها حسب الحالة.

وفي حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال على اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، ويخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة، وفي حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقرار الرفض معللاً داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة¹، هذا ويجب أن ترفق العريضة المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات بنسخ من البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة².

ويمكن تصنيف العرائض المقدمة للجهات برسم سنة 2018 حسب المآل المخصص لها على النحو الآتي:

الجدول رقم 6: مآل العرائض المقدمة للجماعات الترابية برسم سنة 2018

عدد العرائض المودعة لدى مجالس الجهات	العرائض المرفوضة	العرائض المقبولة	العرائض التي في طور الدراسة	
23	19	2	2	الجهات
155	66	83	6	الجماعات

¹ المادة 122 من القانون التنظيمي للجهات.

² المادة 3 من المرسوم رقم 401.16.2 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها، جريدة رسمية عدد 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص 7401.

ومن خلال إجراء ملاحظة بسيطة للعرائض المقدمة لمجالس الجهات نجد أن أغليبتها قد رفضت، مما يدل على أن هناك أسباب متعددة ساهمت في إلغاء هاته العرائض، وبالمقارنة مع العرائض المقدمة لمجالس الجماعات، نلاحظ أن هناك فرق كبير في عدد العرائض المودعة لكلا الجماعتين الترابيتين، وهذا الفرق يجد تفسيره في كون الجماعة كنواة ترابية، تعتبر الأقرب إلى المواطنين والمواطنات والجمعيات في حياتهم اليومية، ويكرس مبدأ اختصاصات القرب الموكلة لها بموجب مقتضيات القانونية.

فبخصوص العرائض المرفوضة فقد عللت المجالس المنتخبة هذا الرفض بعدة أسباب، راجعة بالأساس إما لعدم احترام المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية، أو الشكل المنصوص عليه في النصوص التطبيقية أو لعدم اختصاص المجالس المنتخبة بالنسبة للنقطة أو النقط المدرجة في العريضة أو عدم توفر الاعتمادات المالية.

الجدول رقم 7: أسباب رفض العرائض (تركيب شخصي)

سبب رفض العريضة	النسبة
سبب قانوني	4%
سبب شكلي	14%
سبب في عدم الاختصاص	23%
سبب في عدم توفر الاعتمادات	59%

والملاحظ هنا أن عدم دراية المواطنين والمواطنات بمقتضيات القوانين التنظيمية والنصوص التطبيقية المتعلقة بالعرائض، شكل أكثر من 70 بالمائة من الأسباب التي دفعت المجالس المنتخبة لرفض إدراج العرائض في جدول أعمالها¹.

وما يؤخذ على المشرع في هذا الباب أنه لم يفتح المجال أمام إيداع العرائض من خلال الوسائل الإلكترونية، كما هو الشأن بالنسبة للتجارب المقارنة بحيث أن الجهات أو الجماعات تقوم بإعداد بوابة الكترونية خاصة لتلقي العرائض الإلكترونية، مما يسهل عملية التعبئة

¹ الديمقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، المديرية العامة للجماعات الترابية، البوابة الإلكترونية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma، اطلع عليه بتاريخ 15 يناير 2020 على الساعة 15.00.

والتعريف بالعريضة وموضوعها إلى باقي سكان الجماعة أو العمالة أو الإقليم أو الجهة، وخاصة الجهات ذات المساحة الكبيرة والتي لا يمكن معها التعبئة لموضوع العريضة الموجهة إلى مجلس الجهة، والتواصل بشكل مباشر مع المواطنين في الوقت الذي سيكون من السهل تقديم عرائض من خلال بوابة الكترونية تابعة لجماعة ترابية معينة، وتمكين المواطنين من الاطلاع على العرائض التي في طور جمع التوقيعات، وأيضا مشاركتها عبر وسائل التواصل الاجتماعي، وفي نفس السياق وضعت بلدية باريس بفرنسا بوابة الكترونية من أجل تقديم العرائض من خلال استمارات إلكترونية سواء بشكل فردي أو جماعي، وبعد ذلك تتحقق مصالح البلدية من أن العريضة المقدمة لا تتضمن أي مقتضيات ذات طابع تمييزي، وأنها 33 تحمل مطالب تدرج بالفعل ضمن اختصاصات البلدية، وإذا كانت العريضة تستوفي هذه الشروط فإنها تنشر في البوابة الالكترونية لمدة سنة من أجل جمع التوقيعات اللازمة وتقديمها إلى مجلس البلدية¹.

المطلب الثاني: الدور التشاركي للجمعيات على المستوى الجهوي.

لقد أكد دستور 2011 على أن بناء دولة ديمقراطية في إطار الحق والقانون يقوم على أساس إقامة مؤسسات حديثة مرتكز على المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة وإرساء دعائم مجتمع متضامن، حيث أن الفصل الأول من الدستور أشار إلى كون النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها وعلى الديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة².

كما أن الفصل 12 من الدستور سيشكل الإطار الذي من خلاله تساهم الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا تفعيلها وتقييمها وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة.

¹ محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مرجع سابق ص 135.

² راجع الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.

ولقد أصبح الرهان على المجتمع المدني على الأقل في الخطابات السياسية، كفيل بانتشار قيم الديمقراطية وتحقيق التنمية المستدامة، وعلى هذا الأساس أصبح مفهوم المجتمع المدني يطرح نقاشا عميقا نظرا لما يكتنفه من غموض يعود لطابعه المعقد، ولما يحتويه من مضامين متعددة، وهذا ليس بأمر جديد، بل عرفه هذا المفهوم منذ ظهوره بالمجتمعات الغربية¹.

ولا أحد ينازع في الوقت الراهن الدور الذي تضطلع به الجمعيات كفاعل أساسي في مجال التنمية المحلية، بالنظر للمكانة التي تحتلها ضمن المجتمع المدني، ولطبيعة أنشطتها وتدخلاتها التي تدمج في نفس الآن أبعاد القرب والشمولية والاستدامة، فهناك العديد من الجمعيات التي نجحت في إطلاق ديناميات مرتبطة بالتنمية المحلية عبر تحديد مجال التدخل والتشاور مع مختلف المتدخلين، ووضع التشخيص المتوافق عليه وبناء مشروع مشترك والتعاقد الجماعي في استعمال الإمكانيات المتوفرة².

ولا يمكن اختزال مفهوم التنمية المحلية في الشؤون الاقتصادية والشغل فقط بل لابد أن يأخذ بعين الاعتبار كذلك الأمور المرتبطة بالتضامن الاجتماعي والاقتصادي والتأزر الترابي، وهو الدور الذي يجب على الجمعيات أن تضطلع به، الشيء الذي يدفعنا إلى الحديث عن أبعاد وأهداف الجمعيات في علاقتها بالمؤسسة الجهوية (الفقرة الأولى)، ثم طبيعة الممارسة التشاركية للجمعيات من خلال الحق في تقديم العرائض (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أبعاد وأهداف الجمعيات في علاقتها بمؤسسة الجهة.

لقد ولدت الحركة الجمعوية بالمغرب مع الاستقلال، وهمت عدة قطاعات بدعم من الدولة، ومع توالي السنين وبسبب الانفراج السياسي بالمغرب وجرأة ودينامية منظمات المجتمع المدني في اكتساح مجالات جديدة كانت محظورة عليها، من قبيل: حقوق الإنسان، الفوارق

¹ عبد الله حمودي، المجتمع المدني في المغرب العربي، نظريات وأوهام، في ندوة "وعي المجتمع بذاته"، الطبعة الأولى 1998، دار النشر توبقال، الدار البيضاء، ص 235. أوردته سمية لمساعد، مرجع سابق، ص 59.

² عز العرب العنابي، الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في المجهود التنموي المحلي رهانات وتحديات الفاعل الجمعوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 120، يناير فبراير 2015، ص 118 و 119.

الاجتماعية، محاربة الرشوة¹. فقد توج كل ذلك بدسترة المجتمع المدني، إذ أكدت مجموعة من المقتضيات والأحكام الدستورية مكانته وأدواره².

ويقصد بالمجتمع المدني ذلك الحيز الموجود في مسار تنظيم المجتمع وتأطيره بالإضافة الى الدولة والأحزاب السياسية والنقابات، وبتعبير آخر هو النسيج الاجتماعي والفعاليات الجموعية والهيئات المدنية والآليات غير المؤسساتية التي تشتغل الى جانب السلطات العمومية والمجالس المنتخبة، وبموازرة هيئاتها الرسمية لكن ليس تحت مظلتها، وعليه فالمجتمع المدني هو كل مؤلف من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والأشخاص الذين ينخرطون بشكل طوعي في المشاركة في أعمال ذات مصلحة عامة، أو يلتزمون بالدفاع عن القيم والمقاصد الدستورية للديمقراطية التشاركية³.

وعليه فإن الجمعيات الجهوية والمحلية غالبا ما تنشط بالأحياء التي تعرف صعوبات، وبالمجالات القروية التي تعاني من العزلة والتهميش ومن خصائص كبير في العديد من الميادين، وباعتبار منخرطها ينتمون في الغالب الأعم للوسط المحلي الذي ينشطون فيه، فهم أدرى بالحاجيات المطلوب الاستجابة إليها، وتشكل بالتالي هدفا تسعى الجمعيات إلى تحقيقه، وانطلاقا من كون الهدف الأسمى لأي نشاط جموعي كيفما كان هو تحسين ظروف الحياة

¹ أحمد حضرائي، مكانة ودور المجتمع المدني على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة العلوم القانونية، عدد خاص حول الأدوار الدستورية للمجتمع المدني بالمغرب، التجليات-الوظائف-البناء الديمقراطي، مطبعة الأمانة، العدد الثالث 2015، ص23.

² تنص الفقرة الثالثة من الفصل 12 من دستور 2011 على أن: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة طبق شروط وكيفيات يحددها القانون."

³ اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، ص 46 الموقع الالكتروني: www.hiwarmadani2013.ma، أطلع عليه بتاريخ 5 فبراير 2020، على الساعة 21.00.

بالوسط العمراني، فمفهوم التنمية المحلية لديهم يلامس كل مكونات التنمية البشرية بأبعادها المختلفة، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وعلى عكس المنتخبين السياسيين الذين يعتمدون مفهوم التنمية المحلية على المدى القصير، مما يتعارض أصلاً مع المنطق التنموي في بعده الزمني، فالجمعيات ينخرطون في نشاطهم التنموي على المدى البعيد وذلك لرصد آثار مشاريعهم الترايبية على امتداد الزمن، فغالبية الجمعيات في أنظمتها الداخلية وفي مواقفهم الأخلاقية تحت على العمل في احترام تام للقيم الإنسانية.

ومن هنا برز مفهوم الاقتصاد التضامني لمواجهة التحديات المطروحة، ووظف المجتمع المدني كآليات ووسائل عمومية لتحقيق التضامن الاجتماعي والمجالي، بمعنى تقاسم الإمكانيات المتوفرة وتيسير الولوج للحقوق والخدمات العمومية، كخلق فرص الشغل وإتاحة الولوج إلى العمل بالنسبة للفئات في وضعية صعبة، وإحداث فرص شغل جديدة مرتبطة بمفهوم التنمية الاجتماعية والمستدامة، وكذا إشراك المجتمع المدني في إعداد وإنجاز وتقييم المشاريع التنموية التي تهمهم¹.

هذا وقد اعتمدت الدولة المقاربة التشاركية من خلال تنظيمها لورشات حوار وطني وجهوي في عدة مناسبات، وذلك رغبة منها لتمكين المجتمع المدني من إبداء آرائه ومقترحاته وتصويراته، والمساهمة في تنفيذ برامج تنموية تهم قضايا مستقبلية، من قبيل دستور المملكة، مشروع الجهوية المتقدمة، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتصميم الوطني لإعداد التراب، الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، وإصلاح منظومة العدالة، وتفعيل وتأهيل العمل الجمعي...، مما يعكس وعي السلطات العمومية بفائدة إشراك المجتمع المدني من خلال تنظيماته المختلفة في وضع السياسات العمومية والتشريعات والتصورات التنموية، وقد كرست القنوات التنظيمية والإدارية لضمان مساهمتها المضطردة في الاستثمارات الجهوية المتعلقة بالاقتصاد الاجتماعي، وعملت على تقوية الدعم المالي والمادي المخصص للجمعيات وباقي تنظيمات المجتمع المدني، واتخذت التدابير اللازمة من أجل تحسين الولوج إلى المعلومة

¹ عز العرب العنابي، الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في المجهود التنموي المحلي رهانات وتحديات الفاعل الجمعي، مرجع سابق ص 119

بإحداث أجهزه متخصصة في مجال الاستقبال والتوجيه والإعلام والتدبير، وتبسيط وتقوية العلاقات بين المصالح غير الممركزة للدولة والنسيج الجمعي، مع تخصيص دعم مميز للجمعيات الصغيرة الأكثر احتياجا لهذه الخدمة، وكما هو الشأن بالنسبة للجهة التزمت بإضفاء شفافية أكبر على العمليات المالية لتسريع صرف الإعانات وتعميم الولوج للمعلومة بالنسبة لكل الفاعلين الجمعيين، وكرست منهجية التعاقد مع الجمعيات العمومية حول أهداف أو مشاريع متوافق حول جدواها وجودتها خاصة في مجال التشغيل¹.

ويعتبر المجتمع المدني من بين الفعاليات المحورية التي تفيدها دسترة آليات الديمقراطية التشاركية، لكون هيئاته أصبحت معنية بتجديد الخطاب والنخب من أجل الترافع القوي حول المطالب المادية والحقوق الأساسية للمواطنين باعتماد آليات حديثة²، وهو الأمر الذي أشار إليه الملك في رسالته السامية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي، مما جاء فيها: "ولا يسعنا إلا أن نبتهج بما أصبحت تشكل الجمعيات المغربية من ثروة وطنية هائلة ومن تنوع في مجالات عملها، وما تجسده من قوه افتراضية فاعلة، أصبحت بفضلها بمثابة الشريك الذي لا محيد عنه لتحقيق ما نبتغيه لبلادنا من تقدم وتحديث، وإننا لنحث الفعاليات الجمعوية على تشجيع انخراط الشباب فيها، باعتبار الجمعيات مدرسة نموذجية للديمقراطية وللتضامن ولتحرير طاقات الشباب الخلاقة، في خدمة المجتمع والصالح العام، كما ندعو هذه الفعاليات إلى تجاوز ما يشوب بعضها من طرق التسيير التقليدية العقيمة واعتماد ثقافة تدبير حديثة وناجعة، فضلا عن ضرورة تكتلها في نطاق فيدراليات تنصهر فيها تجاربها، وجعل منها مخاطبا فعالا لمختلف شركائها..."³.

¹ عز العرب العنابي، الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في المجهود التنموي المحلي رهانات وتحديات الفاعل الجمعي، مرجع سابق، ص 125 و 126

² سليمان التجريبي، المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، محاولات البحث في المفهوم، منشورات مجلة العلوم القانونية، عدد خاص حول الأدوار الدستورية للمجتمع المدني بالمغرب، التجليات-الوظائف-البناء الديمقراطي، مطبعة الأمنية، العدد الثالث 2015، ص 171.

³ الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي المنعقد بتاريخ 2012/02/14.

فالتوجيهات الملكية كانت واضحة في إعطاء القيمة المحورية لهيأت المجتمع المدني في الحياة السياسية، والأدوار الممكن القيام بها بموازاة مع الدولة من أجل تحديثها، مدركا أن العلاقة القائمة بين المجتمع المدني كفاعل مستقل وبين الدولة، هي علاقة تلازمية دائمة التطور، تستوجب الثقة الدائمة من أجل توحيد الرؤى بين الطرفين وتنسيق الجهود للمضي في مسيرة تحديث الدولة، ولأجل هذه الغاية نص المشرع الدستوري على آليات مسطرية تسمح في إطار الديمقراطية التشاركية أن يلعب دورا محوريا في مجال إنتاج السياسات العامة وتقييمها وتنفيذها¹.

وإلى جانب دور الدولة في احتضان وإشراك الجمعيات ودعمها، تبقى الجماعات الترابية وخاصة مؤسسة الجهة المحتضن الأساسي للمقترحات الجمعوية التي من شأنها أن تساهم في إنجاح عملية إعادة بناء شكل جديد للتنمية الترابية، وأن تربط القوة الاقتراحية بحجم الدعم التي تخصصه لهذه الجمعيات، وأمام تعذر جمع كل الفاعلين الترابيين فمن المستحب تنظيم منتديات ولقاءات لفائدة تنظيمات المجتمع المدني بالجهة، لتمكينه من تقديم استشاراته ومساهمته، وكذلك تتبع وتقييم البرامج والمشاريع التي تخص القضايا الحيوية التي تعرض عليه.

وبالنظر إلى الأهداف التي تسطرها جمعيات المجتمع المدني في أنظمتها الأساسية، يمكن القول أن الأنشطة التي تقوم بها في مختلف المجالات تصب غالبا في اتجاه دعم التنمية المحلية، وهم بذلك يعتبرون شريكا أساسيا للسلطات العمومية والجماعات الترابية في هذا الإطار، وكل نشاط جمعي محلي لا يخرط في إطار المشروع التنموي الشمولي المتشاور والمتفق عليه ترابيا، لا يعتبر مساهما في المجهود التنموي المحلي، وبالتالي لا ينصهر ضمن مكونات المنطق الترابي.

وإذا كانت المجتمع المدني تطالب غير ما مرة بضرورة إشراكه في التشريع وتدبير السياسات العمومية، فإن طبيعة هذه المطالب لها تداعيات قانونية ودستورية عديدة، وأن هذا الأمر لا يتعلق فقط بضرورة البحث عن قنوات ووسائل لتفعيل هذه المطالب، أو بإدخال فاعل

¹ سليمان التجريبي، المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، محاولات البحث في المفهوم، م س، ص 172.

جديد إلى حقل التوازنات الدستورية، بل يتعلق الأمر بتداعيات على مستوى أشكال ممارسة السلطة، أي بعبارة أخرى، طبيعة صور ممارسة الديمقراطية في الحقل الدستوري المغربي، كآلية تحدد طبيعة ممارسة الحكم، أي أن هذا النقاش الظاهر يتضمن نقاشا آخر ضمنيا، إذ يبدو وكأن المجتمع المدني يريد إحياء النقاش حول حدود الديمقراطية التمثيلية¹. وبالتالي فإن مطالب المجتمع المدني تأتي في سياق التطور والأهمية التي يحظى بها مفهوم الديمقراطية التشاركية في مجال ممارسة وتدبير الشأن العام.

وعليه فإن للمجتمع المدني دورا كبيرا في تفعيل وإبراز الديمقراطية التشاركية، لكونه فاعلا أساسيا في تنمية الديمقراطية ذاتها، وباعتبار هذه الأخيرة صورا أساسية من صور المشاركة في الشأن العام، فإن التأسيس لمرحلة دستورية جديدة في العلاقة ما بين المجتمع المدني والدولة، ستتقل من نمط حكم قائم على تقييد المشاركة وحصرها في التصويت وانتخاب ممثلين لهم في المجالس المنتخبة، التي نتجت عنها هيمنة الأحزاب السياسية وارتقاء مستوى الديمقراطية في الحياة العامة، إلى نمط حكم يعترف بمشاركة المواطنين والجمعيات في الحياة السياسية كقيمة ثابتة وأساسية، وهو ما سيسمح للمجتمع المدني بالتدخل في اتخاذ القرارات التي تصدرها السلطات العامة، وهذا ما تم تأصيله من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال ممارسة حق المشاركة في تدبير الشأن العام الجهوي والمحلي، عن طريق ممارسة حق في تقديم الملتزمات والعرائض لدى المجالس المنتخبة.

الفقرة الثانية: طبيعة العرائض المقدمة من طرف الجمعيات لمؤسسة الجهة.

من أجل التأسيس لدولة الحق والقانون التي تضمن فيها كافة حقوق المجتمع وأفراده وجماعاته وتعبر عن آرائه واختياراته، فإن المشرع المغربي سعى إلى ضمان ممارسة هذه الحقوق من خلال إقرار وسائل ديمقراطية بديلة تضمن مشاركة الجمعيات في الشأن الترابي

¹ يونس الشامي الأشهب، المجتمع المدني وإشكالية التنمية السياسية بالمغرب، المداخل السوسيوسياسية لفاعلية المجتمع المدني في تنمية الديمقراطية، مرجع سابق، ص 748.

الجهوي، حيث وجب على جمعيات المجتمع المدني التي تقدم العرائض لدى المجالس الجهوية أن تستوفي الشروط التالية¹:

1- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية:

هذا الشرط المتعلق بضرورة توفر الجمعية على أقدمية لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، يمكن أن يحرم مجموعة من الجمعيات من ممارسة حقها في تقديم عرائض، حتى ولو كانت أسست بناء على تضافر جهود مجموعة من الكفاءات الحاملة لمشاريع من شأنها تعزيز الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات الترابية، أما شرط أن تكون الجمعية تعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية الأساسية فهذا تجسيد حقيقي للفقرة الأخيرة من الفصل 12 من الوثيقة الدستورية، التي تنص على أنه يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية².

2- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

3- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة:

هناك شريحة واسعة من الجمعيات تعتبر أن التمكين الدستوري للجمعيات لتقديم عرائض إلى الجماعات الترابية تم إفراغه من مضمونه بفرض هذا الشرط، إذ تم اعتباره أنه يقصي الجمعيات التي تشتغل على المستوى الوطني، وتتوفر على خبرات من مستوى عالي تستطيع من خلالها التدخل في كل الجماعات الترابية، ترى أنها قادرة بقوتها الاقتراحية أن تعطي إضافة قوية في شتى المجالات التي قد تكون إحدى الجهات في أمس الحاجة إليها، وأيضا هناك جمعيات ذات طابع استراتيجي ووطني اختارت عدم تأسيس فروع لها ومن حقها تقديم عرائض إلى جهة من الجهات، فبالنسبة لشروط تقديم الجمعيات للعرائض إلى مجلس الجهة فإن القانون

¹ المادة 121 من القانون التنظيمي للجهات.

² محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مرجع سابق، ص 133.

التنظيمي المتعلق بالجهات كما أقره مجلس البرلمان في الفقرة الأخيرة من المادة 121 كان ينص على أنه من الشروط التي يجب على الجمعيات استيفائها لتقديم عريضة إلى مجلس الجهة "أن تكون الجمعية متوفرة على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة"، وبهذا الخصوص صرح المجلس الدستوري في قراره بمناسبة مراقبته لدستورية هذا القانون التنظيمي:

"وحيث أنه لئن كان الدستور ينص في البند الثالث من فصلهم 146 على أنه تحدد بقانون تنظيمي شروط تقديم العرائض إلى مجلس الجهة من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات، فإن ما اشترطته المادة 121 في بندها الأخير دون مبرر مقبول، من وجوب أن تكون الجمعية التي تتقدم بالعريضة متوفرة على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة، من شأنه الحد من ممارسة حق دستوري مخول للجمعيات بموجب الفصل 139 من الدستور، قصد تقديم عرائض إلى مجلس الجهة لمطالبته بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، الأمر الذي يكون معه البند الأخير من المادة 121 من هذا القانون التنظيمي مخالفه للدستور"، وبالتالي فإن المجلس الدستوري صرح بأن ما ينص عليه البند الأخير من المادة 121 غير مطابق للدستور، وصرح أنه يجوز إصدار القانون التنظيمي للجهات بعد فصل الفقرة الأخيرة من المادة 121 التي اعتبرها غير مطابقة للدستور¹.

4- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة:

هذا الشرط حمل الكثير من التخوفات لدى الفاعل المدني، من أن يتم اعتبار العرائض التي تقدمها الجمعيات على أنها لا تندرج ضمن مجال اختصاصها، بناء على الاختصاصات الواردة في أنظمتها الأساسية التي قد تكون تحمل دلالات متعددة ويتم استغلالها من أجل رفض العريضة، ولعل الإقرار بهذا الشرط من شأنه أن يفرز العديد من المشاكل، وسيجعل العلاقة متوترة أحيانا بين المجالس الترابية وبين الجمعيات لسبب بسيط، وهو أن هذا الشرط ليس دقيقا ومحكما على مستوى الصيغة لأن الجمعيات فيها التي تشتغل على كل شيء وعلى كل الملفات

¹ قرار المجلس الدستوري رقم 966.15، صدر بتاريخ 30 يونيو 2015 بالجريدة الرسمية عدد 6376 بتاريخ 9 يوليو 2015، ص 6423.

(مثل الجمعيات التي تشتغل على التنمية)، فالتنمية تشمل كل شيء وجميع المجالات وفي هذه الحالة يصعب وضع فواصل حاسمة في موضوع العريضة وبين نشاط الجمعية، لأن مجالات اهتمام الجمعية في هذه الحالة يشمل كل الأنشطة تقريباً¹.

هذا ويجب أن ترفق العريضة المقدمة من قبل الجمعيات بنسخة من الوصل النهائي المسلم للجمعية، والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء، أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية وفق أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 376.58.1 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، ونسخة من النظام الأساسي للجمعية، ووثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى باسم الجمعية، تتبع مسطرة تقديم العريضة².

وعليه ستشكل العريضة آلية ناجعة لتحقيق الحکامة الجيدة في تدبير الشأن العام، من خلال العمل على ضمان مشاركة المواطنين في مسلسل اتخاذ القرارات العمومية، من بين أهم المداخل الأساسية لتحقيق المشاركة المدنية المواطنة في مجال السياسات العمومية³.

وفي نفس السياق فإن دسترة الحق في تقديم العرائض إلى مجالس الجماعات الترابية جاء بالأساس لدعم المنطق التشاركي، وليس الفراغات التي يعاني منها المنطق التمثيلي، في ظل هشاشة مصداقية الأحزاب السياسية لدى الرأي العام، وإشاعة الانطباع بعدم أهليتها لتدبير الشأن العمومي نظراً لغياب الكفاءات العلمية والنخب السياسية القادرة على ممارسة الفعل العمومي الناجع على جميع المستويات وخاصة المستوى المحلي⁴، وبالتالي ستساهم هذه الآلية

¹ عبد الغني امريدة، مرجع سابق، ص 149.

² المادة 4 من المرسوم رقم 401.16.2 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها، مرجع سابق.

³ عبد الغني عماري، الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية، مقال منشور ضمن أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية وحقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و29 نونبر 2016، منشورات مركز الدراسات في الحکامة والتنمية الترابية، الطبعة الأولى 2017، ص19.

⁴ سمير بلمليح، الحکامة الجيدة أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة 2014، ص 169، أورده عبد الغني عماري، مرجع سابق، ص20.

التشاركية في إعادة النظر في طبيعة العلاقة غير المتكافئة بين مجالس الجماعات الترابية المنتخبة والسكان التي أصبحت تشعر أكثر فأكثر بأنها غير ممثلة بالفعل، وتجعل المواطن محور وصاب الفعل التنموي المحلي، الذي يحقق في النهاية التواصل الأفقي بين الجماعة الترابية والمجتمع عن طريق إذكاء وإشاعة مشاعر التضامن والتعاون والفعل الجماعي النزيه والشفاف في تدبير الشأن المحلي، فأصبح يحق للمواطن المغربي وجمعيات المجتمع المدني أن يقدموا عرائض لإدراج مقترحات ونقط تهم حاجياتهم وانشغالاتهم في جدول أعمال الجماعات الترابية¹.

إن تقديم العرائض للمجالس التداولية الترابية، إلى جانب آليات تشاركية أخرى تهدف بالأساس إلى كسب رهان ديمقراطية القرب والتأسيس لشكل جديد للإصغاء والإنصات الاجتماعي، وتمكن من تحديد أهداف السياسات العمومية والإجابة بشكل كاف وفعال على متطلبات المواطنين وتجعل القرارات التنموية من المواطن وإليه. وفي نفس السياق فإنه لا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا ضمن بيئة تنظيمية وعلائقية، وتدبير يستند إلى مقومات الحكامة الترابية لاتخاذ القرار بشكل جماعي بغية الوصول إلى قرارات مقبولة من لدن الأغلبية قدر الإمكان في اتجاه المصلحة العامة².

إلا أنه هناك مجموعة من الإكراهات³ التي تحول دون ممارسة الحق في تقديم العرائض للجهة أو الجماعات الترابية ومن بينها:

1- عدم الفعالية في القرار وتعطيل اتخاذه من طرف أقطاب تتضارب مصالحها، بل يمكن أن ينحرف تدبير الاختلاف بين الأقطاب التي تكتسي صبغة مصالح شخصية أو فئوية أو إثنية إلى صراع متواصل حول الاستحواذ على السلطة على المستوى المحلي بل الأكثر من ذلك،

¹ عبد الغني عماري، مرجع سابق، ص 20.

² المرجع نفسه، ص 21.

³ أورد هذه الإكراهات عبد الغني عماري، مرجع سابق، ص 21 و 22.

من الصعب معرفة ما إذا كانت آراء الأشخاص المشاركين في صنع القرار تتأسس على اعتبارات موضوعية أو أنها تعبير فقط عن مصالح شخصية أو فئوية.

2- تحجيم دور الفاعلين التقليديين (المنتخبين وممثلي الإدارة) أمام الانخراط المتزايد للجمعيات، بل ويخفي أحيانا التأثير غير المباشر للمنظمات الدولية، إذا أخذنا بعين الاعتبار التمويل الكبير الذي تتلقاه الجمعيات من طرف هذه المنظمات والنتيجة هي تقليص سلطة المؤسسات المنتخبة.

3- أزمة التدبير الترابي الناتج عن الوضعية الهشة والخلل المسجل آليات عمل المنتخب المحلي، والقصور في التشريع المرتبط بظروف اشتغاله سواء في ممارسة مهمته التداولية أو التسييرية، مما يؤثر على مردودية عمل هذه الأخيرة ويعيق المجالس التداولية في الاستجابة للحاجيات.

4- عدم وضوح الرؤية فيما يخص أحد الحقوق التي أقرتها الأمم المتحدة في وقت مبكر، ويتعلق الأمر بالحق الحصول على المعلومات كما أقره دستور 2011 في الفصل 27.

وبالموازاة مع هذه الأدوار الدستورية للديمقراطية التشاركية فإن دستور 2011 أشار إلى آلية أخرى ذات أهمية بالغة على مستوى تكييف صور ممارسة الديمقراطية، وهي الآلية التي يجسدها الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع كحق مخول للمواطنين والمواطنات¹، وأن ممارسة هذه الآلية وتجسيدها يكمن من خلال الملتمسات المقدمة للسلطة التشريعية.

خاتمة القسم الثاني:

وعموما فإن تحقيق التنمية الجهوية في سياقها العام يتطلب تضافر الجهود في إطار سياسة مندمجة بين مختلف الفاعلين المحليين من جماعات ترابية وقطاع خاص ومجتمع مدني وغيرهما، ذلك أن كسب الرهان المحلي وتحقيق الأهداف التنموية تضع هؤلاء الفاعلين أمام

¹ الفصل 14 من دستور 2011.

ضرورة إنتاج برامج متكاملة ومتناسقة، فإذا كانت الجهات قد أصبحت شريكا إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمنظمات المحلية والدولية في صناعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذه الأخيرة تعتبر ركيزة أساسية في التنمية المحلية والفاعل الرئيسي في العملية التنموية، وذلك بالنظر إلى الأهمية القانونية والإدارية والاقتصادية التي تستعملها كأدوات تتدخل بواسطتها في مجال التنمية المحلية وتستوجب عليها تبني المقاربة المندمجة في تدبير الشأن المحلي.

كما أن تحقيق الديمقراطية التشاركية وتفعيل مشاركة المجتمع الجهوي يمكن أن ينطلق من مجموعة من الأهداف وهي¹ :

- إدراك المواطنين والمواطنات وجميعيات المجتمع المدني للإمكانيات المتاحة للتنمية من النواحي المادية والفنية، بحيث يتقبلون السياسات والقرارات التي يشاركون فيها، ولا يغالون في رغباتهم ويقتنعون بأن إتباع حاجاتهم سيتحقق ضمن البرامج والأولويات التي يقررونها بأنفسهم.
- تكملة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ خطة التنمية، حيث تعجز الدولة عن توفير الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية الكافية، وهنا يأتي دور المشاركين في التنمية.
- الحرص على المال العام، حيث أنه إذا شارك المواطنات والمواطنين بالمال والجهد في إنشاء المرافق حرصوا على حسن استخدامها كحرصهم على أموالهم، وبالتالي تزيد أعمار المرافق الافتراضية بدل أن تقصر نتيجة لعدم إدراكهم أن أموال هذه المرافق نابع من أموالهم الخاصة.

¹ أورد هذه الأهداف ماهر أبو المعاطي علي، سياسات اجتماعية في مجالات التنمية الشاملة، ص 60 و 62. أوردته هشام عميد، الشراكة مع المجتمع المدني ورهانات التنمية الترابية التشاركية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2016-2017، ص 49 وما بعدها.

- ترشيد سياسات وقرارات إدارة التنمية المحلية والجهوية نتيجة لإلمام ومعرفة المواطنين والمواطنات بظروفهم البيئية، مما يجعل مشاركتهم في تخطيط احتياجاتهم وتقرير وسائل إشباعها له أثر هام في ترشيد السياسات والقرارات وتلافي الأخطاء قبل حدوثها، إذا كانت في المراحل الأولى، أو إلى عدم تكرار الخطأ إذا ما وقع في بعض الأحيان.

- الإسراع بإحداث التغييرات السلوكية الضرورية لنجاح التنمية، خاصة التي لا يمكن أن تغيرها الإدارة عن طريق القرارات أو القهر أو القمع، ولكن عن طريق المشاركة، حيث يقرر المواطنون والمواطنات بأنفسهم ماهية التغيير والاتجاهات ووسائل إحداثه، وحيث أن المشاركة هي وسيلة من الوسائل التي تقوم عليها التنمية، لذلك لا بد من المشاركة في جميع مراحل التنمية.

- تعليم المواطنات والمواطنين عن طريق الممارسة وأداء الأدوار الاجتماعية والتفاعل واكتساب خبرات في التعرف على المشكلات والاحتياجات وتحديد الأهداف، ورسم وتنفيذ خطط مواجهتها وحل مشكلاتهم ومشكلات الجميع.

- فتح قنوات اتصال للتفاهم بين المجتمع المدني والدولة، حيث تستجيب الإدارة إلى قضايا المواطنين ومشكلاتهم واحتياجاتهم من خلال تدعيم الفكر الحكومي للآراء الشعبية، التي لا تتأثر بالبيريوقراطية وبتكافل الشعب مع جهود الحكومة لتحقيق التنمية من خلال جهوده الذاتية.

- تدعيم القرابة الشعبية لتوجيه الرغبة في التغيير وترشيدها، حتى لا تتسع الفجوة بين التغيير الذي يريغه المجتمع وبين قدرته على تنفيذه كما وكيفا، لكي يؤدي التغيير دوره في تدعيم الأهداف العامة للمجتمع.

خاتمة عامة:

إن نجاح تجربة الجهوية المتقدمة لا يقتصر فقط على إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية وتضمينها في إطار الوثيقة الدستورية، بقدر ما يجب أن تتوفر الإرادة السياسية والشروط الضرورية اللازمة لتفعيلها، وهو ما يتطلب ملائمة وانسجام القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية مع واقع عمل هذه الجهات، بيد أن التنصيب على جملة من المبادئ الدستورية الجديدة التي تواكب الجهات، يجب أن ينعكس تطبيق هذه المبادئ على تدبير مشاريعها التنموية، وجعلها ثقافة سائدة لدى الأجهزة التداولية والتدبيرية للجهات.

غير أن المكانة الهامة التي بوأها الدستور للجهات وبغض النظر عن النصوص والقوانين التنظيمية التي صدرت في هذا الإطار، فإنه لا بد أن يرافقه وجود سلطات جهوية منتخبة قادرة على تدبير شؤون جهتها، ويرجع لها سلطة اتخاذ القرار والحرية التامة في إعداد وتنفيذ المخططات والبرامج التنموية، مع مراعاة الخصوصيات المحلية لكل جهة.

كما أن الإطار المنظم لعلاقة الدولة بالجهات لا بد أن تحكمه آليات قانونية واضحة لضبط هذه العلاقة، حيث أن الاختصاصات التي تتوفر عليها الجهات لا بد وأن تمارسها بكل حرية بعيدا عن الاحتكارية والرجوع إلى المركز، فتوضيح العلاقة بين الدولة والجهة يرتكز على ضرورة إعادة النظر في توزيع وتحديد الاختصاصات بينهما، حتى يتحقق التكامل في الأدوار بدل التداخل والازدواجية التي تؤدي إلى تشتيت جهود التنمية، مما يفرض إتباع نوع من التوازن بين الطرفين، وهذا الشيء لن يتحقق إلا من خلال رسم حدود تدخل الدولة، وبالمقابل منح الجهة الاختصاصات الكفيلة للدفع بعجلة التنمية، وهو عكس ما لوحظ إبان تدبير الدولة لأزمة جائحة كورونا، حيث تبين أن الجماعات الترابية وخاصة الجهات تم تغييبها نسبيا في ممارسة اختصاصاتها في ظل هذه الأزمة، على الرغم من توفرها على اختصاصات يمكن أن تساهم في التخفيف من آثار هذه الأزمة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الموارد المخصصة للجهات بالرغم من رفع حصص المساهمة منها في بعض الضرائب فإنها تبقى محدودة جدا، ولا تفي بمتطلبات التنمية الشاملة للجهة ولا

بمشاريع الاستثمار للنهوض بها، والتي تتكون أساساً من الرسوم والضرائب الجهوية وضرائب الدولة، أما باقي المداخل تبقى ضئيلة على اعتبار أن نجاح تجربة الجهوية المتقدمة رهين بتوفر الجهات على موارد حقيقية للنهوض بالتنمية الجهوية المندمجة، وهو ما يدفع الجهات إلى البحث بشكل مكثف عن وسائل تمويلية بديلة كاللجوء إلى الاقتراض والإعانات الممنوحة من طرف الدولة، وما يرافق هذه البدائل التمويلية من شروط إذعانية ليست في صالح الجهات، الأمر الذي سيزيد من حدة الرقابة الممارسة على المجالس الجهوية ويجعل الجهة دائماً في وضعية التبعية للدولة.

إن النصوص القانونية بالرغم من وفرتها وجودتها وتوضيحها للعديد من الأمور التي تضبط عمل الجهات، لا يمكن أن تحقق التنمية الجهوية المرجوة بدون وجود نخبة جهوية واعية بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها، حيث أن غياب الوعي السياسي لدى الفاعل الجهوي يجعل من الجهات مجرد هياكل إدارية فحسب، يطغى عليها التدبير التقليدي، وهو ما يجعل منظومة الجهوية المتقدمة مجرد مفهوم متداول بين الفاعلين الجهويين، الأمر الذي يسائل دور الأحزاب السياسية وقدرة الجماعات الترابية في خلق منتخبين لهم الكفاءة والقدرة على التحكم في عملية التسيير والتدبير الجهوي في سبيل تحقيق التنمية الجهوية ودعم الديمقراطية التمثيلية، وأمام هذا الضعف، يفتح الباب أمام السلطات المركزية لبسط رقابتها على المجالس الجهوية، مما يقوي السلطة المعينة على حساب السلطة المنتخبة.

كما أن التقطيع الجهوي الحالي حتى وإن قلص من عدد الجهات إلى 12 جهة بهدف خلق جهات متوازنة ومتكاملة، إلا أنه لم يحقق ذلك التوازن المنتظر الشيء الذي أفرز جهات كانت في السابق تتوفر على موارد مالية مهمة، وأصبحت أكثر غنى في ظل التقطيع الحالي، والعكس صحيح بالنسبة للجهات التي لا تضم موارد مالية كافية لتحقيق تنميتها، ولعل هذا التفاوت الصارخ بين الجهات المبني على أسس إدارية وسياسية وانتخابية لن يخدم دعائم وأسس الجهوية المتقدمة بل كان بالأحرى الاعتماد على أسس ومعايير موضوعية تستحضر قيم التضامن والتعاون بين الجهات.

إن تقييم عمل الجهات انطلاقاً من ممارستها لاختصاصاتها ومنذ انطلاق ورش الجهوية المتقدمة هو في حد ذاته تقييم سابق لأوانه، على اعتبار أن أغلب النصوص التنظيمية صدرت متأخرة، وأن الجهات لم تكن لها تلك الآليات الكفيلة بترجمة وممارسة اختصاصاتها بالشكل الذي يحقق النجاعة والمردودية، أضف إلى ذلك التأخر في صدور المرسوم بمثابة اللاتمرکز الإداري باعتباره آلية فعالة في تطبيق الجهوية المتقدمة، والمتمثل في ملائمة السياسات المركزية مع نظيرتها على مستوى الجهات، وبالتالي فإنه لا يمكن أن تنجح الجهوية المتقدمة إلا من خلال انصهارها في إطار نظام اللاتمرکز، وكلا النظامين يكملان بعضهما البعض.

وعموماً فإنه بالرغم من التقدم الذي تم إحرازه في مسار تنزيل بعض مقتضيات الجهوية المتقدمة على المستويات التشريعية والقانونية والمؤسسية، إلا أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله لبلوغ الغاية المرجوة من هذا الورش الوطني الاستراتيجي، والمتمثلة في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتحقيق الحكامة الترابية، من خلال تحلي الفاعلين السياسيين المركزيين والترابيين بالإرادة الحقيقية لتفعيل هذا الورش الاستراتيجي، وأمام هذه الصعوبات والاكراهات التي تحول دون قيام جهوية حقيقية تضمن الوصول إلى التنمية وتحقيق الديمقراطية الجهوية، يمكن تقديم بعض الاقتراحات والتوصيات من شأنها أن تساهم في إغناء التجربة الجهوية الحالية والمتمثلة في:

- ضرورة إحداث هيئة وطنية أو مرصد وطني مشكل من مختلف المؤسسات الدستورية، يوكل إليها مهمة تتبع وتقييم تجربة الجهوية المتقدمة والبحث عن مكامن الخلل والضعف ودراسة معالجتها لتطوير التجربة.
- ضرورة إقرار نظام جبائي جهوي فعال وناجع يراعي المكانة الدستورية التي أعطيت للجهات، من خلال الرفع من قيمة الضرائب الممنوحة لها، وكذا الميزانيات المحولة لها في إطار قانون المالية السنوي، حتى تضطلع هذه الوحدات بالقيام بأدوارها واختصاصاتها بالشكل المطلوب.

- ضرورة التعجيل بإقرار الوظيفة العمومية الجهوية تساهم في تدعيم الإدارة الجهوية لمواكبة المهام الجديدة المنوطة بها، من خلال تبني سياسة ناجعة لتكوين الموارد البشرية وتحفيز وتنمية قدراتهم.
- إن التنزيل الأمثل لمرسوم اللاتمرکز الإداري يقتضي التخفيف من حدة السلطة التسلسلية التي يخضع لها رؤساء المصالح اللامركزية تجاه إدارتهم اللامركزية، حتى يتسنى لهم معالجة المشاريع المشتركة بين الجهة والمصالح اللامركزية بالسرعة والفعالية اللازمة، وتمكين الجهة من إيجاد مخاطبين مؤهلين قادرين على اتخاذ القرار والتعاقد باسم الدولة.
- ضرورة إعادة النظر في التقسيم الجهوي لضمان توازن حقيقي بين الجهات، هذا الأخير أبان عن وجود تمركز للمشاريع والثروات في بعض الجهات على حساب جهات أخرى، بل وجود انشطار مجالي داخل الجهة الواحدة، حيث نجد مراكز الجهات هي الذي تستقطب المشاريع التنموية وهذا راجع الى عدة عوامل.
- تفعيل آلية التنسيق بين جميع الفعاليات الجهوية لتسطير أهداف وأولويات كافة المتدخلين الجهويين، وتفادي تداخل الاختصاصات وتضارب المشاريع المنجزة على تراب الجهة، وهو ما يعزز دور الوالي كمؤسسة محورية في تفعيل التنسيق بين الجهة والمصالح اللامركزية وباقي الفاعلين على المستوى الجهوي لتحقيق وحدة العمل الجهوي، وإنجاز الأهداف المرجوة بأقل تكلفة، وبأعلى درجة من الفعالية والنجاعة.
- إشراك القطاع الخاص في إعداد البرامج التنموية للجهات، من خلال بسط وتوضيح فرص الاستثمار لهذا القطاع وأن يكون في صلب البرامج الاقتصادية للجهات، مع تشجيع إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، كرافعة للاستثمار لتحسين مناخ الأعمال على المستوى الجهوي.
- تدعيم دور الجهة كدعامة أساسية لبلورة وبناء النموذج التنموي الجديد، غير أن هذا الأمر يطرح أكثر من سؤال حول الجدوى من إقرار هذا النموذج، إذا ما اعتبرنا أن الجهوية المتقدمة بمثابة نموذج تنموي حقيقي يراهن عليه المغرب لبلوغ أهداف التنمية، من خلال برنامج التنمية الجهوية.

لائحة المراجع:

• المراجع باللغة العربية:

✓ الكتب:

✓ الكتب العامة:

- إبراهيم أبراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، دار الشروق عمان-الأردن، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول 2009.
- إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2009.
- أحمد أوزي، منهجية البحث وتحليل المضمون، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة 2008.
- أحمد سعيد نوفل وأحمد جمال الظاهر، الوطن العربي والتحديات المعاصرة، الشركة العربية المتحدة-القاهرة، الطبعة 2008.
- إدريس الكراوي، الاجتهاد الاقتصادي: قضايا وتساؤلات، منشورات جمعية البحث في التواصل بين الثقافات، الطبعة 2005.
- جورج فودال، بيار دوفلفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-لبنان، الطبعة الأولى 2001.
- خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، الطبعة 2007.
- ستيفن دي تانسي، علم السياسة -الأسس، ترجمة رشا جمال، الشركة العربية للأبحاث والنشر بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2012.
- سليمان الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة 1984.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي-القاهرة، الطبعة 1992.

- عبد الرحمان تمام أبو كريشة، علم الاجتماع والتنمية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2003.
- علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة 1994.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، بن عكنون-الجزائر، 2008.
- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 66، 2010.
- محمد حنين، المدخل لدراسة القانون الإداري، مطبعة دار القلم بالرباط، الطبعة الأولى 2005.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة 2007.
- محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الديمقراطية، دار وائل للنشر-الأردن، الطبعة الأولى 2000.
- محمد محمد قاسم، المدخل الى مناهج البحث العلمي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1999.
- محمد مرغيني خيرى، القانون الإداري المغربي، مطبوعات دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، 1978.
- مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية (الاتجاهات المعاصرة)، مجموعة النيل العربية، القاهرة، الجزء 1، 2007.
- يوهانس غوبل، مارتن أورت، هيلين سيبوم، حقائق عن ألمانيا، ترجمة أحمد ماهر صندوق، مطبعة كروغر للطباعة والنشر-ألمانيا، الطبعة 2018.
- ✓ الكتب المتخصصة:**
- أحمد محمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمرکز، السلسلة الإدارية، عدد 4، 1991.
- إدريس جردان، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب، مطبعة دار المناهل، الطبعة 2014.

- بهيجة هسكر، الجماعة المقاوله بالمغرب، الأسس-الممكنات-الرهانات، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى 2010.
- حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مطبعة طوب بريس بالرباط، الطبعة الأولى 2011.
- رشيد لبكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ-الرباط، فبراير 2003.
- رشيد ملوكي، التقطيع الترابي ومسلسل التشكل الترابي، السياقات، الوظائف والأبعاد، مكتبة الرشاد للنشر والتوزيع، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة 2017.
- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، دار الجلال للطباعة، الطبعة 2009.
- صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات الجامعية المغاربية، مطبعة تينمل، مراكش، الطبعة الأولى 1993.
- عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1993.
- عبد العزيز أشريقي، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2014.
- عبد الله حمودي، المجتمع المدني في المغرب العربي، نظريات وأوهام، في ندوة "وعي المجتمع بذاته"، دار النشر توبقال-الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1998.
- عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية 1995.
- كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، الطبعة الأولى، غشت 2009.
- كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد، نحو حكمة محلية لجماعة الغد، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الثالثة 2012.

- كريم لحرش، مغرب الحكامة، التطورات، المقاربات والرهانات، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الثانية 2011.
- محمد باهي، تدبير المواد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2002.
- محمد بوجيدة، التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية، القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2000.
- محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الطبعة 2018.
- محمد لحموشي، المفهوم الجديد للسلطة، مطبعة اقرأ- الناظور، الطبعة الأولى 2007.
- محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتركيز الجانب القانون والمحاسبي، طبع وإخراج cross média communication rabat، الطبعة الأولى 2019.
- مختار بن عبد لاوي، مسألة الجهوية بالمغرب، نشر وتوزيع مؤسسة قرطبة بجنيف، مارس 2013.
- المهدي بنمير، الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب مع قراءة في حكومة التناوب السياسي برئاسة السيد عبد الرحمان اليوسفي، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (7) المطبعة والوراقة الوطنية – مراكش، الطبعة 1998.
- هاشم أحمد أزهار، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، منشورات المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة، الطبعة الأولى 2014.
- هانس بيتر سنايدر، ألمانيا: التشريع الفيدرالي المطبق في المقاطعات، ترجمة نور الأسعد، الحوار العالمي حول الفيدرالية، سلسلة كتيبات، الجزء الثاني منشورات منتدى الاتحادات الفيدرالية 2007.
- هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة- عمان، الطبعة 2004.

✓ الأطروحات والرسائل:

➤ الأطروحات:

- أحمد والحاج، تجربة الحكم الذاتي في اسبانيا وإمكانية تطبيقها في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، السنة الجامعية 2014-2015.
- آمنة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- حنان بنقاسم، المؤسسة العمومية في المغرب بين الترشيح والتفويت، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.
- خالد الجبري، الجهوية وتأهيل الإدارة المحلية للتنمية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2014-2015.
- رشيد اغزييل، التقسيم الجهوي بالمغرب بين التنمية والرهانات السياسية، لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2015-2016.
- رشيد السعيد، مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2001-2002.

- رشيد عدنان، الشراكة والتعاون لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2013-2014.
- سامية سمري، تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية، الجزائر، المغرب، تونس، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012.
- سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي-الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- سعيد بوشاكوك، النخب المحلية وتدبير خيار الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2015-2016.
- السعيد فكرون، استراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية -حالة الجزائر- دراسة نظرية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري-قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية-قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، السنة الجامعية 2004-2005.
- سمية باني، الإصلاح الجهوي في المغرب بين مطلب التنمية ورهان الديمقراطية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2014-2015.
- سميرة جياي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2013-2014.

- سناء حمر الراس، التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سلا، السنة الجامعية 2016-2017.
- الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.
- عبد الغني الشاوي، أفاق التنمية المحلية على ضوء إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط السنة الجامعية 2008-2009.
- عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط -أكادال، السنة الجامعية 2000-1999.
- عمر محمد سالمه العليوي، الحق في الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم 47 لسنة 2007، "رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس- الجزائر، الموسم الجامعي 2011.
- فاطمة السعيد مزروع، الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق-قانون عام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999.
- فؤاد العماري، الجهوية المتقدمة واستراتيجية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2002.

- محمد راجي، عدم التركيز الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط، أبريل 2001.
- محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب، مقارنة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2014-2015.
- مفتاح عزيزي، اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2000-2001.
- نجاة سرار، إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، السنة الجامعية 2012-2013.
- نسرین سعد الدين، الإدارة العمومية المغربية وإشكالية التواصل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- يونس الشامي الأشهب، المجتمع المدني وإشكالية التنمية السياسية بالمغرب، المداخل السوسيوسياسية لفاعلية المجتمع المدني في تنمية الديمقراطية، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014.

➤ رسائل الدراسات العليا المعمقة:

- سعيد الميري، التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية، رسالة لنيل الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- السويسي، السنة الجامعية 2000-2001.

- سمير الصمدي، السلطة التنسيقية للعامل ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية- طنجة، السنة الجامعية 2007-2008.
- عبد الغني الشاوي، دور المراكز الجهوية للاستثمار في التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.
- عزيز ادريس، اشكالية الشفافية داخل الإدارة المغربية، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 1996-1997.
- فردوس المقدم، اللاتركيز الإداري والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2006-2007.
- مبارك كدار، تدبير الشأن المحلي بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2004-2005.
- محمد بلعوشي، الإعفاءات الضريبية وتشجيع الاستثمار الصناعي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 1989-1990.
- نبيلة البحري، سعيد بوشاكوك وعبد العزيز الهواري، الجهة والجهوية – دراسة مقارنة، ألمانيا-فرنسا-المغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 1997-1998.
- نعمة العلمي، التطور الجهوي بالمغرب: النص القانوني ومتطلبات الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2007-2008.

➤ رسائل الماجستير:

- أبا حازم الطالب أخيار، تدبير مالية الجهة بالمغرب -جهة كلميم السمارة نموذجا-، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009.
- أحمد سميج، التدبير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية 2012-2013.
- أمينة العمراني الإدريسي، التدبير الحر للجماعات الترابية في دستور 2011، تحديات الحكامة والاستقلال المالي، رسالة لنيل دبلوم الماستر المتخصص في القانون العام: السياسات الحضرية والهندسة المجالية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش السنة الجامعية 2015-2016.
- جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.
- جواد الرباع، الجهوية بين الخطاب السياسي واكراهات التنمية الجهوية بالمغرب، دراسة حالة مجلس جهة مراكش-تانسيفت-الحوز خلال الفترة 2003-2008، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2008-2009.
- رتيب نصري، سلطات الجهة في المجال الترابي بالمغرب: دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية على ضوء المقترضات الدستورية والقانونية لما بعد 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.
- رشيد البوني، الحكامة المحلية الجيدة وإشكالية التنمية بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2009-2010.

- سمية باني، الجهوية الموسعة وخيار الحكم الذاتي رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2019-2020.
- سمية لمساعد، صناعة القرار المحلي بين رهان الحكامة المحلية وإكراهات التنمية، نموذج الجماعة الحضرية ابن جرير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2007-2008.
- عادل تميم، إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة -دراسة مقارنة-، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2008-2009.
- عبد الحنين سليم، عدم التركيز الإداري وأفاق الجهوية الموسعة، رسالة لنيل الماستر-تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، السنة الجامعية 2011-2012.
- عبد الوهاب الطاهري، تدبير المرافق العامة الجماعية من شركة الاقتصاد المختلط إلى شركة التنمية المحلية - المحطة الطرقية لتطوان نموذجاً، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2009-2010.
- عتيقة سعيد، التدبير الجهوي والتنمية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2012-2013.
- عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية-دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة- بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2010-2011.

- عدنان الزروقي، إشكالية اتخاذ القرار على الصعيد الجهوي، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2009-2010.
- فؤاد أحلوش الكريستي، أفاق العلاقة بين الجهة والدولة على ضوء الجهوية المتقدمة-دراسة مقارنة- رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2010-2011.
- لمياء بلحجام، التخطيط الاستراتيجي والتنمية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماستر- تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2010-2011.
- محمد الصابري، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، 2011-2012.
- محمد اهيري، صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية 2017.
- محمد صديق، التدبير العمومي الإدارة المغربية نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية مكناس، السنة الجامعية 2007-2008.
- محمد ولزيكي، الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية -جهة فاس بولمان نموذجاً- رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري- المدرسة الوطنية للإدارة- السنة الجامعية 2003-2004.
- نجوى مشرف، الجهة وتأهيل الاقتصاد المحلي، جهة الشاوية ورديغة نموذجاً، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2010-2011.

- هشام عميد، الشراكة مع المجتمع المدني ورهانات التنمية الترابية التشاركية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2016-2017.
- ياسين عبد الرزاق اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي-الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2012-2013.
- يوسف وهبي، حدود تطور اللامركزية والمقترح الجديد للجهوية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011.
- يوسف وهبي، حدود تطور اللامركزية والمقترح الجديد للجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011.

✓ المقالات:

- إبراهيم أولتيت، الجهوية المتقدمة والتنمية الجهوية قراءة في الفاعلين وآليات المواكبة والتتبع، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة الأولى 2017.
- أحمد أجعون، الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الرسالة، عدد خاص 2005.
- أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116، ماي-يونيو 2014.
- أحمد أجعون، النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 13، مطبعة الكرامة الرباط، دجنبر 2017.
- أحمد أجعون، شركات التنمية المحلية: آلية لإشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية، مؤلف جماعي تحت إشراف أمال المشرفي، مطبعة النجاح الجديدة، 2017.

- أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغربية، تحت إشراف الدكتور أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة 2015.
- أحمد بوسيدي، التدبير الحر للجماعات الترابية، مجلة المنبر القانوني، عدد مزدوج أبريل-أكتوبر 2012.
- أحمد حضراني، مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2002.
- أحمد حضراني، مكانة ودور المجتمع المدني على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة العلوم القانونية، عدد خاص حول الأدوار الدستورية للمجتمع المدني بالمغرب، التجليات-الوظائف-البناء الديمقراطي، مطبعة الأمنية، العدد الثالث 2015.
- أحمد صابر حوحو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، العدد الخامس، مارس 2018.
- أحمد محمد قاسمي، صمود وسائل الاتصال الإداري في وجه التحدي الإعلامي، مجلة الاهتمامات التربوية، العدد 1، سنة 1991.
- إدريس فخور، آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرفق العمومي في ضوء مضامين الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 120، يناير-فبراير 2015.
- أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2004.
- أمال بلشقر، قراءة تحليلية لاختصاصات الجهات في ضوء للقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة 2017.
- إيمان داودي، الولاية والعمال والإصلاح الدستوري في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 108، يناير-فبراير 2013.
- بجيجة العربي، اللاتمرکز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 112-113 شتنبر-دجنبر 2013.
- بوجمعة بوعزاوي، السلطة التنظيمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101 نوبر-دجنبر 2011.

- بوجمعة بوعزاوي، توزيع الاختصاصات بين الجماعات المحلية، تداخل أم تكامل، تدبير الشأن المحلي، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى، 2006.
- جلال الغازي، المرفق العمومي وتطور علاقته بالمرتفقين في ظل دسترة بعض المبادئ، م.م.ا.م.ت، عدد 146، ماي-يونيو 2019.
- حاتم فارس عبد الرحيم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، جامعة الكوفة-العراق، العدد 2، 2008.
- الحسن المرابط كشوط، ضمانات الحق في الحصول على المعلومات، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، مطبعة ووراقة زاكيوي اخوان-مكناس، العدد الأول 2020.
- حسين مصطفى، التجربة الجهوية وسياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 33، دار النشر المغربية- البيضاء، الطبعة الأولى 2001.
- حكيم التوزاني، مبادئ ارتكاز مقترح الحكم الذاتي المغربي في ضوء استقرار تجربة دولة المجموعات المستقلة بإسبانيا، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، مطبعة ووراقة سجلماسة-مكناس، العدد الخامس، شتنبر 2020.
- حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء مشروع الحكم الذاتي، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 87-88 يوليوز- اكتوبر 2009.
- حميد أبولاس، المقاربة التشاركية على ضوء مشاريع القوانين المتعلقة بالجهة والجماعات الترابية الأخرى، م.م.ا.م.ت، عدد 120 يناير-فبراير 2015.
- حنان بنقاسم، شركات التنمية المحلية في المغرب، مدخل لتحديد المفهوم، المجلة العربية للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد الثالث 2018.
- رجاء التازي، المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب، المسألة الجهوية بالمغرب، دراسات ووثائق مختارة، م.م.ا.م.ت سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2016.

- رشيد ملوكي، الجهوية المتقدمة بالمغرب، أي دور للتقطيع الجهوي في تفعيل التنمية الترابية، منشورات حوارات-مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد مزدوج 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة 2017.
- رشيد ملوكي، تطوير نظام اللاتمرکز رهان حتمي لخيار الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد مزدوج 1-2، مطبعة برانت 136 مكرر، يناير 2017.
- رشيدة الشائع، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 146، ماي-يونيو 2019.
- رشيدة بدق، الحق في الحصول على المعلومات في المغرب، قراءة في القانون التنظيمي رقم 31.13، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2018.
- سعيد حموتي، الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03، نوفمبر-تشرين 2019.
- سعيد كمتي، عبد الله الحجوي، إبراهيم الأنصاري، التقطيع الجهوي وإشكالية انشطار التراب المحلي بين الحدود الإدارية والمجال الوظيفي، حالة بني ملال خنيفرة وأزغار زيان، مجلة الدراسات الإفريقية وحوض النيل، المركز الديمقراطي العربي-ألمانيا برلين، مجلد 2، العدد السادس أكتوبر/تشرين الأول، السنة 2019.
- سعيد مقدم، حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، سنة 2013.
- سعيدة خلفاوي ونصر الدين الأخضر، مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18، يناير 2018.
- سليمان التجريني، المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية، محاولات البحث في المفهوم، منشورات مجلة العلوم القانونية، عدد خاص حول الأدوار الدستورية للمجتمع المدني بالمغرب، التجليات-الوظائف-البناء الديمقراطي، مطبعة الأمنية، العدد الثالث 2015.
- سمير بللمليح، الحكامة الجيدة أو نهاية زمن السياسة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة 2014.

- الشريف الغيوي، إدارة القرب: آلية للتضامن الترابي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006.
- الطيب البكوش، الانتخابات والديمقراطية إشكاليات أولية، مقال ضمن أعمال المؤتمر الدولي بالقاهرة في موضوع الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، نشر من طرف المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى 2013.
- عبد الحق المرجاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد مزدوج 7-8 ابريل-شتنبر 1994، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط.
- عبد الحق المرجاني، حدود التمويل المحلي للتنمية الجهوية، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 3-2 يناير يونيو 1993.
- عبد الرزاق أحمد سعيد صعب، التخطيط الحضري للمدينة بين التطبيق والنسيان، دراسات تربوية، العدد السابع، يوليو 2009.
- عبد الرزاق المختار، الجهة في الدستور، مقال منشور ضمن مؤلف الدستور والمرافق العامة، منشور بمساهمة هانس سايدل، الطبعة الأولى 2016.
- عبد الرفيغ زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي-ألمانيا، العدد الثاني، فبراير 2019.
- عبد العزيز عبد الله، النظام الإداري بالمغرب منذ قرون، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 1، يناير 1983.
- عبد العلي عدنان، مقارنة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2 و3، الطبعة الثانية 2015.
- عبد الغني اعبيزة، استراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 87-88، يوليو-أكتوبر 2009.

- عبد الغني اعبيزة، المقاربة الجديدة للتكوين المستمر بالإدارة العمومية على ضوء المرسوم الصادر بتاريخ 12 يناير 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71 نونبر-دجنبر، 2016.
- عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، م.م.ا.م.ت، عدد مزدوج 90-91 يناير-أبريل 2010.
- عبد الغني امريدة، الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب، مجلة السياسات العمومية العدد 16، 2015.
- عبد الغني عماري، الحق في تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية، مقال منشور ضمن أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية وحقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و 29 نونبر 2016، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، الطبعة الأولى 2017.
- عبد الكبير يحيا، الجهوية والديمقراطية أية علاقة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100 يوليوز-أكتوبر 2011.
- عبد الكريم بخنوش، اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، 2006.
- عبد الكريم بخنوش، عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، م.م.ا.م.ت، عدد 56، ماي-يونيو 2004.
- عبد المجيد أسعد، مالية الجهة بالمغرب، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45، السنة 2001.
- عبد النبي كياس، ملخص لمقال في موضوع الإطار الدستوري والقانوني للانتخابات الجماعية والجهوية ل 4 شتنبر 2015، مقال منشور ضمن سلسلة الكتب الجماعية تحت عنوان، الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للربع من شتنبر 2015، طبع وإخراج مركز مغارب، الطبعة الأولى 2016.

- عثمان معتز بالله، الانتخابات. الضرورة والسياق، مقال ضمن أعمال المؤتمر الدولي بالقاهرة في موضوع الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، نشر من طرف المنظمة العربية لحقوق الانسان، الطبعة الاولى 2013.
- عز العرب العنابي، الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في المجهود التنموي المحلي رهانات وتحديات الفاعل الجمعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 120، يناير فبراير 2015.
- علي أمجد، الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة تطويرها، م.م.ا.م.ت، عدد 74، 2007.
- علي قاسمي التسماني، البناء الدستوري لتوزيع الاختصاص الجديد بين الدولة والجهات، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة.
- علي قاسمي التسماني، الدولة والجهات على ضوء دستور 2011، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-22، 2012.
- عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية مقارنة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، العدد السابع 2017.
- عماد أبركان، الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية، مجلة مسالك، العدد 31-32.
- عمر أحرشان، القوانين التنظيمية للجماعات الترابية: قراءة في السياق والأهداف والنتائج، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، الطبعة الأولى 2017.
- فاتن الوزاني الشاهدي، الإطار المرجعي للحق في الحصول على المعلومات بين المواثيق الدولية والتشريعي الوطني، مقال ضمن كتاب قراءات متقاطعة في الحق في الحصول على المعلومات، تنسيق الدكتور رياض فخري، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص، الإصدار الرابع.
- فاطمة البورقادي وأمال كنان، تطور الجهة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 8، سنة 1998.

- كاظم الربيعي أثمار، الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق- دراسة مقارنة، مركز الدراسات الدولية- جامعة بغداد، العدد 40.
- كاهنة الشاطري، تطور اللامركزية الادارية (فرنسا والجزائر نموذجا) مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 13.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، 2012.
- كمال ربحي، وضع دينامية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر - باتنة - الجزائر، دجنبر 2004.
- كوثر التاقي، المرفق العمومي في زمن كورونا: آليات الاستمرارية واكراهات التنزيل، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني 2020.
- مبارك عامر، تقييم تجربة اللامركزية واللامركز بقطاع التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 70 شتنبر-أكتوبر 2006.
- محمد أحجام، التخطيط الاستراتيجي ورهان عقلنة التدبير الترابي، مقال ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان، التدبير العمومي الترابي والحكمة الجيدة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السادس، مطبعة الأمانة-الرباط 2018.
- محمد أحجام، دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع 2017.
- محمد الراجي، الإطار الدستوري والتشريعي للحق في الحصول على المعلومات بالمغرب، مقال ضمن كتاب قراءات متقاطعة في الحق في الحصول على المعلومات، تنسيق الدكتور رياض فخري، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد خاص، الإصدار الرابع.
- محمد الغالي، سياسة القرب: مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006.
- محمد المجني، الإدارة المحلية والتنمية، مجلة الفقه والقانون، العدد السادس، أبريل 2013.

- محمد المولودي ومحمد حنشان، التنمية الترابية: البديل الواعد لبناء الجهوية بالمغرب، مداخله ضمن أعمال الندوة المنظمة بكلية الآداب والعلوم الانسانية سايس-فاس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله في موضوع: الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهانات التنمية المحلية، أيام 13، 14 و14 نونبر 2013، دون ذكر المطبعة.
- محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية، م.م.ا.م.ت، عدد 121، مارس-أبريل 2015.
- محمد اليعكوبي، الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011.
- محمد اليعكوبي، اللامركزية والدستور في المغرب، م.م.ا.م.ت، عدد 96، يناير-فبراير 2011.
- محمد اليعكوبي، المظاهر التاريخية والتنظيمية للجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 2، 2002.
- محمد بشكوا، الحكامة المالية المحلية، مجلة الفقه والقانون، العدد السابع، ماي 2013.
- محمد بنطلحة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة عدد 44، 2003.
- محمد بوبوش، الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء، في المسألة الجهوية بالمغرب، م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006.
- محمد بوجيدة، اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغربية أيام 26/27 أبريل 2013، مؤسسة هانس سايدل الألمانية.
- محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها بالسلطات المحلية والجماعات المحلية، م.م.ا.م.ت، مارس 1999.
- محمد بوجيدة، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، م.م.ا.م.ت، عدد 78، سنة 2008.
- محمد بوجيدة، تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 46 شتنبر-أكتوبر 2002.

- محمد بوجيدة، دور الجماعات المحلية في مجال التعليم، م.م.إ.م.ت، عدد 41، نونبر-دجنبر 2001.
- محمد بوجيدة، قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 44، 2003.
- محمد حميمز، تنزيل الجهوية المتقدمة بين إخفاقات المقاربة التقنية وإلزامية التأطير السياسي، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، عدد مزدوج 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، السنة 2017.
- محمد صدوقي، التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية، أية علاقة، مجلة المنبر القانوني، العدد 11، أكتوبر 2016.
- محمد علي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001.
- محمد قاعدة، التدبير اللامتمركز للاستثمار: المضمون والأهداف، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 112-113، شتنبر-دجنبر 2013.
- محمد موني و عماد أبركان، متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الرابع، الجزء الأول، شتنبر 2015.
- محمد يحيى، الديمقراطية وسؤال التنمية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6، نونبر- دجنبر 2005.
- المختار الأكحل، الديمقراطية المحلية وحصيلة التنمية بالبادية المغربية، الإرث التاريخي ومعوقات التجربة المعاصرة، أشغال ندوة الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية، المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية، منشورات دار التوحيد للنشر والتوزيع، الرباط 2001.
- المختار حيمود، تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 99 – 100، يوليوز -أكتوبر 2011.
- المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا: المجموعات المستقلة، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12، سنة 2011.

- المصطفى دليل، الميثاق الجماعي والحق في الإعلام، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، اليومين الدراسيين بكلية الحقوق أكادال - الرباط، أبريل 2003.
- مصطفى عبيدي، الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية، المغرب وتونس نموذجا، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 21، المجلد 04، مارس 2020، المركز الديمقراطي العربي برلين- ألمانيا.
- مصطفى معمر، اكرهات النظام المالي للجهة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، مطبعة الرسالة، يونيو 2005.
- مصعب التجاني، التطور الديمقراطي المغربي: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية من خلال النص الدستوري، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03، نوفمبر 2019، المركز الديمقراطي العربي برلين - ألمانيا.
- المكي السراجي، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، م.م.إ.م.ت، عدد 111، يوليو-غشت 2013.
- منية بلمليح، الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهان التغيير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91 يناير-أبريل 2010.
- منية بلمليح، الاستراتيجية الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب، من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 117-118، يوليو-أكتوبر 2014.
- مولاي هشام المراني، حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس-أبريل 2020، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا-برلين.
- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 1، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة 2015.
- نجيب جيري، الجهوية المتقدمة بالمغرب، سؤال الديمقراطية والرهان التنموي، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، رقم 15، مطبعة الأمانة الرباط، 2019.

- يونس الشامي الأشهب، المجتمع المدني والدستور: دراسة في طبيعة تصور المجتمع المدني "للمجال" التشريعي، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، السنة 2014.

✓ القوانين:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 صادر في 26 جمادى الأولى 1413 (10 أكتوبر 1996)، الجريدة الرسمية عدد 4020، بتاريخ 10 أكتوبر 1996.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 صادر في 11 ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، الجريدة الرسمية عدد 4172، بتاريخ 14 أكتوبر 1992.
- القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 54.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 26 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 85.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).
- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نونبر

(2011)، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر، بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011).

- القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 صادر في (23 شوال 1437) 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016.

- القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18، صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6754، بتاريخ 21 فبراير 2019.

- القانون رقم 95-17 المتعلق بشركات المساهمة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 124.96.1 الصادر في 01 ربيع الثاني 1417 (30 غشت 1996)، صادر بالجريدة الرسمية عدد 4422، بتاريخ 17 أكتوبر 1996.

- القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84.97.1، الصادر في 23 من ذي القعدة 2 أبريل 1997، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

- القانون رقم 08-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153.08.1 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه الجريدة الرسمية عدد 5711، بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).

- القانون رقم 06-47 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 195.07.1 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 03 دجنبر 2007.

- قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 دجنبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6633، بتاريخ 25 دجنبر 2017.

- قانون المالية رقم 80.18 للسنة المالية 2019، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.104 صادر في ربيع الآخر (20 دجنبر 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6736 بتاريخ 21 دجنبر 2018.
- قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.125 صادر في 16 من ربيع الآخر (13 دجنبر 2019)، الجريدة الرسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 14 دجنبر 2019.
- قانون المالية رقم 65.20 للسنة المالية 2021، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.90 صادر في ربيع الآخر (16 دجنبر 2020) الجريدة الرسمية عدد 6944 مكرر بتاريخ 18 دجنبر 2020.
- القانون رقم 33.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.18.15 صادر في 22 فبراير 8102، بالجريدة الرسمية عدد 6655، بتاريخ 18 مارس 2018.
- القانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشفة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.167 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5586، بتاريخ 2 ذو الحجة 1428 (13 ديسمبر 2007).
- القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.15 صادر في 22 من صفر 1430 (23 فبراير 2009)، الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.122 بتاريخ 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6491، بتاريخ 11 ذو القعدة 1437 (15 أغسطس 2016).

✓ الظهائر:

- الظهير الشريف رقم 1/71/27، الصادر في 16 يونيو 1971 المتعلق بإنشاء الجهات الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 3060، بتاريخ 23 يونيو 1971.

- الظهير الشريف رقم 1.08.67 الصادر في 31 يوليوز 2008 في شأن هيئة رجال السلطة، الجريدة الرسمية عدد 5677، بتاريخ 27 أكتوبر 2008.
- الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 صفر 1397 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، كما تم تعديله وتتميمه بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.293 الصادر في 6 أكتوبر 1993 الجريدة الرسمية عدد 4223، بتاريخ 06 أكتوبر 1993.

✓ المراسيم

- المرسوم 2.15.997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431، بتاريخ 18 يناير 2018.
- المرسوم رقم 2.17.294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6578، بتاريخ 15 يونيو 2017.
- المرسوم رقم 2.299.16 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 14 يوليو 2016.
- المرسوم رقم 2.03.727 صادر في 2 ذي القعدة 1424 (6 شتنبر 2003) المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار، الذي تم بمرسوم رقم 2.09.435 صادر في 23 من ذي الحجة 1430 (11 ديسمبر 2009)، جريدة رسمية عدد 5797، بتاريخ 21 دجنبر 2009.
- المرسوم رقم 2.16.495.16 بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة وكاتب المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان ونوابهم ورؤساء الفرق، الجريدة الرسمية، عدد 5611 بتاريخ 22 محرم 1438 (24 أكتوبر 2016).
- المرسوم رقم 2.16.297 الصادر في 29 يونيو 2016، المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها

ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، الجريدة الرسمية عدد 6482، بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليوز 2016).

- المرسوم رقم 2.17.223 الصادر بتاريخ 9 يوليو 2017، والمتعلق بكيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس الجهة، الصادر بتاريخ 9 يوليو 2017، الجريدة الرسمية عدد 6578، بتاريخ 15 يونيو 2017.

- المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، بتاريخ 27 ديسمبر 2018.

- المرسوم رقم 2.17.598 الصادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) المتعلق بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14.11 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 15 ربيع الأول 1439 (4 دجنبر 2017).

- المرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1437 (20 نونبر 2017) والمتعلق بتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 4 ديسمبر 2017.

- المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ (19 ربيع الآخر 1440) 27 ديسمبر 2018.

- مرسوم رقم 932-2-625 الصادر في جمادى الأولى 1414، 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري، بالجريدة الرسمية عدد 4277 بتاريخ 23 نونبر 1993.

- مرسوم رقم 02.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) المتعلق بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري، جريدة رسمية، عدد 6647 مكرر، بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

- المرسوم رقم 2.15.40 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) المتعلق بتحديد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340، بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015).

- المرسوم رقم 401.16.2 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها، الجريدة الرسمية عدد 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016.
- مرسوم رقم 583.17.2، صادر في 7 محرم 1437 (28 شتنبر 2017)، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتقييمه، الجريدة الرسمية عدد 6618 بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017).

✓ التقارير والدلائل:

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات السياسة القطاعية"، مطبعة سيياما، سنة 2016.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوية وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال، مطبعة سيياما، سنة 2015.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "حكمة المرافق العمومية" مطبعة سيياما، الطبعة 2014.
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام.
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، التقطيع الجهوي.
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث: دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تقرير حول الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مأخوذ من الموقع الإلكتروني www.democracy-reporting.org أطلع عليه بتاريخ 2020/02/04، على الساعة 15.30.
- التقرير التركيبي للجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، أبريل 2014، الموقع الإلكتروني: www.hiwarmadani2013.ma، أطلع عليه بتاريخ 5 فبراير 2020، على الساعة 21.00.

- دليل منتخبى الجهات على ضوء القانون التنظيمى 111.14 المتعلق بالجهات، وزارة الداخلية المديرية العامة للجماعات المحلية 2016، www.pncl.gov.ma.
- دليل حول الديمقراطية التشاركية المحلية، تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، المديرية العامة للجماعات الترابية، البوابة الالكترونية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma ، أطلع عليه بتاريخ 15 يناير 2020، على الساعة 15.00.

✓ الخطاب والرسائل الملكية:

- الخطاب الملكى لـ 29 يوليوز 2017.
- الخطاب الملكى بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية العاشرة.
- الخطاب الملكى بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء لسنة 2008
- الخطاب الملكى بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018.
- الخطاب الملكى بمناسبة عيد العرش لسنة 2018.
- الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين فى أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة يوم 20 دجنبر 2019 بمدينة أكادير.
- الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين فى الأيام الدراسية حول التدبير الجمعى المنعقد بتاريخ 2012/02/14.

✓ القرار:

- قرار المجلس الدستورى رقم 966.15 صدر بتاريخ 30 يونيو 2015 بالجريدة الرسمية عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015.

✓ المذكرة:

- مذكرة حول التوزيع الجهوى للاستثمار، مشروع قانون مالية 2016، إعداد وزارة الاقتصاد والمالية، الموقع الالكترونى لوزارة المالية www.finances.gov.ma.

✓ المنشور:

- راجع منشور وزير الداخلية، عدد 14، بتاريخ 24 مارس 2016.

✓ المواقع الالكترونية:

- الدستور الاسباني لسنة أطلع عليه بالموقع الالكتروني
Constituteproject.org/constitution/Spain-2011
- الدستور الألماني، أطلع عليه بالموقع الالكتروني:
Constituteproject.org/constitution/german-federal-republic-2011
- شروط التوظيف لمنصب المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس، بالموقع الالكتروني للتشغيل العمومي www.emploi-public.com
- موقع الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وإصلاح الإدارة www.mmsp.gov.ma اطلع عليه بتاريخ 02 / 01 / 2019.
- يوسف بلشهب، الحق في الحصول على المعلومة بين الإطار المرجعي والتأصيل القانوني، موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com، اطلع عليه بتاريخ 24 ابريل 2020، على الساعة 16.00.
- ادريس لكريني، حوار تم اجراؤه بالموقع الالكتروني www.swissinfo.ch في موضوع الجهوية شكل من اشكال الديمقراطية المحلية.. وبوابة لتفعيل الديمقراطية وطنيا، اطلع عليه بتاريخ 17 شتنبر 2020
- عبد المنعم لزعر، التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي، مقال منشور في الجريدة الالكترونية هسبريس www.hespress.com، اطلع عليه بتاريخ 2020/04/25 على الساعة 16.30.
- عبد الواحد فيكرات، ورقة حول التخطيط المجالي الجهوي، من التصاميم الجهوية لإعداد التراب الى البرامج المندمجة للتنمية الجهوية، الموقع الالكتروني www.scholar.cu.edu.eg، اطلع عليه بتاريخ 2020/06/14، على الساعة 21:00.
- الموقع الالكتروني لوزارة اعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة www.muat.gov.ma اطلع عليه بتاريخ 2020/06/13 على الساعة 14.30
- فابيان سايدرير، الانعكاس الاقتصادي للولوج إلى المعلومة مداخل في إطار المناظرة الوطنية حول الحق في الحصول على المعلومات رافعة للديموقراطية التشاركية، بتاريخ 13 يونيو

2013 بالرباط، التقرير العام، ص 26 مأخوذ من الموقع الإلكتروني www.mmsp.gov.ma، اطلع عليه بتاريخ 2020/10/08 على الساعة 16.00.

- عبد الوافي بوجيدة، نور الدين الترابي وعبد الفتاح جاري، نظام اللامركزية في اسبانيا، مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.maroclaw.com اطلع عليه بتاريخ 14 نوفمبر 2020، على الساعة 20h00.

- القستلي عبد الوهاب، الجهوية الموسعة من وجهة نظر الفقه القانوني المقارن، مقال منشور بالموقع الإلكتروني marocdroit.com أطلع عليه بتاريخ 23 نونبر 2020، على الساعة 16.00 .

- يونس أبلانغ، قراءة تقديمية للمراسيم والدوريات المتعلقة بتنزيل مبدأ التدبير الحر، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب في موضوع: التدبير الحر للجماعات الترابية بين النص الدستوري وواقع الممارسة، بتاريخ 29 يناير 2019، الموقع الإلكتروني www.pjdgroupe.ma، أطلع عليه بتاريخ 2020/05/19، على الساعة 15.00.

- مقال تحت عنوان الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، منشور بالموقع الإلكتروني www.diae.net أطلع عليه بتاريخ 03 دجنبر 2020، على الساعة 13h00.

- مشروع قانون المالية لسنتي 2018 و2019، إعداد وزارة الاقتصاد والمالية، الموقع الإلكتروني www.finances.gov.ma أطلع عليه بتاريخ 16 يناير 2021.

✓ الجريدة:

- محمد زين الدين، تأملات أولية حول ماهية الجهوية الموسعة، جريدة المساء، العدد 1124، بتاريخ 3 ماي 2010.

✓ **LIVRES :**

- A. De Laubadère, J-G. Venezia, Y. Gudmet, Droit administratif général, tome1, 15^e Edition, L.G.D.J. 1999.
- Ali SEDJARI, les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc, édition de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales de rabat, 1981.
- Ali SEDJARI, Les structures Administratives Territoriales et le Développement local au Maroc, Rabat, 1981.
- Ali SEDJARI, partenariat public-privé et renouveau de l'action publique, une gouvernance et conduit de l'action publique, s/d Ali SEDJARI, harmattan, 2003.
- André CHAMINADE, la pratique des institutions locales, guide pratique de l'administration territoriale, Litec, 1990.
- André DE LAUBADERE, traité de droit administratif, 6^e Edition, paris, France, L.G.D.J, 1973.
- André ROUX, Droit constitutionnel local, ECONOMICA, 1995.
- Constantinos BACCOYANNIS, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, Economica, 1993.
- Driss BASRI, la décentralisation au Maroc de la commune à la région, Edition Nathan, Paris 1994.
- Eric PRADEL, Les enjeux de la régionalisation avancée » la lettre des décideurs, newsletter, n12 mai 2012.
- J. Rivero, et J. Walin, Droit administratif, Dalloz, 18^e édition, 2000.

- Jawad ABIBI, les collectivités territoriales au Maroc a la lumière de la constitution de 2011, Edition Harmattan, Paris 2015.
- Michel ROUSSET et JEAN Garagnon, droit administratif marocaine, REMALD, série et thème actuelle, n99, 2017.
- Michel ROUSSET, Mohamed Amine BEN ABDALLAH: actualité du droit administratif 2003-2009, el Maarif al Jadida –rabat, 2010.
- Mohamed EL YAAGOUBI, la régionalisation avancée dans les discours royaux, in le droit administratif thématique, imprimerie al Maarif Al Jadida- Rabat, 2016.
- Mohamed EL YAAGOUBI, réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie al Maarif, al Jadida-Rabat, 2006
- Mohamed ELMARGHADI, Etat et symbolique du développement territorial, in la revanche des territoires, sous-direction de Ali SEDJARI, Edition harmattan, Paris 1977.
- Pierre COULMIN, la décentralisation et la dynamique du développement Local, Syros, 1986.
- Saïd BENBACHIR, L'administration Locale au Maroc, Imprimerie Royale Rabat, 1979.
- Tayeb RHAFS, les sociétés de développement régional, vue économiques, dossier région n°10, 1998.
- ✓ **THESES ET MEMOIRE :**
- Abdelhak AKLA, L'administration marocaine dans ses relations avec le public, Thèse de doctorat d'état en droit public, université Mohamed 5, faculté de droit rabat, mai 1985.

- Samih HAMDAOUI, la vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14, thèse pour l'obtention d'un doctorat, université Mohamed 5, faculté de sciences juridique économique et sociale-salé, année universitaire 2016-2017.
- Mohamed BELHAJ, le personnel communal mémoire du cycle supérieur de LENAP, Rabat 1978-1979.

✓ **ARTICLES :**

- Abderrahim FADIL, A propos de l'élection des conseils régionaux, revue marocaine de droit et d'économie de développement, N43, 2000.
- Ahmed BOUAACHIK, université et région au service de la dynamique du territoire, REMALD, n32, mai-juin 2000.
- Gérard MARCOU, Changement et permanences dans le système français d'administration territoriale, revue française d'administration publique, 2012, n°141.
- Guy HERMET, le temps de la démocratie, revue internationale des sciences sociales, n°128, 1991.
- Hassan OUAZZANI CHAHDI, la décentralisation provinciale et communal : bilan sommaire d'une politique, REMALD, N20-21, 1988.
- Hassan OUAZZANI CHAHDI, la régionalisation et la déconcentration, pour quelle équation, décentralisation et pratique locales du développement, revue marocaine d'administration locale et de développement, N6, 1996.

- Hassan OUAZZANI CHAHIDI, la régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir, REMALD, numéro double 105-106, juillet-octobre 2012.
- Jean BENOIT, la liberté d'administration locale, revue française de droit administratif, 2002.
- Mohamed ANTARI, l'administration de proximité, REMALD, « thème actuelle » numéro 35, 206.
- Mohamed EL MOUCHTARY, le rôle des collectivités locale dans le développement économique et social au Maroc, REMALD, thèmes actuel, N24, 2000.
- Mohamed ELYAAGOUBI, la déconcentration administrative à la lumière de décret du 20 octobre 1993, REMALD, n°10, 1995.
- Mohamed Hamid BOUKHARI, la participation de la population quelle organisation, in participation communautaire a la gestion des services locaux, publication du centre de documentation des collectivités locales, ministre de l'intérieur 1998.
- Mohammed EL YAAGOUBI, Le Pouvoir réglementaire local au Maroc (Article 140, Alinéa2 de la constitution), REMLAD, N 77, 2012.
- Mustapha DALIL, Démocratie participative et Développement locale au Maroc, Revue Marocaine d'administration locale et de développement, série Thèmes Actuels, n°73, 2011.
- Pavia MARIE-LUCE, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république française, revue du conseil d'état, n°3, janvier-juin 2003.

- Tarik ZAÏR, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, REMALD, numéro double 99-100, juillet-octobre 2011.
- Tarik ZAÏR, le principe de libre administration des collectivités territoriales, REMALD, N107 novembre-décembre, 2012.
- Tarik ZAÏR, Les enjeux de la régionalisation avancée », l'économiste édition n4597, de 31 août 2015.

✓ المراجع باللغة الانجليزية:

- Gerald HEEGER, The Politics Of Underdevelopment (N.Y: Macmillan, 1974).
- Victor j. FRIEDMAN, the individual as agent of organizational Learning, oxford : oxford university, 2001.

الفهرس:

1	مقدمة.....
2	1- الإطار المفاهيمي للموضوع.....
11	2- الإطار التاريخي للموضوع.....
16	3- الإطار المنهجي المعتمد لدراسة الموضوع.....
19	4- أهمية دراسة الموضوع.....
20	5- دوافع اختيار الموضوع.....
20	6- إشكالية الموضوع.....
21	7- فرضيات البحث.....
23	فصل تمهيدي: الإطار العام للجهوية المتقدمة: بعض التجارب المقارنة.....
24	المبحث الأول: تجربة المجموعات المستقلة بإسبانيا.....
25	المطلب الأول: الإطار التنظيمي للمجموعات المستقلة بإسبانيا.....
29	المطلب الثاني: هياكل واختصاصات المجموعة المستقلة بإسبانيا.....
34	المبحث الثاني: تجربة الجهوية بألمانيا الفيدرالية.....
36	المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للاندرا الألمانية.....
39	المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية للولايات الاتحادية (الاندرا).....
43	المبحث الثالث: نظام الجهوية الإدارية بفرنسا.....
44	المطلب الأول: التطور التاريخي لتجربة الجهوية بفرنسا.....
46	المطلب الثاني: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات بفرنسا.....
50	القسم الأول: الآليات والمحددات التنموية للجهة على ضوء الجهوية المتقدمة بالمغرب....
51	الفصل الأول: تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة.....

المبحث الأول: المحددات الرئيسية لإنعاش الاقتصاد الجهوي	53
المطلب الأول: تفعيل التنمية الجهوية عن طريق آلية التخطيط	53
الفقرة الأولى: تشخيص الواقع الاقتصادي والتنموي للجهة	55
الفقرة الثانية: إعداد المخطط التنموي للجهة وتنفيذه وتقييمه	59
المطلب الثاني: تقوية التنافسية الاقتصادية عبر تشجيع الاستثمار ودعم المشاريع	
التنموية	64
الفقرة الأولى: التدبير اللامركز للاستثمار	64
الفقرة الثانية: الأجهزة التنموية للجهة: مدخل لتنزيل مفهوم الجهة المقولة.....	74
المبحث الثاني: مقومات التنمية الاجتماعية وتدعيم سياسة اعداد التراب الجهوي	82
المطلب الأول: تدخلات الجهة في ميدان التنمية الاجتماعية	82
الفقرة الأولى: السياق العام لتدخل الجهة في الميدان الاجتماعي	82
الفقرة الثانية: مجالات تدخل الجهة في الأمور ذات الطبيعة الاجتماعية	84
المطلب الثاني: تدعيم سياسة إعداد التراب الجهوي رافعة للتنمية الجهوية	88
الفقرة الأولى: أسبقية مؤسسة الجهة في مجال إعداد التراب	89
الفقرة الثانية: مساهمة التقطيع الترابي الجهوي في تحقيق التنمية الجهوية	98
الفصل الثاني: المحددات الإدارية والمالية للتنمية على ضوء الجهوية المتقدمة	105
المبحث الأول: الوسائل البشرية والمالية في ميدان التنمية الجهوية	107
المطلب الأول: الرقي بالعنصر البشري الجهوي	107
الفقرة الأولى: تعزيز دور المنتخب الجهوي	108
الفقرة الثانية: الموظفون الجهويون	118
الفقرة الثانية: الوالي أو العامل مركز الجهة	128
المطلب الثاني: تدعيم الجهة بالموارد المالية	144

145	الفقرة الأولى: طبيعة الموارد المالية للجهة
158	الفقرة الثانية: الوسائل البديلة لتمويل الجهة
169	المبحث الثاني: توزيع الاختصاصات وتدعيم سياسة اللاتمرکز الإداري
169	المطلب الأول: توزيع الاختصاصات وسيلة أنجع لتدبير التنمية الجهوية
171	الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية للجهات
177	الفقرة الثانية: الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة
181	الفقرة الثالثة: الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات
	المطلب الثاني: تدعيم سياسة اللاتمرکز الإداري: ركيزة أساسية لتحقيق التنمية
188	الجهوية
	الفقرة الأولى: مكانة اللاتمرکز الإداري في الخطب الملكية والوثيقة الدستورية
191	
	الفقرة الثانية: الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري: خطوة نحو تفعيل الجهوية
197	المتقدمة
208	خاتمة القسم الأول
210	القسم الثاني: البعد الديمقراطي والتنموي وآفاق تطوير الجهوية المتقدمة بالمغرب
211	الفصل الأول: تدعيم الديمقراطية على صعيد المؤسسة الجهوية لتحقيق التنمية
212	المبحث الأول: التصور الجديد لتدبير الشؤون الجهوية
212	المطلب الأول: مبدأ التدبير الحر كخطوة نحو تدبير أمثل للمؤسسة الجهوية
213	الفقرة الأولى: الإطار العام لتنزيل مبدأ التدبير الحر
224	الفقرة الثانية: ركائز تحقيق مبدأ التدبير الحر للجهة
	المطلب الثاني: دعم الديمقراطية الجهوية من خلال حرية المبادرة في توطيد أسس
232	التعاون والتضامن

233	الفقرة الأولى: البعد العلائقي للتعاون بين الجهات.....
238	الفقرة الثانية: التعاون والتضامن بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى..
244	المبحث الثاني: صناعة القرار على المستوى الجهوي
	المطلب الأول: انتخاب المجالس الجهوية كخطوة نحو التأسيس للديمقراطية الجهوية
245	
246	الفقرة الأولى: الانتخاب المباشر كمدخل لتكريس الديمقراطية الجهوية.....
252	الفقرة الثانية: انتخاب رئيس المجلس الجهوي وحالات التنافي
260	المطلب الثاني: تقوية السلطة الممنوحة لرئيس المجلس الجهوي
261	الفقرة الأولى: سلطة تنظيمية لرئيس المجلس الجهوي
264	الفقرة الثانية: سلطة تنفيذية خاصة بالجهة.....
	الفصل الثاني: الديمقراطية التشاركية: نحو توسيع قاعدة المشاركة في تدبير التنمية الجهوية
270	
272	المبحث الأول: الآليات المصاحبة للتدبير التشاركي الجهوي
	المطلب الأول: الحق في الحصول على المعلومة كمدخل لتبني الديمقراطية التشاركية
273	
	الفقرة الأولى: الإطار الدولي والتكريس الدستوري للحق في الحصول على
273	المعلومات.....
277	الفقرة الثانية: التأطير القانوني للحق في الحصول على المعلومات:.....
	المطلب الثاني: الحق في الحصول على المعلومات وتكريس المشاركة في الحياة
284	الجهوية.....
	الفقرة الأولى: الحق في الحصول على المعلومات رهين بتحقيق مبادئ المرفق
285	الجهوي:.....

290	الفقرة الثانية: تبسيط وتحسين الولوج إلى المعلومة داخل الإدارة الجهوية....
297	المبحث الثاني: الفاعلون الجهويون الجدد
298	المطلب الثاني: دور المواطن في صناعة القرار الجهوي.....
299	الفقرة الأولى: التكريس الدستوري لمشاركة المواطن في الحياة الجهوية:....
302	الفقرة الثانية: الجانب القانوني والتطبيقي لتفعيل مشاركة المواطن
311	المطلب الثاني: الدور التشاركي للجمعيات على المستوى الجهوي.....
312	الفقرة الأولى: أبعاد وأهداف الجمعيات في علاقتها بمؤسسة الجهة.....
317	الفقرة الثانية: طبيعة العرائض المقدمة من طرف الجمعيات لمؤسسة الجهة.
322	خاتمة القسم الثاني.....
325	خاتمة عامة.....
329	لائحة المراجع:.....
366	الفهرس