

Royaume du Maroc
Ministère de l'éducation Nationale, de la
Formation Professionnelle, de l'Enseignement
Supérieure et de la Recherche Scientifique.

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et
Sociales – Fès



المملكة المغربية
وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم
العالي والبحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
– فاس

مركز الدراسات في الدكتوراه : العلوم القانونية والسياسية
مختبر البحث : الدراسات الدستورية والمالية والتنمية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام في موضوع :

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

تحت إشراف الأستاذ:
الدكتور عسو منصور

إعداد الطالب الباحث :
محمد الحجيرة

لجنة المناقشة:

د. عسو منصور : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس مشرفا ورئيسا
د. أحمد مفيد : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس.....عضوا
د. سعيد خمري : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بالمحمدية عضوا
د. زبيدة نكاز : أستاذة مؤهلة بكلية الحقوق بفاس عضوا

السنة الجامعية

2019 – 2018

بسم الله الرحمن الرحيم

"يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ" صدق الله العظيم

المجادلة: 11

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا
إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ" صدق الله العظيم

البقرة 32

إهداء

إلى منبع الحب و الرعاية والعطاء
إلى أبي وأمي
إلى إخواني وأخواتي
فاطمة، امحمد، نجية، جمال، عبدالمنعم، وزهرة
إلى أسرتي الصغيرة زوجتي، و الورود التي زكت حياتي بناتي وأبنائي
نور الهدى، هبة، محمد طه، وبدر
إلى من أنار طريقني في عالم العلم و المعرفة
إلى أساتذتي و أصدقائي وأحبتي و كل من ساهم في خراج هذا العمل إلى حيز
الوجود
إلى عائلتي الحجيبة و بوشريحة
إلى كل بنات وأبناء القلعة

شكر وتقدير

عميق الشكر وعظيم الامتنان لأستاذنا الفاضل الدكتور **عسو منصور**، على تكملة بقبول احتضان وتأطير هذا العمل، رغم انشغالاته الكثيرة، وإذ نعتز بإنجاز هذا العمل تحت إشرافه، مستنيرين بأرائه السديدة وتوجيهاته القيمة، طيلة مشوار البحث المضي والشيق، نتمنى لفضيلته مديد العمر وموفور الصحة والعافية ودوام السداد والتوفيق في أداء رسالته العلمية النبيلة.

كما نتوجه بخالص الشكر والامتنان للسادة الأساتذة الأفاضل : الدكتور **أحمد مفيد**، الدكتور **سعيد خمري**، والدكتورة **زبيدة النكاز**، على تكملة بقبول المساهمة في مناقشة هذا العمل وفحص قضاياها. وتمحيص مسائله بما يعين في تكميل نواقصه وتصويب هفواته وإثراء مضمونه

الشكروالعرفان موصول إلى جامعة سيدي محمد بن عبد الله، وإلى كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر مہراز بفاس، هذا الصرح العلمي الشامخ والمعین المعرفي اللامع الذي نهلت منه ولا تزال أجيال متعاقبة، ساهمت ولا تزال تساهم في إنتاج و نشر المعرفة الدستورية، الحقوقية، القانونية والاقتصادية والاجتماعية وفي تعزيز صرح دولة المؤسسات والحق والقانون.

لائحة الرموز والمختصرات

ج.ر : الجريدة الرسمية

م.س : مرجع سابق

م.ن : المرجع نفسه

ص : صفحة

Art : Article

Coll : Collection

Dir : Sous la direction

Ed : Edition

Imp : Imprimerie

Op.cit : ouvrage précité

P : Page

L.O.L.F : La loi organique relative aux lois de finances

REMALD: revue marocaine d'administration locale et de développement

مقدمة

إن الاهتمام المتزايد، في وقتنا الراهن، بالتنظيمات الجهوية من قبل مختلف دول العالم¹، يجد مبرره في كون الجهات أصبحت الإطار الملائم² للمساهمة في بلورة إستراتيجيات جديدة للتنمية، باعتبارها أحد الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي³ وتكريس الديمقراطية المحلية والاستجابة للتحويلات الدولية والإقليمية السريعة خاصة مع اشتداد المنافسة والسرعة لمواكبة روح العصر في ميدان التنمية⁴. فلا غرابة أن تتجه دول العالم إلى الأخذ بنظام الجهوية كل بحسب معطياته التاريخية والسياسية والاقتصادية⁵، والمغرب بدوره اتجه نحو إعادة النظر في البنيات و الهياكل المكونة للتنظيم الجهوي بالسعي الحثيث نحو إقرار منظومة جديدة للجهوية⁶ داخل التنظيم الإداري المغربي تستجيب لمختلف المطالب الدولية والوطنية⁷، وخصوصا إشكالية التنمية التي تعتبر من أهم الانشغالات الراهنة دوليا ووطنيا نظرا للمشاكل المتشعبة التي يعيشها العالم ولاعتبار التنمية السبيل الوحيد للتقدم والتطور⁸، خاصة وأن العولمة وشمولية الأنساق الاقتصادية

¹- Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, sociologie de l'action publique, édition Armand Colin,(Paris) 2007, p.7.

² - Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II , 2010.Le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} sycle, p 11.

³- سعيد جعفري، الرقابة المالية المحلية: محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1997/1998، ص. 6.

⁴- منية بلمليح، التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94-95، شتنبر- دجنبر 2010، ص. 11.

⁵- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني أزناسن، وجدة، الطبعة الأولى، 2015، ص. 3.

⁶- محمد عبد الرحمان برادة، دفاتر الجهوية، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2017، ص. 13.

⁷- منية بلمليح، مرجع سابق، ص. 11.

⁸- حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغربي، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمالي، مطبعة طوب بريس، الرباط سنة 2011، ص. 7.

والصناعية وسعت شبكة الترابطات الاقتصادية على الصعيد العالمي، وكذلك رفعت من حدة العلاقات التي تربط المقاولات بالمجال⁹.

-التعريف بموضوع البحث

لا يشكل الاهتمام بالجهة والجهوية في المغرب موضوعا جديدا، بل احتلت الجهة منذ وقت طويل مكانة بارزة سواء على مستوى الخطاب الرسمي أو فيما يتعلق بالاختيارات المنتهجة في ميدان السياسة الاقتصادية¹⁰، بيد أن الاهتمام الحالي المركز على الجهة يمنحها مدلولاً خاصاً، يتمثل في الرغبة في تحويلها إلى إطار مؤسسي للتنمية الاقتصادية والسوسيومجالية¹¹، فبالنظر إلى إمكاناتها المؤكدة والمتعددة في مجال استراتيجية النمو والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن الجهة تشكل الإطار المؤسسي والمجالي الذي يضمن نجاعة وفعالية التدخلات العمومية والخاصة على المستوى الترابي¹².

إن العمل بنظام الجهات في المغرب لا يعد حديثاً¹³، فقد أعطى الاستعمار الفرنسي للجهة طابعاً عسكرياً محظاً، حين عمد إلى تقسيم البلاد إلى جهات ومناطق عسكرية مكنته من استغلال خيرات الوطن والتحكم فيه أمنياً وعسكرياً.

وحالياً، فإن الجهة تدخل في إطار تشييد مغرب حديث لتحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتوسيع اللامركزية؛ لأنها تشكل أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإطاراً للحوار والمشاركة بين مكوناتها يكون من نتائجه تقليص الفوارق الجهوية وتحقيق التنمية المتكاملة والمتناسقة لفائدة كافة المواطنين¹⁴، وعلى اعتبار أن التنمية هي عملية إرادية وذاتية بالأساس، أي قائمة على ما يسمى في الخطاب التنموي المعاصر بمبدأ

⁹- الحاج شكر، "سياسة القرب في تدبير إعداد التراب والتنمية المستدامة من خلال مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الترابي، عدد 5، 2004، ص. 21.

¹⁰- محمد الأنفاسي، تقييم تجربة اللامركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984، ص. 8.

¹¹- محمد عبد الصمد الحمراوي، استراتيجيات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 17، 1998، ص. 95.

¹²- نفس المرجع. ص 96

¹³- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي وهران الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 3.

¹⁴- محمد بلحمجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 109.

الاعتماد على الذات، فإن ذلك يصدق على الجهة نفسها، أي أن تنميتها يجب أن تستند بالضرورة، على مقوماتها وإمكاناتها وشروطها الخاصة¹⁵.

ومن ثم، فإن توفير المقومات والشروط الخاصة لا تتحقق إلا بضمان تمتع الجهات بالاستقلال المالي الذي يعد ضرورة من أجل تمكين الجهات من تحقيق التنمية والتقدم الاقتصادي والتأهيل الاجتماعي لمختلف مكوناتها، باعتبارها شريكا للدولة ومساهما في الرفع من الدخل الإجمالي وتحسين الوضعية الاقتصادية للبلاد، وهذا لا يتحقق إلا من خلال تمتيعها بالموارد المالية الذاتية¹⁶ الكفيلة بتغطية نفقات التنمية وحرية تحديد هذه الموارد وأوجه صرفها.

وقد جاء على لسان الملك الراحل الحسن الثاني في كتابه ذاكرة ملك "إن المغرب بمثابة فسيفساء بشرية وجغرافية، ولهذا الغرض أريد تحقيق اللامركزية لأترك يوما الجهات تتمتع باستقلالية كبيرة على شاکلة المقاطعات الألمانية «اللاندر»¹⁷، مما يؤكد أن مطلب الاستقلال المالي والإداري للجهات لطالما اعتبر الهدف الذي يرمي إقرار اللامركزية من خلال توزيع الاختصاصات والموارد اللازمة للاضطلاع بها، والتخفيف من مركزة القرار العمومي التي أصبحت أحد الأسباب الرئيسية لتعثر التنمية، ومن ثم لا غرابة أن نجد أن الدول التي عانت كثيرا من المركزية الشديدة ذهبت بعيدا في مجال اللامركزية من خلال تبني الجهوية¹⁸، وهذا إن كان يدل على شيء فإنه يدل على أهمية التنظيم الجهوي المقرون بالاستقلال المالي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

¹⁵- محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 73.

¹⁶- La documentation française ; les finances publiques et la reforme budgétaire, 2^{ème} édition, Paris, 2006, p. 7.

¹⁷ اللاندر :هو ولاية من الولايات الستة عشرة لجمهورية ألمانيا الاتحادية حيث تحتفظ الولايات المؤسسة للدولة الألمانية حسب الدستور الاتحادي بقدر من السيادة و الإدارة الذاتية وتتمتع الولايات بسلطة تشريعية في جميع المجالات في حين تبقى قضايا الخارجية والدفاع حصرية بالهيئات الاتحادية، أما الشؤون الأخرى تقع تحت السلطة المشتركة للولايات و الاتحاد.

¹⁸- محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001، ص. 18.

وتفعيلا للإرادة الملكية وانتظارات المغاربة في تحقيق التنمية فإن إقرار الجهوية وأهميتها داخل التنظيم الإداري للمملكة ومنحها الاستقلال المالي - بغض النظر عما يمكن أن يقال عن درجة هذا الاستقلال، لم يكن وليد اللحظة وإنما تم بكيفية تدريجية تبعا للتطور التاريخي.

-السياق التاريخي للموضوع

منذ الاستقلال، أعطيت الأسبقية لتشييد دولة موحدة، ذات إدارة ترابية مهيكلية حيث كانت هناك مسيرة تدريجية وجهود مستمرة لإرساء لامركزية ترابية من أجل السماح بإرساء تنمية منسجمة على مستوى مختلف جهات المملكة¹⁹، حيث اختار المغرب تقسيم مجاله الترابي - منذ الاستقلال. إلى مستويين، مستوى العمالة والإقليم الذي تتولى أمر تدبيره مجالس العمالات والأقاليم، ومستوى الجماعة التي تتولى أمر تدبيرها المجالس الجماعية²⁰.

وتعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، وكان صدور ظهير 1960 المتعلق بالجماعات الحضرية والقروية المرحلة التأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي أضيق هو القرية والمدينة، ولكن هذه التجربة ظلت فيها السلطة المركزية من خلال الإدارة الترابية هي المتحكم الرئيسي في إدارة الشأن العام المحلي. وأعقبت هذه التجربة صدور ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة ميثاق جماعي جديد باختصاصات واسعة للمجالس المنتخبة ومنح رؤسائها السلطة التنفيذية وجعل الإدارة الجماعية تحت تصرفهم²¹، باعتبار أن تعزيز اللامركزية يتضمن إحداث جماعات محلية متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ومتوفرة على مجالس منتخبة تقوم بتدبير الشأن المحلي، بعد أن كانت

¹⁹Mohammed Amine BENABDALLAH, Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, REMALD, n° 50, Mai-Juin 2003, p.12.

²⁰- صالح المستف ، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989، ص. 16.

²¹- عبد العالي بنلياس ، تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13، 2014، ص. 97

الإدارة المحلية تتولى التدبير من قبل أعوان محليين معينين من طرف السلطة المركزية في المرحلة بين 1956 و 1960²²، غير أن تصرفات المجالس المنتخبة²³ ظلت خاضعة لوصاية الدولة، عموماً، وفيما يخص اللامركزية الترابية فإن المغرب اعتمدها بشكل متدرج ويشهد على ذلك عدد القوانين التي عالجت الموضوع إلى غاية اليوم²⁴.

أما بالنسبة للتنظيم الجهوي، فإن المفهوم الحديث للجهة ظهر مع منتصف القرن العشرين، باعتبارها مجموعة ترابية منسجمة مجالياً تهدف إلى خلق تكامل اقتصادي إداري تنموي، من أجل النهوض بالإمكانيات البشرية والطبيعية والمالية، وتسخيرها في إطار منسجم ومتوازن، وهكذا تبنتها ألمانيا في دستور 1948 وإيطاليا في دستور 1974 وإسبانيا في دستور 1978 حيث جعلت منها هذه الدول الأوربية العنصر الأساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية²⁵.

على مستوى المغرب شكل اهتمام الدولة بالمسلسل الجهوي أحد الأولويات لتدعيم اللامركزية²⁶، كما تم الاهتمام بالتنظيم الجهوي بهدف تجاوز الاختلالات في التوازن التنموي بين المدن والقرى داخل نفس الجهة وكذلك على المستوى الوطني، حيث لم يبتدئ الاهتمام بالجهة إلا بعد الرسالة الملكية بتاريخ 9 أكتوبر 1967، بمناسبة إعداد المخطط الخماسي 1968-1972، و التي رسمت التوجهات التي يجب إتباعها في هذا الشأن. وكذلك يمكن إدخال نتائج الأشغال المنجزة سنة 1968 من طرف إدارة التخطيط والهادفة إلى تحديد مفاهيم الجهة والجهوية وكذا الأهداف المتوخاة من ورائها، ثم نتائج أشغال

²²-Fatima ZIDORI, Développement humain et gouvernance locale au Maroc, REMALD, n° 80, Mai - Juin 2008,p.70.

²³- إبراهيم أولتيت ، بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف الحقوقيين المغاربة، يومي 26- 27 أبريل 2013، ص. 31.

²⁴ - Fatima ZIDORI , op.cit, p.70.

²⁵ - خالد الشرقاوي السموني ، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 11

²⁶ - عبد الغني الشاوي ، الجهة كمدخل لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 90- 91، يناير - أبريل 2010، ص. 70.

مجموعة الدراسات حول الجهوية في يوليوز 1970²⁷، والتي توجت بجعل الجهوية أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتبار الجهة كقاعدة ترابية لهذه التنمية سنة 1971، وقد أدى هذا التصور إلى تقسيم ترابي للمجال الوطني إلى سبع جهات اقتصادية²⁸، وذلك من خلال إحداث الجهات الاقتصادية بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971²⁹.

غير أن السياسة الجهوية التي جاء بها هذا القانون لم تساهم في محو الفوارق الموجودة بين الجهات وداخلها³⁰، فكل المؤشرات أكدت الهيمنة المطلقة للجهة الوسطى والجهة الشمالية، ذلك أن هاتين الجهتين استقطبتا باستمرار اهتمام الفاعلين الاقتصاديين، وهو ما أثر على سياسة التمويل العمومي للتجهيزات الأساسية المهيكلية والكبرى وعلى موجات الهجرة، وعلى المستوى المعيشي للسكان³¹ مما نتج عنه اختلالات كبرى في التوازن الاقتصادي والاجتماعي الجهوي بين مكونات الوطن³².

وفي محاولة من أجل القضاء على هذه التفاوتات تم إعادة تنظيم التراب الوطني على أسس جديدة تتجاوز الأسس التي تمت عليها هيكلية الجهات الاقتصادية السبع، والتي لم تترجم بكيفية فعلية إلا في التسعينات من القرن الماضي خلال المراجعة الدستورية.

وعلى مستوى الواقع المؤسسي، فإن تحديد الأهداف الجديدة في ميدان سياسة إعداد التراب الوطني، أدى إلى إدخال تعديلات على القوانين المنظمة لهذا المجال، إنطلقت بإعطاء الفصل 94 من الدستور المراجع لسنة 1992 الجهة صفة جماعة محلية، وتواصلت بانتخاب أعضاء المجالس الجهوية، وانتهت بانتخاب أغلب أعضاء مجلس

²⁷- محمد غنايم، تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 19.

²⁸- محمد غنايم مرجع سابق، ص. 19.

²⁹- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق الاقتصادية، ج.ر عدد 3060.

³⁰ - Mustapha MECHICHE ALAMI, Région + Démocratie = Développement, Edition Fondation Sidi Mchich Elalami, 1^{er} édition Octobre 1997 Kenitra p.16.

³¹- محمد عبد الصمد الحمراوي، مرجع سابق، ص 90

³²- حميد أبولاس، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، طبعة سبارطيل، طنجة 2010، ص

المستشارين في دجنبر 1997 من بين أعضاء المؤسسة الجهوية³³، وكانت الجهة وإلى غاية صدور دستور 1992 لا تتمتع لا بالشخصية القانونية ولا بالاستقلال المالي³⁴.

وجاء في الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 1992: "وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها استكمالاً للإصلاح الدستوري لسنة 1992 الذي إرتقي بالجهة إلى جماعة محلية تدبر شؤونها بطريقة ديموقراطية مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية...". ولهذا يظهر أن الجهة لم يتم منحها سلطات سياسية كما أنها لم تعتبر مؤسسة بالمعنى السياسي³⁵ حيث نظر إليها الملك كوحدة اقتصادية واجتماعية وكأداة للتنمية بالدرجة الأولى³⁶.

غير أنه وبعد اعتبار الجهات جماعات محلية حسب الفصل 94 من دستور 1992³⁷، والذي لم يواكبه شيئاً يذكر بخصوص الجهة حتى جاء دستور 1996 من خلال الفصل 101 وقيد سلطة القرار الإداري والمالي للجهات وحول اختصاصاتها التنفيذية للعمال كممثلين للسلطة المركزية³⁸، وتنفيذاً لمقتضيات دستور 1996 صدر القانون المنظم للجهات سنة 1997³⁹ الذي اعتبر الجهات جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴⁰، وعمل على تحديد اختصاصات الجهة باعتبارها أداة رئيسية ومجددة

³³ - نفس المرجع، ص. 96.

³⁴ - Jilali CHABIH, Les aspects financiers de la décentralisation territoriales au Maroc, thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Panthéon-Assas (Paris II), faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Paris, année universitaire 1992-1993, p. 26.

³⁵ -Latifa LANKAOUI, Régionalisation élargie, quel financement des initiatives économiques locales, réseau des juristes maghrébins «les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb», imprimerie El MaarifAl Jadida, Rabat, 2011.P.27

³⁶ - خالد الشرفاوي السموني، مرجع سابق، ص. 14.

³⁷ - دستور المملكة المغربية لسنة 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 بتنفيذ نص مراجعة الدستور ج.ر. 4172.

³⁸ - دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج.ر. عدد 4420.

³⁹ - ظهير شريف رقم 1.97.84 97 ، صادر بتاريخ 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 4470

⁴⁰ - المادة 1 من القانون رقم 47.96 المنظم للجهات.

للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموارد اللازمة لممارستها، سواء على مستوى تعبئة وسائلها الخاصة أو من خلال استفادتها من حصتها من الضرائب الوطنية⁴¹.

واعتبارا لما جاء في خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش ليوم 3 مارس 1996 أثناء حديثه عن المخطط الاقتصادي والاجتماعي المزمع إنجازه آنذاك ... "فالتناسق هو الكفيل بمحاربة الفوارق بين شرائح المجتمع المغربي وجهاته وهو السبيل إلى تمتين لحمة التضامن الرابطة بين أبنائه، لذا وجب أن توجه جميع المبادرات إلى الحد من التفاوت حتى لا يكون هناك مغرب يسير بسرعة العصر وآخر يتعثّر في السير، مغرب سعيد وآخر يتأرجح بين الجهل والفقر، نافع وآخر غير نافع..".

وبما أن هناك بعد جهوي للمشاكل الواجب حلها من خلال التقطيع الترابي الذي يأخذ في اعتباره هذا البعد⁴²، فقد أحال القانون المنظم للجهات على مرسوم يحدد التقطيع الترابي الجديد من خلال تحديد عدد الجهات وتوزيعها وأسمائها وغيرها من المعطيات المتعلقة بالجهات وبتمكينها من ممارسة شؤونها عن طريق مجالسها المنتخبة، وقد صدر فعلا هذا المرسوم بتاريخ 17 غشت 1997⁴³، بهدف إعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي للجهات والتوزيع العادل للإمكانيات، تبعا لإصلاح الإطار القانوني المنظم للمالية المحلية من خلال إصلاح النظام المالي⁴⁴ والجبايي⁴⁵ والمحاسبي⁴⁶، من أجل تحديث التدبير المالي وتعزيز بعض المقتضيات المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية.

⁴¹- مما جاء في بيان الأسباب، للقانون رقم 47.96 المنظم للجهات

⁴²- Najib Ba MOHAMMED, Régionalisation et avenir de la région au Maroc, REMALD, n° 72-73, Janvier - Avril 2007, p.54.

⁴³- مرسوم رقم 2.97.246 ، صادر بتاريخ 17 غشت 1997، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر. عدد 4509

⁴⁴- ظهير شريف رقم 1.09.02 ، صادر بتاريخ 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5711.

⁴⁵- ظهير شريف رقم 1.07.195، صادر بتاريخ 30 نونبر 2007، بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ج.ر. عدد 5583.

⁴⁶- مرسوم رقم 2.09.441، صادر بتاريخ 3 يناير 2010، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5811.

غير أن التجربة والممارسة الميدانية أبانت عن عجز هذه التجربة في تحقيق تنمية شمولية ومتوازنة في جميع الجهات، فهناك فقط جهة أو جهتان حققتا نوعاً من التنمية المتوازنة بين العمالات والأقاليم المكونة لها، لكن باقي الجهات كرسّت مفارقة تنمية مركز الجهة على حساب باقي المدن المكونة للجهة فضلاً عن استمرار الاختلالات على مستوى التنمية بين الجهات⁴⁷، ويرجع ذلك بالأساس إلى غموض الاختصاصات وضعف الموارد سواء الذاتية الكفيلة بتحقيق الاستقلال المالي أو حتى الموارد المحولة القادرة على تغطية الأعباء، والتوزيع المتفاوت للإمكانيات والموارد بين الجهات، إضافة إلى احتكار ممثلي السلطة المركزية لسلطة التقرير والتنفيذ على مستوى التدبير المالي لشؤون الجهات، مما ساهم في تعميق تبعيتها للمركز.

أمام حدة هذه الاختلالات وضعف التنمية على مستوى الجهات وضرورة تصحيح هذه الأوضاع وتعزيز التنمية الاقتصادية على مستوى الجهة، أبانت الإرادة الملكية عن توجه جديد: "لتطبيق جهوية متقدمة متدرجة، تشمل كل مناطق المملكة"⁴⁸، تبعها تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية على إثر الخطاب الملكي لـ 3 يناير 2010، حيث أعدت اللجنة تقريراً⁴⁹ يتضمن تصوراً حول عدد الجهات المقترحة ومؤهلاتها ومجموعة من المقترحات الكفيلة بتنمية الجهات الفقيرة⁵⁰، وتعزيز الإمكانيات المالية والتدبيرية للجهات.

واستجابة للدعوة الملكية الرامية للتكريس الدستوري للجهوية⁵¹، جاء دستور 2011⁵² بمجموعة من المقتضيات التي أعادت الاعتبار للجهات وأعطتها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى⁵³ أفردت لها اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة

⁴⁷ - عبد العالي ماكوري، المحددات الدستورية لاختصاصات الجهة في ظل الإصلاح المرتقب، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 26-27 أبريل 2013، ص. 100.

⁴⁸ - الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

⁴⁹ - أصدرت اللجنة الاستشارية للجهوية، تقارير يتضمن تصورها حول الجهوية المتقدمة.

⁵⁰ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 100.

⁵¹ - الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011.

⁵² - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج.ر. عدد 5964 مكرر.

⁵³ - الفصل 143 من دستور 2011

مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة⁵⁴، وباعتبار أن الجهوية المتقدمة لا يمكن أن تحقق النجاح المنتظر، إلا إذا توفرت هذه الجهات على الموارد الكافية من أجل التدبير الجيد لشؤونها⁵⁵، قام الدستور بتعزيز الموارد المالية للجهات⁵⁶، وإعطاء صلاحية تنفيذ مقررات المجالس الجهوية لرئيسها⁵⁷، والتي اعتبرت بحق مقتضيات هامة لتعزيز الاستقلال المالي للجهات، واستكمالاً لما جاء به الدستور الجديد تم إصدار القانون التنظيمي رقم 111.14 المنظم للجهات⁵⁸ الذي صدر سنة 2015 والذي اعتبر الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لا مركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة⁵⁹.

- أهمية الموضوع

ترتبط أهمية الموضوع بالتنظيم الجهوي كآلية حديثة لتدبير الشأن العام الجهوي والوطني، خاصة مع انطلاق العمل بالجهوية المتقدمة باعتبارها "توجها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة"⁶⁰، وحادثة الإطار القانوني المنظم لها مما يقتضي مواكبة هذا الورش الإصلاحي بالدراسة والبحث والتقييم لوضع اليد على أوجه القصور واستحضار وسائل التصحيح والتقويم، للوصول إلى تنظيم مالي جهوي مستقل، قوي وأكثر فعالية قادر على تحقيق التنمية.

⁵⁴ - الفصل 140 من دستور 2011.

⁵⁵ - Hassan OUAZZANI CHAHDI, La régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir, REMALD, n° 105- 106, Juillet - Octobre 2012, p.63.

⁵⁶ - زكرياء الكداني، الجهوية وآفاق التنمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011، ص. 35.

⁵⁷ - الفصل 138 من دستور 2011.

⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1.15.83، صادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 6380.

⁵⁹ - المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰ - الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010.

هذا بالنسبة للأهمية العلمية للموضوع، أما الأهمية العملية فتتجلى في دور التنظيم الجهوي في الدفع بعملية التنمية والمساهمة في الإقلاع الاقتصادي⁶¹ والتنمية عموماً، فالمنظور الحديث لفكرة الجهوية يقوم على الجانب الاقتصادي، حيث أن هذا الأخير بإمكانه تخفيف مجموعة من الأعباء عن الدولة من منطلق القابلية لإنجاز مجموعة من المشاريع والبرامج الاقتصادية⁶²، كما أن الجهوية تعتبر نمطاً من التعبير عن تصور مجتمع ما لحاجاته ومشكلاته وإمكاناته، والكيفية التي يراها مناسبة لتدبير هذه الأمور والتحكم فيها⁶³.

إن هذا الدور الطلائعي الذي يمكن أن تلعبه الجهات يرتبط بالمهام المنوطة بها والمتعلقة بالنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة عن طريق تنظيم وتنسيق وتتبع المشاريع التنموية وإنجاز التجهيزات والبنى التحتية الكفيلة بإنعاش الاستثمار وتحسين جاذبية المجال الترابي⁶⁴، غير أنه لا يمكن تحقيق هذا الدور بدون توفير الآليات والوسائل المساعدة على تقوية الجهات وتهيئتها لمواجهة الإكراهات التدييرية المرتبطة بتسيير الشأن العام خاصة على المستوى الاقتصادي، فهي مدعوة أكثر من أي وقت مضى للتسلح بمقومات تدييرية حديثة وفعالة تمنحها الحصانة والمناعة اللازمة لمواجهة تحديات العولمة⁶⁵، وهذا يقتضي تعزيز قدراتها وتحديث آلياتها التدييرية⁶⁶، وذلك بتوفير المقومات الكفيلة بتعزيز استقلاليتها المالية، عن طريق تمتعها بالموارد المالية الذاتية والتخفيف من قبضة الإدارة المركزية على القرار المالي على مستوى الجهة، وبالتالي قدرتها على ممارسة اختصاصاتها والاضطلاع بمهامها التنموية وفق شروط النجاعة والفعالية وتمتعها بالقدرة اللازمة على مواجهة أي إكراه تدييري أو مالي قد يعترضها.

⁶¹ - Michel BOUVIER, les finances locales, librairie générale de droit et de jurisprudence, EJA, L.G.D.J, édition 11. 2006, Paris, p. 10.

⁶² - محمد غنايم، مرجع سابق، ص. 24.

⁶³ - محسن مصطفى، مرجع سابق، ص. 72.

⁶⁴ - المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁵ - محمد علي أدبياء، مرجع سابق، ص. 24.

⁶⁶ - Michel BOUVIER, op. cit; p.10

- أسباب اختيار الموضوع وصعوباته

إن اختيار موضوع مالية الجهة ومتطلبات التنمية يعود بالأساس إلى اعتبارين أحدهما شخصي والآخر موضوعي، بالنسبة للاعتبار الأول فإن اختيار هذا الموضوع راجع للفضول العلمي الذي ظل يراودني منذ أن تمت إثارة هذه الإشكالية في إحدى الندوات التي حضرتها والذي أعطاني انطبعا بأن الإشكالية تحتاج للإجابة عنها إلى حيز زمني أكبر مما قد تستطيع مداخلة قصيرة منحه، نظرا لشساعة الموضوع وأهميته، بالإضافة إلى اهتمامي منذ مدة بالشأن المحلي وانتدائي من طرف السكان لتدبير الشؤون المحلية كمنتخب جماعي وإقليمي ثم جهوي في انتخابات 4 شتنبر 2015، حيث تكونت عندي قناعة كبرى بأهمية ودور الجهة في تحقيق التنمية، أما بالنسبة للاعتبار الموضوعي فيتمثل في ندرة الأبحاث التي تطرقت لمالية الجهات بالمغرب ومتطلبات التنمية وكذلك للاستقلال المالي للجهات، وأهمية هذا الاستقلال المالي في تأهيل الجهات لتلعب دورها الحقيقي في الرفع من التنمية والمساهمة في التقدم الاقتصادي للبلاد.

كما تشمل الدوافع الموضوعية، كون الجهة والجهوية أصبحت ضرورة واختيارا لا رجعة فيه، ومكسب ديمقراطي ينضاف للتراكمات الإيجابية للنظام الإداري اللامركزي، الذي يجب تقويته وتدعيمه، وذلك لن يكون إلا بالبحث عن الاختلالات والعوائق، وتوفير الحلول الملائمة لها وإصلاحها، وخصوصا وأن المرحلة لم تعد تسمح بالبطء في إيجاد المقاربات والحلول الكفيلة بتأطير إشكالية التنمية، وهذا ما دفعنا وشكل لنا فضولا علميا لتناول هذا الموضوع.

أما بالنسبة للصعوبات التي اعترضت إنجاز البحث فتتجلى في ندرة المراجع المتخصصة خاصة مع حداثة القانون الجديد المؤطر للتنظيم الجهوي، وكثرة مؤشرات قياس الاستقلال المالي، وصعوبة الحصول على جميع المخصصات المالية بكل الجهات وتجميعها وتحليلها، خصوصا وأنا انتظرنا خروج القانون التنظيمي 111.14 مدة طويلة وبعدها تأخرت كثيرا المراسيم التطبيقية والتي تم الإفراج عنها مؤخرا وتأخر إخراج البرامج التنموية للجهات، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب والتي كان من اللازم إخراجها

حسب القانون في السنة الأولى من الولاية الحالية وقلة الإحصائيات والأرقام، وقدم المعطيات حول بداية هذه التجربة التأسيسية للجهوية.

- التحديد المفاهيمي للموضوع

يفرض التحديد المفاهيمي لموضوع البحث تعريف بعض المفاهيم التي تعتبر مفاتيح وجب الإلمام بها وضرورة تحديد معناها والخصائص المميزة لها. فبخصوص مفهوم الجهات⁶⁷ فإن التنظيم الترابي للمملكة يعتبر تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة⁶⁸ كما جاء في الدستور و القانون التنظيمي للجهات، وبالتالي فإن هذا التحديد يفرض علينا معرفة العناصر المكونة له مفاهيميا، والمتمثلة في مفهومي اللامركزية والجهوية المتقدمة.

• اللامركزية:

يمكن حصر مفهوم اللامركزية في تقويت جزء هام من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وتنفيذها بإمكانيات وموارد محلية لفائدة الجماعات وذلك ضمانا لاتخاذ قرارات فعالة ومجدية تراعي المتطلبات المحلية وتأخذ بعين الاعتبار معطيات الواقع المتخذة لصالحه⁶⁹، فإن كانت اللامركزية تعد من أرقى الأنظمة لترسيخ وتوسيع الديمقراطية المحلية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، فقد أصبحت وسيلة أساسية للنجاعة والتطوير الاقتصادي على المستوى المحلي والوطني كذلك⁷⁰، ومما لاشك فيه أن المستوى الترابي هو الحيز الذي يجب أن تطرح في إطاره المسائل الحقيقية المتعلقة بالتنمية⁷¹، وتتجسد فيه التناقضات الأساسية للسياسات الاقتصادية الوطنية، وتعتبر اللامركزية إحدى الرهانات المطروحة، خصوصا في ظرفية يسعى من خلالها المغرب إلى إنشاء جهوية حديثة ومتقدمة، تتطلب المزيد من الليونة، وتسمح بدعم الدور الاقتصادي

⁶⁷ - سعيد بوجروف، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب؟ المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، سنة 2012،

ص. 24

⁶⁸ - المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁹ - خالد البهالي، الحكامة التشاركية، قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص. 133.

⁷⁰ - حسن أغمري، التنظيم الجماعي، المستجدات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2012 - 2013، ص. 4.

⁷¹ - سعيد بوجروف، مرجع سابق، ص. 13.

والاجتماعي للجماعات الترابية، وتكريس هذا الدور لتحقيق التنمية على مستوى كل التراب الوطني⁷².

• الجهوية المتقدمة:

مفهوم الجهوية يفيد معنيان، الأول (Regionalisme) يعني مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية وقد تتحول إلى توجه سياسي، أما الثاني فيفيد (Regionalisation) ويقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي، بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه سياسة اللامركزية، بل أصبح مجالا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف المجتمعات المحلية⁷³، ومن ثم فمدلول الجهوية - بمعناها الثاني يكون موجهها أساسا نحو إعادة التوازن الترابي للنمو الاقتصادي وذلك لمحاربة الاختلالات عن طريق برامج التنمية الجهوية لضمان فعالية جهوية تساهم في خلق مسلسل الإقلاع الاقتصادي⁷⁴، هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاربة الفوارق بين الجهات وإحداث تنمية متوازنة للقضاء على الأثر التقفيري⁷⁵.

* **الجهة:** يعتبر مفهوم الجهة من المصطلحات السياسية والإدارية التي ظهرت في النصف الثاني من القرن 19، وارتبط ظهورها بمفهوم الديمقراطية في الدول ذات النظام اللبيرالي. وتعني كلمة الجهة من الناحية اللغوية، ناحية من النواحي أي جزء من الكل وهي بهذا تعني الضاحية أو المجال المحيط بمركز معين Centre et périphérie وهكذا يمكن التمييز بين الناحية والجهة التي قد تضم مراكز عدة بضواحيها المتنوعة، والجهة هي الموضع الذي نتوجه إليه ونقصده، وتختلف الجهة عن المنطقة التي هي رقعة ترابية معينة مشخصة ثقافيا أو سياسيا أو عسكريا، وعن الناحية التي تطلق على اتجاه

⁷²- طارق لباخ، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013، ص. 149.

⁷³- نجيب جيري، الجهوية الموسعة بالمغرب - الدينامية ورهان التنمية المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013، ص. 135.

⁷⁴ - Jean FOUGEROUSE. L'état régional, une nouvelle forme d'Etat ? imp Bruylant 2008, Bruxelles, p.122.

⁷⁵- محمد بلحمجوبي، مرجع سابق، ص. 110.

قطبي جغرافي غير محدد ترابيا، وعن الجهوية التي تعبر عن توجه سياسي اقتصادي وثقافي معين⁷⁶.

وقد عرفت لجنة الشؤون الجهوية للمجلس الأوروبي الجهة⁷⁷ "بالوحدات التي تتموقع تحت مستوى الدولة المركزية، وتتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب"، ولعل هذا التعريف يتماشى مع ما ذهب إليه المشرع المغربي في المادة 1 من قانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات "كونها جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تحت سلطة الوصايا".

وعموما فإنه لحد الآن لم يتم وضع تعريف موحد للجهة نظرا لاختلاف المنطلقات والتصورات والفلسفات التي تطرقت لموضوع الجهة والجهوية.

إن مفهوم الجهوية من المفاهيم التي طُبعت تطور الفكر السياسي بالعالم الرأسمالي، الذي أفرزته التحولات التي تشهدها أوربا مع فكر النهضة وعصر الأنوار. وبهذا المعنى فإن الجهوية انبثقت عن مجموع التحولات التي شهدتها أوربا، حيث ظهرت الجهوية كآلية تدبيرية لتعزيز لامركزية صنع وتنفيذ القرار، ولدمقرطة تسيير وتنظيم وهيكله مختلف دوايب ومجالات ومكونات المجتمع، وطرحت الجهوية كاختيار تدبيري للمجتمع، ليهتم بجميع جهاته ومجالاته وقطاعاته الإنتاجية المتعددة⁷⁸.

وفيما يتعلق بأنواع وأشكال الجهوية فيمكن التمييز بين ثلاثة أنواع⁷⁹:

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

⁷⁶ عبد الله متوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45-2001، ص. 35.

⁷⁷ - Rapport de crédit local de France, 1994, p.9.

⁷⁸ مصطفى محسن، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، رؤية اجتماعية نقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص. 71.

⁷⁹ عبد اللطيف بكور، الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 8- ماي - يونيو 2008، ص. 111-112.

* **الجهوية الإدارية:** وهي نوعين: جهوية إدارية لامركزية، و جهوية إدارية مع عدم التركيز.

✓ **الجهوية الإدارية اللامركزية:** في إطارها تتمتع الجهة باستقلال مالي يتمثل في وجود إدارة منتخبة وموارد مالية وبشرية واختصاصات محددة بواسطة القوانين العادية.

✓ **الجهوية الإدارية مع عدم التركيز:** تتوفر على إدارة وموارد مالية وبشرية ولها اختصاصات محددة، غير أن الجهة تكون مسيرة من طرف ممثلين للسلطة المركزية.

* **الجهوية السياسية:** تتمتع الجهة هنا بسلطات سياسية مهمة، وتحتل مكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، فهي تتقاسم مع السلطة المركزية الوظائف السياسية في الميدان التشريعي والتنظيمي وقواعدها محددة دستوريا⁸⁰، والجهوية السياسية هي أعلى مستوى من مستويات اللامركزية الترابية دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية التي تتوفر فيها الجهة على سيادتها التامة مع احترام القوانين الاتحادية.

* **التنمية:** يعد مفهوم التنمية من أهم المفاهيم العالمية في القرن العشرين، حيث أطلق عليها عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة فيما يسمى "عملية التنمية"، هذا وتبرز أهمية مفهوم التنمية في تعدد أبعاده ومستوياته، وتشابكه مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط، الإنتاج، التقدم المالي⁸¹.

وقد ارتبط مفهوم التنمية ارتباطا وثيقا بعلم الاقتصاد واستعمل 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 أفراد، لينتقل بعدها مفهوم التنمية إلى حقل السياسة منذ الستينيات للقرن العشرين، حيث ظهر

⁸⁰- Pierre LASCOUNES et Patrick le Gales ; sociologie de l'action publique, édition Armand Colin. Paris 2007, p. 7.

⁸¹- محمد الدرويش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية - المغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت، آفاق مشروع الجهوية المقدم، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 25.

كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان الغير أوربية اتجاه الديمقراطية، وتعرف التنمية السياسية: "بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية"⁸².

أما عن علاقة المشاركة والتنمية فهي تتأسس على المساهمة العملية في إعداد وتدبير المشاريع التنموية المتنبئة من طرف جماعة ترابية أو أحد الفاعلين، فهي التزام إرادي وتلقائي، جماعي أو فردي للمواطن في تحسين بيئته⁸³.

وهناك من يعتبر التنمية في جوهرها بمثابة "زيادة في الطاقة الإنتاجية في المجتمع بالصورة التي تؤدي إلى الرفع من مستواه"، وهي بهذا المفهوم تنمية ذات أبعاد متعددة ومتنوعة تجمع ما بين الجانب الاقتصادي الكمي والجوانب الاجتماعية والثقافية التي تركز على تأهيل المجتمع ومحاربة التخلف ورفع مستوى عيش السكان كما وكيفاً⁸⁴.

فهذا التعريف يركز بشكل أساسي على الجوانب الموضوعية للتنمية، التي تزوج بين التغييرات الاقتصادية ذات الطابع المادي والكمي، وبين العناصر المعنوية الاجتماعية والثقافية التي يمكن اعتبارها بمثابة إطار داعم ومؤطر ومنظم للتنمية الاقتصادية.

وبالمقابل نجد بهذا الخصوص من يركز على "رفع معدلات الأداء ومستويات الكفاءة الإنتاجية بواسطة مجموعة من الآليات والوسائل المالية والبشرية، تهدف بالأساس إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية"⁸⁵، وهذا التعريف بقدر ما يحاول التطرق لمآل التدخل التنموي للمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، يركز على أهداف ومؤشرات نشاط تنموي ذاتي.

⁸²- حفظ الله بلحاج ، السياسة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب – دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات 2009-2010، ص. 6.

⁸³- Idriss ABBADI ,gouvernance participative locale au Maroc , Edition 2004, p. 14.

⁸⁴- عبد اللطيف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2011، ص. 307.

⁸⁵- عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 307.

فمفهوم التنمية أصبح يرتبط بممارسة المهام والاختصاصات التي أصبحت تطل مختلف المجالات والشؤون التديبرية⁸⁶، فالأمر أصبح يتعلق بإشباع حاجيات السكان الأساسية، وفي نفس الوقت الرقي بالجماعة الترابية ورفع مستواها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي وحتى السياسي، على اعتبار أن التنمية أصبحت تتداخل مع باقي المجالات، بل إن الحق في التنمية أصبح في الوقت الراهن حقا من حقوق الإنسان.

فالتنمية لا تقتصر بالتالي على إحدى التعريفات السالفة، وإنما هي ذاتها جميع هذه التعريفات مجتمعة ومتكاملة، بشكل يجعل منها مفهوما شاملا لمختلف مناحي الحياة. ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار التنمية الترابية بمثابة صيرورة وظيفية تعتمد على آليات قانونية ومادية ومالية وبشرية، تهدف للرقى بوضعية الجهة من جميع مناحي الحياة العامة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية...) وتحقيق حاجيات السكان باستعمال أمثل للموارد المالية وعلى رأسها الميزانية الجهوية، مع الاستفادة من جميع الطاقات والإمكانيات المتاحة والمتوفرة بالتعاون والشراكة مع باقي الفاعلين الترابيين وبمساهمة المستفيدين مباشرة من المشاريع التنموية⁸⁷.

* المالية الترابية:

تعتبر المالية الترابية مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية الترابية⁸⁸.

فباعتبارها جزء لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية الترابية موضوع عدة إصلاحات وتغييرات منذ سنوات السبعينات، وهذه التغييرات لم تهتم فقط تحولات البنيات المحلية بل همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية.

والحقيقة أن المالية الترابية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول، وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات والعلاقات المعقدة، حيث تحتل هذه الأخيرة في

⁸⁶ - محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، دجنبر 2004، ص.1.

⁸⁷ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 309.

⁸⁸ - Le financement des collectivités locales, les défis du 21^e siècle, p. 11.

السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية مكانة هامة تجعل منها محرك كل سياسة ترابية تنموية.

إن وجود مالية ترابية، إلى جانب المالية العمومية يعتبر بمثابة الأساس المالي للنظام اللامركزي نفسه، فتحقيق التنمية الترابية وتدبير الشأن الجهوي رهين بوجود وحدات لا مركزية منتخبة، يخولها القانون ممارسة مهام واختصاصات تنموية، عبر وسائل وإمكانات مالية يتم تجسيدها في ميزانية الهيئات اللامركزية نفسها⁸⁹.

فالميزانية الجهوية إنما تسطر العمليات أي التصرفات المالية والمحاسبية التي تسمح للجهات ببرمجة مشاريعها التنموية وتنفيذها، ويعتبر إحداث وحدات ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تكريسا لمبدأ التسيير التنموي الجهوي وبالأساس إحداث هيئات تختص بتحقيق التنمية الترابية، فمجالات عمل واستغلال الجماعات الترابية، وكذا ميادين ممارستها لاختصاصاتها، تندرج كلها في هذا السياق بدءا من التسيير الترابي لشؤون السكان، ومرورا بتدبير المصالح والمرافق الجهوية، ثم وصولا إلى تنمية وإنعاش الاقتصاد الجهوي، وهذه المجالات إنما تتمحور حول النشاط المعني والتدبير الجهوي، والذي يجد أسسه المالية والمحاسبية في الميزانية الجهوية بحمولتها القانونية والعملية، وبكل حيثيات تحكم اللامركزية الجهوية في إعدادها وتنفيذها واستقلالية تدبيرها.

وبالتالي، تعتبر الجهة مجموعة ترابية منسجمة تهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية تحقيق قدر من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم، يلائم تدخل الدولة قصد إنجاز عمليات التخطيط والتنمية الجهوية، وهي مظهر من مظاهر التنظيم الإداري الذي يضع مجموعة من الاختصاصات الهامة بين الفاعلين المحليين في مجموع التراب الوطني.

وباعتبار أنه ليس هناك شكل واحد ومحدد للجهة إذ تختلف باختلاف المعطيات الحضارية والاقتصادية لكل أمة، مع توحيد الهدف والمتمثل في السعي إلى تقليص الفوارق بين مختلف الأقاليم بغية تحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة والحرص على ضمان وحدة الدولة

⁸⁹ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 32.

الوطنية⁹⁰، تمثل الجهوية المتقدمة توجهها مغربيا تمت الدعوة إليه من خلال الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008، باعتباره تنظيمًا مغربيا يضمن التلاحم بين المكونات الإدارية للمملكة ويحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وإذا تم ربط مفهوم الجهات بالاستقلال المالي فإنه يقصد بها قدرة الجهات على التسيير المالي والمحاسبي لمداخلها ونفقاتها بالاستقلال اللازم عن السلطة المكلفة بمراقبتها، ويميز علم الإدارة بين وجهين للاستقلال أولهما شكلي يتكرس بوجود ذمة مالية وميزانية ونظام محاسبي خاص بالجهة ومستقل عن ذمة وميزانية ومحاسبة الدولة، أما الوجه الثاني لهذا الاستقلال فيثبت بتوفر الجهة على سلطة تقريرية في تحديد مواردها المالية بنفسها وتحديد نفقاتها والتحكم في استعمال هذه الموارد والتحملات⁹¹، مما يعني أن تتمتع الجهات بحرية مطلقة في تحديد مداخلها ومصاريفها، وهو ما يعتبر صعبا نظرا لكون السلطة المركزية في أغلب دول العالم يعود لها أهم الاختصاصات وتتمتع بأكثر الموارد مردودية⁹².

وبالتالي، وانطلاقا من التعريف السابق فإن الاستقلال المالي يتطلب توفر عدة مقومات يمكن اعتبارها مؤشرات تمكن من قياس مدى تمتع الجهة بالاستقلال المالي وهي:

- مدى كفاية الموارد الذاتية في تغطية النفقات المسجلة في الميزانية⁹³، ومن ثم مدى اعتماد الجهة على التمويل المركزي لتغطية الفرق بين مداخلها الذاتية ونفقاتها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمتع الجهة بحرية تحديد الموارد الذاتية⁹⁴ والتوزيع العادل لهذه الموارد بين الجهات والمستويات الإدارية الأخرى، من خلال تمتعها بالسلطة الجبائية،

⁹⁰ - منية بلمليح، مرجع سابق، ص. 11.

⁹¹ - المصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، يناير - فبراير 2013، ص. 27.

⁹² - Cigu ELENA, An aproach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge, journal of public administration, finance and law, issue 6, 2014, p. 45.

⁹³ - محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظار التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 17-18 ابريل 2015، ص. 53.

⁹⁴ - Beer-Tóth KRISTIN, Local financial autonomy in theory and practice, thesis for obtaining PHD in economics and social sciences, university of Fribourg Switzerland, the faculty of economics and social sciences, session 2008-2009, p.70.

وتدعيم إمكانيات التدخل الاقتصادي، والرفع من مردودية النفقات من خلال توجيهها لإنجاز البرامج والمشاريع التنموية؛

- مدى تمتع الجهات بسلطة تحديد المداخل والنفقات أثناء إعداد الميزانية، وإمكانية تدخل السلطة المركزية من خلال ممثليها في المسطرة الموازنة؛ سواء على مستوى إعداد الميزانية أو تنفيذها أو تعديلها أو حصرها، ومن تم فتدخل الإدارة المركزية خلال هذه المراحل عن طريق التوجيه والتأشير يشكل عرقلة لاستقلالية الجهة على المستوى المالي؛

- طبيعة الرقابة الممارسة على التدبير المالي للجهة والأجهزة المكلفة بها، ويمكن التمييز بين الرقابة الذاتية التي تمارسها الجهة بواسطة أجهزتها الداخلية من أجل وضع اليد على الاختلالات وتقويمها، والمراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية أو ممثليها التي تساهم في تقييد القرار المالي الجهوي، إضافة لضرورة التمييز بين الرقابة البعدية التي تشكل أداة لإثارة المسؤولية وإعمال المحاسبة، وبين الرقابة القبلية التي تساهم في تعطيل المساطر وعرقلة مبادرات الفاعل الجهوي.

ويتضح من خلال مؤشرات الاستقلال المالي المذكورة، أن هناك قاسما مشتركا بينها يتمثل في سلطة اتخاذ القرار، بمعنى أن الانتقال من المفهوم الضيق إلى المفهوم الواسع للاستقلال المالي، يعني الانتقال من استقلالية التسيير إلى استقلالية اتخاذ القرار، أي أنه لا يكفي التمتع باستقلالية في التسيير المالي عبر تخصيص أو استعمال الموارد المالية، بل يتعين التوفر على سلطة تحديد وخلق هذه الموارد، نفس الاستقلالية مطلوبة بخصوص القرارات المرتبطة بالميزانية⁹⁵.

كما أن دراسة محور الاستقلال المالي يجب أن يكون عن طريق الشرح التفصيلي لواقع الاستقلال المالي من خلال النصوص القانونية المؤطرة لمالية الجهة والمعطيات

⁹⁵ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 55

الرقمية⁹⁶، وبين وضعية الاستقلال المالي إن تم توفير أو تدعيم المقومات اللازمة لضمان هذه الاستقلالية.

وبالتالي فإن الاستقلال المالي للجهات يعني مدى تمتع هذه الأخيرة باعتبارها شخص معنوي متمتع بالاستقلال المالي والإداري بالمقومات الكفيلة بضمان هذه الاستقلالية.

- إشكالية البحث

أعطى المغرب اهتماما متزايدا لسياسة اللامركزية وذلك منذ ميثاق 1976 التي نقلت الجماعة إلى مستوى الفاعل الاقتصادي في التنمية، ثم دستور 1992 الذي عمل على تأسيس الجهة⁹⁷ والارتقاء بها إلى مستوى الجماعة المحلية التي تطورت مع القانون رقم 47.96 بمنحها الاستقلال المالي والشخصية المعنوية، ثم دستور 2011 الذي أعطى دينامية جديدة لمسلسل اللامركزية والجهوية المتقدمة. وقد كان لهذا التطور الأثر الإيجابي على مالية الجهة، من خلال تعزيز دورها الاقتصادي بمنحها الاختصاصات والموارد اللازمة، التي من المفروض أن تساعد الجهة على القيام بدور طلائعي في مجال التدخل الاقتصادي والاستثمار العمومي في ميادين همت المرافق العمومية والتجهيزات الأساسية والقطاعات الاجتماعية والثقافية التي تدخل ضمن مجال اختصاصها، وقد استطاعت الجهة خلال السنوات الأخيرة المساهمة بنصيب أولي في إنعاش الاقتصاد الجهوي وتنشيط مسلسل التنمية الاقتصادية.

ومع الإصلاح الترابي لسنة 2015 والذي تجلّى في وضع الدعائم القانونية والمؤسسية للجهوية والمتمثلة في القانون التنظيمي للجهات، الذي ينص على تعزيز الموارد المالية للجهات، وتوسيع اختصاصاتها⁹⁸، وتدبير شؤونها وفق مبدأ التدبير الحر،

⁹⁶- Jilali CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc, d'une approche globale des finances locales, l'harmaton 2005, p. 8.

⁹⁷- محمد علي أدبي، مرجع سابق، ص. 20.

⁹⁸- مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29 يناير 2016، ص. 4.

فإن المالية الجهوية مدعوة للمساهمة أكثر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، والذي لن يستقيم إلا بتمتعها بالاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها مسألة التنمية ودور مالية الجهة في تحقيقها، ارتأينا الخوض في هذا الموضوع لمعرفة صلاحيات وإمكانيات الجهة، وكذلك الوقوف على التفاوتات والاختلالات التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب، والذي ساهم في عدم تحقيق التنمية المتوازنة والشاملة المطلوبة من طرف هذه المؤسسة المنتخبة، وكذا تصور إمكانية التسريع بتنزيل ورش الجهوية والذي يعرف بطء في هذه الولاية التأسيسية باعتباره ضرورة جوهرية وأساسية لتحقيق رهان التنمية.

إن موضوع الجهة في السنين الأخيرة أصبح يفرض نفسه كضرورة تقتضيها التغيرات والتطورات المتسارعة على المستوى السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي والإداري والثقافي، حيث أصبحت الجهة المستوى الترابي الأنسب للتشاور والتداول والمجال الأفضل للنهوض بقضايا التنمية كما أن الضمانات الدستورية والقانونية لمؤسسة الجهة تمثل خطوة جد مهمة في مسار دعم خيار نظام الجهة بالمغرب، لكن لا يمكن لهذه الأخيرة أن تنهض بمسؤوليتها و تؤدي المهام و الأدوار التنموية المنوطة بها إلا إذا توفرت لديها الموارد و الإمكانيات المالية الضرورية.

وبذلك تتمحور إشكالية الموضوع في:

إلى أي حد ساهم النظام المالي للجهة في تحقيق متطلبات التنمية من خلال التناسب بين الموارد المالية المخصصة للجهات مع حجم إختصاصاتها؟ وهل تتمتع الجهة في ممارستها المالية بالمقومات الكفيلة بضمان استقلالها المالي عن الإدارة المركزية؟

من خلال مضمون هذه الإشكالية العامة والمحورية للبحث يتضح جليا أنها تتضمن مجموعة من التساؤلات الفرعية :

• على اعتبار أن الدستور نص على مبدأ التدبير الحر، هل تتمتع الجهة بالحرية في تدبير مواردها ونفقاتها؟

• وهل تستطيع الجهة بمواردها المالية الاستجابة لكافة النفقات اللازمة لتدبير شؤونها وتحريك عجلة الاقتصاد؟

- وهل يمثل التدخل المالي للسلطة المركزية وسيلة للتقويم أم أداة للهيمنة والتحكم؟
ألا يشكل ثقل أجهزة الرقابة عاملا في محدودية الاستقلال المالي للجهات؟
- من أجل تعزيز مقومات الاستقلال المالي للجهات، وباعتبار الموارد الذاتية أهم مقوم لهذا الاستقلال، ألا يشكل تأهيل إمكانيات التمويل الذاتي والتوزيع العادل لهذه الإمكانيات بين الجهات شرطا حاسما لضمان الاستقلال المالي؟
- ألا يشكل تحديث التدبير المالي للجهة مطلبا ملحا اليوم من أجل أن تلتحق الجهة بالمغرب بمثيلاتها في أوروبا - حيث دخلت الجهة عالم المقولة؟
- وإلى أي درجة تستجيب بنية الموارد المالية للجهة لمطلب الاستقلال المالي؟ إذا كان من شأن الموارد الذاتية للجهة تدعيم أسس الاستقلال المالي - إذا افترضنا - كفايتها؟ ألا تتركس الموارد غير الذاتية تبعية الجهة للسلطة المركزية؟
- وإلى أي حد استجاب القانون التنظيمي للجهات لمتطلبات الاستقلال المالي؟ أم أن التنزيل التشريعي لهذا المبدأ جاء محتشما؟
- أما أن الأوان للإعتماد الفعال على مبادئ الحكامة في التدبير المالي الجهوي؟ وإلى أي درجة استجاب الدستور المغربي والقانون التنظيمي للجهات لمتطلبات التدبير الجهوي الجيد؟
- ألا تعتبر إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والفاعل الجهوي باعتبارهما شركاء اقتصاديين هدفهما المشترك تحقيق التنمية الجهوية والوطنية واعتماد الآليات الحديثة للرقابة وسيلة لضمان وضوح المسؤوليات وسهولة المسائلة والحساب؟ وبالتالي ضمان شفافية الممارسة المالية الجهوية؟

- الفرضيات:

إن الإجابة على إشكالية الموضوع تستوجب وضع فرضيات تيسر الإحاطة به وضبطه، وتحقيق أهداف البحث المتمثلة في معرفة مدى تناسب اختصاصات الجهة مع الإمكانيات المالية المخصصة لها بمقتضى النص القانوني، مع وضع اليد على أوجه ضعف الاستقلال المالي ومحاولة تبيان وسائل تدعيم هذا الاستقلال، من أجل تحقيق التنمية وذلك من خلال الفرضيات التالية:

- تحقيق الاهداف التنموية للجهات يتطلب تنمية موارد تمويل الاختصاصات الجديدة لهذه الوحدات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ارساء اصلاح شامل للنظام المالي للجهة.
- استمرار الجهة في استخلاص موارد مالية ضئيلة تنظمها مقتضيات قانونية متجاوزة يعني استمرار ضعف المساهمة التمويلية للجباية الجهوية الداتية.
- تبعية المكونات الجبائية للجهة لمالية الدولة وحصر سلطة المجلس الجهوي على جبايته الداتية
- تدل الممارسة المالية للجهات على ضعف استقلالها المالي عن الإدارة المركزية بالنظر إلى طبيعة مواردها المالية التي لا تشكل ضمنها الموارد الذاتية إلا نسبة ضعيفة، مقابل حجم الموارد المحولة من الدولة، إضافة إلى التدخلات الواسعة للإدارة المركزية وأجهزة الرقابة على مستوى المقررات المالية للجهة.
- ارتهان الاستقلال المالي بتوفير المقومات والشروط المدعمة والمعززة للاستقلال المالي، أهمها تدعيم إمكانيات التمويل الذاتي وتحديث التدبير المالي وإعمال مبادئ الحكامة الجيدة.

- المناهج المعتمدة:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية لموضوع البحث والإشكاليات الفرعية، كان لابد من توظيف مجموعة من مناهج البحث العلمي للمساعدة على ذلك، وتتمثل في المنهج التاريخي، على اعتبار أن حاضراً الظاهرة لا ينفصل عن ماضيها، بل هو امتداد لها، وسيمكننا من معرفة التطورات التاريخية التي عرفتة الجهة في المغرب مع تطعيمه بالمنهج المقارن فدراسة أي تنظيم أو ظاهرة لا يستقيم بمجرد دراسة حالة واحدة، بل يستحسن دراستها دراسة مقارنة.

كذلك لابد من توظيف المنهج الاستقرائي من خلال عدم الاكتفاء بالدراسة النظرية للموضوع وإنما تحليله تحليلًا عمليًا بالاعتماد على مجموعة من التقارير المرتبطة به، وقد تم اعتماد التقنية الإحصائية كذلك بالنظر إلى المزايا التي يقدمها في إعطاء نظرة واضحة

عن الوسائل والآليات ومختلف الجوانب المرتبطة بمالية الجهة من خلال الاستعانة بأرقام إحصائية حديثة للتعرف على مدى استجابة التنظيم المالي الجهوي لمطلب التنمية.

كما سنعتمد المنهج البنيوي - الوظيفي كمنهج مهيم، نظرا لكون البحث العلمي يتطلب عدم الفصل بين البنية والوظيفة، وبالتالي إذا كانت البنيوية الوظيفية في النظريات الاجتماعية التي تهدف إلى تحليل الواقع الاجتماعي أو الفعل الاجتماعي باعتبار البيئة التي يتفاعل داخلها والوظيفة أو الدور الذي يقوم به داخلها⁹⁹ فإن هذا البحث ينهل من هذا المنهج لتحليل النظام القانوني المؤطر لمالية الجهة ومتطلبات التنمية باعتبار البنية التي يتفاعل داخلها وهي الجهة كإطار ترابي يضم مجموعة من الفاعلين وتحديد الوظائف والأدوار التي تؤديها من خلال آلياتها وهيكلها بهدف تحقيق التنمية.

كل هذا إلى جانب المقرب القانوني عند محاولة تحليل النصوص القانونية واستقرائها. وهكذا سيتم اعتماد منهج شمولي يسمح ببحث الموضوع في شموليته.

- خطة البحث:

إن الإجابة على إشكالية البحث والأسئلة الفرعية فرض علينا التطرق للموضوع، من خلال تقسيمه إلى قسمين كبيرين، كل قسم جزأناه إلى فصلين في إطار منهجي يستجيب ويراعي التوازن المطلوب بشكل يخدم الإشكالية التي سبق التطرق إليها وبذلك ينقسم الموضوع إلى قسمين:

- القسم الأول: تطور الدور التنموي للجهة بالمغرب وبعض التجارب المقارنة

✓ الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية

✓ الفصل الثاني: الدور التنموي للجهة انطلاقا من القانون التنظيمي 111.14.

- القسم الثاني: التنمية الجهوية وإشكاليات الاستقلال المالي للجهة

✓ الفصل الأول: التدبير المالي للجهة

✓ الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات

الحكامة.

⁹⁹ - إبراهيم أبراش، البحث الاجتماعي، قضايا، إجراءات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة الكتب العدد 10، الطبعة الأولى 1984، ص. 84-81.

القسم الأول

تطور الدور التنموي

للجهة بالمغرب وبعض

التجارب المقارنة

الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية
الفصل الثاني: الدور التنموي للجهة انطلاقا من القانون التنظيمي 111.14.

القسم الأول: تطور الدور التنموي للجهة

بالمغرب وبعض التجارب المقارنة

إن طبيعة التنظيم الإداري تعتبر إحدى المميزات والخصائص الكبرى لتحديد طبيعة النظام السياسي ووظائف وشكل الدولة في عصرنا الحالي، فدرجة اللامركز واللامركزية وما تطرحه من إشكالات مرتبطة بالجهات وعلاقتها بالسلطة المركزية، تؤثر على مدى فعالية التنظيم الإداري في تقاطعه مع قضايا السكان وفي معالجته لإشكاليات الديمقراطية والتنمية¹⁰⁰ عبر مقارنة تشاركية من خلال اعتماد سياسية القرب باعتبارها المنهجية الفضلى للتأهيل الشامل القائم على قيم المواطنة والمشاركة والحكمة الجيدة¹⁰¹.

وعموما فنشأة وتطور الدولة المدنية ارتبط بنوعين من التنظيم الإداري، دولة مركزية قائمة على اعتبار الأصل في تدبير الشأن العام هو سلطة مركزية تستمد شرعيتها من مفهوم الأمة الواحدة، وتعتبر التمايزات التاريخية والثقافية هامشية، أمام رهان الوحدة ودولة مركبة تعتبر الجماعات الترابية مصدرا أساسيا لإنتاج وتدبير السياسات العمومية على اختلاف المستوى الترابي.

وهكذا ظل النقاش السياسي والدستوري والقانوني لمفهوم التنظيم الإداري للدولة يتجاذبه هذان التصوران:

- الأول يعتبر الوحدة أساس الهوية.
- الثاني يعتبر تعدد مكونات الهوية أساسا لقوتها وتماسكها، فلا غرابة إذا وجدنا أن الدولة المركبة والتي تتميز بدرجة كبيرة من اللامركزية يهيمن عليها هاجس الانحلال والتفكك، في حين ترتفع الأصوات في الدولة المركزية للمطالبة باحترام الخصوصيات الجهوية وحققها في المشاركة والتدبير والتقارير، كما أن البحث عن التوازن بين البعدين الجهوي والمركزي، هو ما يميز الأنظمة السياسية المعاصرة

¹⁰⁰ - حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، مطبعة طوب بريس، السنة 2011، ص. 11.

¹⁰¹ - Pierre LASCOUME, op. cit; p. 8.

في تطورها وتعاطيها مع قضايا العولمة والتنمية الاقتصادية والديمقراطية¹⁰² والمغرب يدخل في خانة الدول البسيطة الموحدة التي تتميز بوحدة البناء السياسي ووحدة القوانين وجغرافية محددة، لكن هذا لم ولن يمنعه من اعتماد نظام اللامركزية، خصوصاً أن السلطة المركزية اعترضتها وتعترضها صعوبات في تحقيق تنمية متوازنة في جميع الجهات¹⁰³.

إن الإهتمام بتطوير وبناء الوحدات الترابية فرض نفسه منذ حصول المغرب على الإستقلال من خلال العمل بمقاربة¹⁰⁴ تتجاوز المنظور الكلي للمشاكل والحاجيات إلى النظرة المجزأة، أي النظر للبلاد كجماعات وأقاليم، ثم بعد ذلك كجهات لها خصوصيات ومشاكلها الخاصة، التي يجب معالجتها بشكل دقيق، لتحديد طبيعة وحاجة كل جهة على حدة، ووضع البرامج والمخططات التنموية الملائمة لها، إن الجهود المبذولة بالمغرب من أجل النهوض بالتنمية كان من بين أهدافها تحقيق نوع من التوازن بين جميع مناطق المغرب عن طريق توزيع الثروات والخدمات العمومية لمواجهة التقسيم الإستعماري المتمثل في مغرب نافع وآخر غير نافع والحد من مخلفاته التي كانت تقوم على إعطاء الأولوية للمناطق الغنية وإهمال المناطق الفقيرة، فقد اتخذت هذه الجهود عدة أشكال، لكن المتفق عليه أن النظام الجهوي في المغرب تكرر منذ أن أصبح دولة مستقلة ذات سيادة وتغير مضمون الجهوية في المغرب من فترة إلى أخرى حسب المعطيات المتوفرة والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹⁰⁵.

¹⁰² - رضوان زهرو، العولمة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 3، السنة 2005، ص. 33.

¹⁰³ - الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص. 20.

¹⁰⁴ - Jilali CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc, Essai d'une approche globale des finances locales ; Edition l'harmattan, 2005, p. 9.

¹⁰⁵ - Jilali CHABIH, op. cit ; p. 8.

أما على مستوى بعض التجارب الدولية¹⁰⁶ تحظى الوحدات الترابية وخصوصا الجهة بمكانة متميزة ومتقدمة تكاد تعادل مكانة الدولة الأم¹⁰⁷، حيث تعتبر آلية تدبير نمطا للتعبير عن رؤية المجتمع لحاجاته ومشكلاته وإمكانياته.

بالإضافة إلى الكيفية والأسلوب المناسب لتدبير قضاياها والتحكم فيها وفق استراتيجية شاملة ومتكاملة كما أن هذا الأسلوب الداعم للديمقراطية باعتبارها ضرورة من ضروريات الدولة المعاصرة ولبنة أساسية في بناء دولة القانون والمؤسسات، خصوصا وأن هذه المنهجية تسمح للسكان بالإسهام في تدبير شؤونهم وقضاياهم باعتماد سياسة الغرب مع التخفيف من العبء على المركز¹⁰⁸ مما يسمح بالمساهمة في رفع وثيرة التنمية¹⁰⁹.

وعلى المستوى الوطني فقد انصرف اهتمام المملكة المغربية منذ خروج الإستعمار إلى محاولة بناء وتقوية اللامركزية¹¹⁰، حيث قامت الدولة بإدخال العديد من الإصلاحات الرامية إلى تكريس اللامركزية وثبتت دعائم الديمقراطية المحلية¹¹¹، كما صدرت مجموعة من النصوص القانونية الداعمة لهذا التوجه كأساس بناء النظام اللامركزي¹¹².

¹⁰⁶ - Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.

le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} cycle, op. cit ; p. 24.

¹⁰⁷ - تتوفر الجهة في الدول المتقدمة التي تنهج الجهورية السياسية على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، حيث تتقاسم الجهات مع السلطة المركزية الوظائف السياسية خاصة في المجال التشريعي والتنظيمي وتكوين قواعدها محددة دستوريا، وتعد الجهورية السياسية أقصى درجة اللامركزية في إطار الدولة الموحدة دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية.

¹⁰⁸ - عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهورية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال - الرباط السنة الجامعية 2000-2001، ص. 270-271.

¹⁰⁹ - إبراهيم التوري، تدبير الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 3.

¹¹⁰ -Mustapha MECHICHE Alami, Région + Démocratie = Développement, Edition Fondation Sidi Mchich Elalami, 1^{er} édition Octobre 1997 Kenitra, p. 16.

¹¹¹ -Emmanuel (V.O) : les collectivités territoriales en France édition Hadette : 3^{ème} édition 1998, p. 77.

¹¹² -Mustapha Mechiche Alami, op. cit; p. 37.

وتجاوبا مع الدعوات والخطابات والمناقشات المنادية بضرورة تأهيل الوحدات الترابية وعلى رأسها الجهة من أجل تزويد البلاد بنظام لامركزي حديث ومتطور يستجيب للتحديات والظروف الراهنة والمستقبلية ويتناسب مع تطلعات المواطنين على المستوى المحلي والفلسفة الجهوية¹¹³ في مشاركة السلطة المركزية تدبير شؤون القضايا المحلية والجهوية وكذا مع المقاولات في ظل شراكة معقلنة هادفة.

أصبحت الضرورة تستوجب إعادة النظر في واقع وصلاحيات ومالية الوحدات الترابية للتجاوب مع التحديات الداخلية والخارجية¹¹⁴ ولمواكبة تحديات العهد الجديد التي تعتمد سياسة انفتاحية أكثر مستلهمة مبادئها من المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه الملك محمد السادس في خطاب 12 أكتوبر 1999.

ومما لا شك فيه أن موضوع الجهة والجهوية في السنين الأخيرة أصبح يفرض نفسه كضرورة تقتضيها التغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية والثقافية، وهكذا أصبحت الجهة المستوى الترابي الأنسب للتداول والتشاور والمجال الأفضل للنهوض بالقضايا المحلية في مجال التنمية¹¹⁵.

وانطلاقا مما سبق سأحاول أن أتناول بالدراسة في الفصل الأول: تجربة الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب في المبحث الأول، دون الخوض في الإرهاصات الأولية لظهور فكرة الجهوية في المغرب قبل الحماية وأثنائها، أما المبحث الثاني فسأخصصه للجهة في بعض التجارب الأوروبية.

وسوف أخصص الفصل الثاني للأدوار التنموية للجهة حسب مقتضيات القانون التنظيمي 111.14. حيث سأتناول في المبحث الأول المهام التنموية للجهات أما المبحث الثاني فسأخصصه للبنيات الإدارية و الأدوار الوظيفية للمجلس الجهوي.

¹¹³ - عزيز حاجي، النخبة السياسية في المغرب - محاولة في التحديد، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق - أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2001-2002، ص. 33.

¹¹⁴ - Jilali Chabih, op. ci ; p. 8.

¹¹⁵ - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية الإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني - عين الشق - كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية، 1997-1998، ص. 6.

الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية

تشكل الإدارة المحلية حجر الزاوية في البناء الديمقراطي ولقد اكتسبت أهمية بالغة في العالم المعاصر نتيجة للتطور الحاصل في دور الدولة وعجز السلطات المركزية عن القيام بجميع القضايا المحلية والوطنية¹¹⁶.

فالجهوية نمط من التعبير عن تصور مجتمع مالحاجاته و مشاكله وإمكاناته وللکیفیه التي يراها مناسبة لتدبير هذه الأمور والتحكم فيها فالجهة إذن فضاء تدبيري ومجال للممارسة الديمقراطية المحلية¹¹⁷.

فالديمقراطية المحلية كانت معروفة في المغرب عبر تاريخه، وقد شكلت الخلية الأساسية لنظامه اللامركزي إلا أن التنقيب في المسار الكرونولوجي لتطور النظام الجهوي بالمغرب يضع التجربة المغربية في خانة التجارب الحديثة¹¹⁸ مقارنة بالتجارب الأوروبية¹¹⁹، فإذا كانت ألمانيا قد تبنت التنظيم الجهوي في دستور 1948 وإيطاليا في دستور 1978، فإن الإعراف بالجهة المغربية بوضع الجماعة المحلية لم يتأتى إلا بالمراجعة الدستورية لسنة 1992 وصدور القانون رقم 96/47 الخاص بتنظيم الجهات والذي تولى بيان الإطار التنظيمي للجهة وما تتمتع به من إختصاصات وما تخضع له من إكراهات.

إن الضمانات القانونية والدستورية للمؤسسة الجهوية¹²⁰ تشكل خطوة مهمة في مسار دعم خيار نظام الجهة بالمغرب لكن لا يمكن لهذه الأخيرة أن تنهض بمسؤوليتها

¹¹⁶ - Mustapha MECHICHE ALAMI, op. cit; p. 50.

¹¹⁷ - المهدي بنمير، الجهة بين اللامركزية واللامركز الإداري، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 10، 2000، ص. 15.

¹¹⁸ - Rachid ELMOUSSAOUI ; Les Finances territoriales, impimerie Slaiki, Al Akhaouayne, 2^{ème} éditon 2017-2018, Tnager, p. 228.

¹¹⁹ - Jean FOUGEROUSE, l'Etat régional, une nouvelle forme d'état , imprimerie BRUYLANT, 2008 Bruxelles, p. 122.

¹²⁰ - Rachid ELMOUSSAOUI ; les Finances territoriales, op. cit ; p. 236.

وتؤدي المهام المنوطة بها إلا إذا توفرت لديها الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية وواكبتها سياسة محكمة في دعم اللاتركيز الإداري¹²¹.

وعليه سوف نحاول في هذا الفصل دراسة الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب مع إستحضار بعض التجارب الجهوية لبعض الدول الأوروبية.

المبحث الأول: الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب

منذ الإستقلال والمغرب يسعى جاهدا لدمقرطة مؤسساته المحلية عن طريق توطيد دعائم اللامركزية واللامركز بالبلاد وتدعيم سياسة الجهوية، بإعطاء الجهة المكانة التي تستحقها باعتبارها آلية عقلانية لتدبير الشأن الجهوي¹²²، داخل إطار الوحدة الوطنية وركيزة أساسية للتسيير والتخطيط على الصعيد الجهوي.

ففكرة الجهوية لم تكن بأمر غريب عن المغرب، غير أن الحديث عن تجربة داعية للتنمية الجهوية وتنظيم جهوي¹²³ لم يبدأ إلا بعد صدور ظهير 16 يونيو 1971، الذي مثل منعطفاً حاسماً انتقلت معه الجهة من مجرد مفهوم تقليدي غير ذي فائدة إلى آلية قانونية ومؤسسية، وقد شكلت هذه المرحلة بداية لتأسيس لمفهوم الجهة التنموية¹²⁴، الذي لم يكتمل معالمه إلا بعد أن تم الانتقال بالتجربة الجهوية إلى مرحلة الرشد القانوني الذي تبلور عن طريق دسترة الجهة والرقي بها إلى جماعة محلية، كما أكد على ذلك دستوري 1992 و 1996، ويمثل قانون 47/96 إحدى نتائج دسترة الجهة بحيث استبدلت الجهات الاقتصادية بتقسيم جهوي أصبح بموجبه عدد الجهات 16 جهة ليقتن من جديد النظام الجهوي وفق قواعد جديدة في محاولة لتجاوز نواقص تجربة 1971.

وفي سبيل الكشف عن الإطار القانوني والدستوري للجهة بالمغرب، نقترح تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

¹²¹- لحسن الفلاح، الأسس القانونية والإدارية للجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 212.

¹²²- Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit ; p. 227.

¹²³- صلاح المستف، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989، ص. 16.

¹²⁴- محمد عبد الرحمان برادة، مرجع سابق، ص. 14.

الأول نخصه للحديث عن التأصيل القانوني للجهة، أما الثاني فسنتركه للتجربة الجهوية المغربية في حين سنخصص المبحث الثاني لبعض التجارب الجهوية المقارنة.

المطلب الأول: التأصيل القانوني للجهة

لقد واجه المغرب تحديات كبيرة في بناء الدولة وترتيب مؤسساتها السياسية والإدارية مع خروج المستعمر، وذلك على أنقاض تركة استعمارية ثقيلة نتيجة سياسة ما يعرف بالمغرب النافع والمغرب غير النافع وتم توظيف المجال من خلال تقسيمه إلى جهات مدنية وعسكرية لأغراض أمنية وسياسية دون مراعاة متطلبات التنمية، لكن هذا الهاجس لم يختلف بشكل مطلق غداة الإستقلال وبداية سياسة التخطيط الإقتصادي مما جعل انبثاق الجهة يتم بشكل خجول ولم تتجلى معالم المفهوم الإقتصادي للجهة إلا مع مطلع السبعينات ظهور 16 يونيو 1971 المتعلق بالتنظيم الجهوي الذي يعد كلبنة أولى لتنظيم حقيقي للجهة بالمغرب حيث وضعها في إطار قانوني مبيناً وظيفتها وحدود مشاركتها وتدخلاتها، إلا أن الأهداف المسطرة لم يتم تحقيقها، لأنها لم تستطيع مواكبة التطور الإقتصادي والسياسي للبلاد وذلك لما حملته من سلبيات حدثت من إيجابياتها (الفرع الأول)، لذا كان لابد من التفكير في تطوير الترسنة القانونية لنظام جهوي ملائم لتطور البلاد وهذا ما نظر له الخطاب الملكي لسنة 1984 وكرسه التعديلين الدستوريين لسنتي 1992-1996 من خلال الإرتقاء بالجهة إلى جماعة محلية، ثم تلا ذلك صدور ظهير 96.47 معلناً بذلك الانتقال من الجهة الإقتصادية إلى الجهة الإدارية الهادفة إلى تحقيق التنمية بكل مستوياتها (الفرع الثاني).

إنطلاقاً من العجز الذي أثبتته تجربة الجماعات والأقاليم والعمالات في تحقيق التنمية، ظهرت الجهة كآلية مهمة، ينتظر منها الكثير في مجال التدبير الاقتصادي، حيث شكلت إطاراً مؤسسياً يهدف إلى ضمان النجاعة والفعالية في التدخلات العمومية، خاصة على المستوى المحلي¹²⁵، هكذا جاء ظهير 16 يونيو 1971 الذي يعتبر الإطار التنظيمي

¹²⁵ - محمد عبد الصمد الحمزاوي، استراتيجيات التنمية المحلية، مقارنة سوسيو اقتصادية للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 17. 1998، ص. 95.

للجهوية، والذي بمقتضاه تم تقسيم المملكة المغربية إلى سبع جهات إقتصادية، تتحكم فيها مجموعة من الإعتبارات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية.

وللإحاطة أكثر بالجهة الإقتصادية، إرتأيت تناولها من خلال الإطار القانوني المنظم لها، والوقوف عند التقطيع الجهوي وكذلك الإطار المؤسسي والوسائل المالية المخولة للجهات.

ويعتبر ظهير 16 يونيو 1971 ثمرة العمل المنجز من طرف هيئة الدراسات الجهوية بمساعدة مركز الدراسات والبحوث والتكوين التابع لوزارة الداخلية¹²⁶.

ويعد هذا الظهير أول نص قانوني يعمل على تنظيم الجهة حيث وضعها في إطار مؤسسي قانوني موضحا وظيفتها وحدود مشاركتها في التنمية، وكذلك بلورة التوجه الجهوي الذي اختاره المغرب، فما هو مفهوم الجهة؟ وما هي هيكلتها واختصاصاتها حسب هذا الظهير؟

الفرع الأول: مفهوم الجهة الإقتصادية وهيكلتها

أمام فشل الأقاليم في تحقيق التنمية المنشودة بعد الإستقلال اتجهت أنظار مختلف المهتمين بالمجال الإداري نحو الجهة، حيث اتخذوا منها وسيلة جديدة لتأيم اختيارات إعداد التراب والتنمية المجالية المساهمة في تحقيق التنمية الإقتصادية.

هكذا نجد أن ظهير 1971 حدد مفهوم الجهة وتنظيمها بحيث أضفى عليها الصبغة الإقتصادية الصرفة¹²⁷، ويتضح ذلك من خلال الفصل الثاني من هذا الظهير حيث نجده ينص على: "يراد بالمنطقة مجموعة من الأقاليم التي يربط بينها ويحتل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتألّف المنطقة إطار يباشر داخله إجراء دراسات قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة"¹²⁸.

¹²⁶ - فؤاد القاضي، الجهة والتقسيم التنموي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، 1994 ص. 92.

¹²⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 21.

¹²⁸ - الفصل الثاني من ظهير 16 يونيو 1971 مرجع سابق.

ومن هنا يتضح أن المشرع اعتبر الجهة إطارا جغرافيا تدرس فيه وسائل تحقيق التنمية، وكذلك إطارا إداريا وإقتصاديا يشكل صلة وصل بين الأقاليم والإدارة المركزية ويضع ممثلي السكان قرب الجهاز الإداري للتشاور.

وتعتبر الجهوية حسب هذا الظهير أداة لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والجهة هي قاعدة ترابية لهذه التنمية.¹²⁹

وهكذا نلاحظ اقتران ظهير 1971 بالمنطقة، حيث نجد الجهة في نهاية المطاف ليس سوى منطقة إقتصادية تتكون من مجموعة من الأقاليم والعمالات التي تربط بينها أو يحتمل أن تربط بينها علاقات جغرافية وإجتماعية وإقتصادية تساهم في نموها، لذلك فالجهة تتكون من عدة أقاليم مجاورة تشكل إطارا للعمل الإقتصادي تدرس فيه مشاريع التنمية.¹³⁰ إختصارا فالتقسيم الجهوي لسنة 1971 ليس تقسيما لامركزيا، ولكنه يدخل في إطار عدم التمرکز الإقتصادي، إعتبارا لمستلزمات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي تحقيق التناغم والتناسق بين التخطيط الوطني والجهوي في أفق التقليل من الإختلالات والفوارق الجهوية.

كما أن المشرع من خلال الظهير المذكور لم يتوقف عند حد التعريف بالجهة الإقتصادية بل تجاوز الأمر إلى تحديد هيكلتها كما تم إحداث مؤسسات مالية إدارية على المستوى الجهوي والوطني.

الفقرة الأولى: المؤسسات المالية والإدارية على الصعيد الوطني والجهوي

بموجب ظهير 16 يونيو 1971 تم إحداث المؤسسات الإدارية والمالية والمتمثلة في مديرية التنمية الجهوية التي تم إلحاقها فيما بعد بالسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط، بالإضافة إلى اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية وصندوق الوطني للتنمية الجهوية.¹³¹

¹²⁹ - المجلس الوطني للشباب والمستقبل، حصيلة ممارسة الجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 8 سنة 1997، ص. 166.

¹³⁰ - آمال الكناني وفاطمة الورتادي، مرجع سابق، ص. 23.

¹³¹ - تم إحداثهما بمقتضى مخطط 73-77 للتنمية الجهوية

ولتقريب الإدارة من المواطنين على المستوى الجهوي ثم إحداث عدة مؤسسات إدارية وهي على الشكل التالي:

أولاً: المجالس الإستشارية

حيث تم إحداثها بمقتضى الفصل الرابع من ظهير 16 يونيو 1971 وتتكون من ثلاثة أنواع من الأعضاء:

- أعضاء بحكم القانون: وهم رؤساء مجالس العمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة وممثلو الغرف الفلاحية والصناعة التقليدية والتجارة والصناعة العصرية.
 - أعضاء منتخبون، حيث تقوم مجالس العمالات والأقاليم المكونة للجهة بانتخاب خمسة ممثلين عنها في المجالس الجهوية.
 - أعضاء يمثلون الإدارة: الولاة والعمال على العمالات والأقاليم الداخلة في تراب ونفوذ الجهة ومساعدتهم ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية.
- وطبقاً للفصل الخامس من هذا الظهير فإختصاصات هذه المجالس فهي إستشارية، "تبدي رأيها في جميع برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية والتهيئة الترابية التي تهم المنطقة"، وتجتمع هذه المجالس بإستدعاء من رئيسها، وتعقد إجتماعاتها بمقر العمالة أو الإقليم المنتمي إليه الرئيس 1971¹³² وبإلقاء نظرة وجيزة على التركيبة البشرية المكونة للهيئة يتبين إختلاف تلاوين الأفراد المكونين لها وإختلاف تخصصاتهم، وإذا كنت أظن أن غياب فئة متخصصة في المجالات الاقتصادية من شأنها أن يؤثر سلباً على الدور الإستشاري لهذه المؤسسة ويجعلها دون حجم الإنتظارات والتطلعات وهذا الأمر لا يوجد له أثر في الظهير

ثانياً: الكتابة الجهوية الدائمة

كانت هذه الكتابة توجد رهن إشارة العمال، وتتألف من رؤساء المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الوزارية، وتم إلحاقها بالمجالس الجهوية الإستشارية، وتعتبر هذه الكتابة جهازاً مستمراً ودائماً وتجتمع سنوياً في إقليم من الأقاليم أو العمالات المكونة للجهة

¹³² - رئاسة المجالس الجهوية تكون بالتتابع كل سنة يترأسها أحد رؤساء المجالس بالعمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة.

الإقتصادية، هذا وكان عامل من عمال الأقاليم والعمالات المكونة للجهة يقوم بمهام الكتابة العامة للمجلس الجهوي.¹³³

الفقرة الثانية: التقسيم الجهوي وإختصاصات الجهة الاقتصادية لسنة 1971.

بقراءة الظهير المذكور أعلاه نجده يتطرق لإختصاصات الجهة على سبيل الحصر¹³⁴، وهكذا نجد المشرع يحدد بعض إختصاصات المجلس الجهوي بطريقة دقيقة موضحاً أن المجالس الجهوية تمارس هذه الإختصاصات آخذة بعين الإعتبار السياسة العامة للحكومة.¹³⁵

أولاً: إختصاصات جهة 1971

ومن خلال الفصل الخامس من ظهير 1971 يتضح أن هذه الإختصاصات هي ذات طابع إستشاري محض وهي كالتالي¹³⁶:

- الإدلاء برأي الجهة في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الترابية التي تهم الجهة.
 - إحاطتها علماً بحالة تقدم هذه البرامج.
 - تزويدها بجميع المعلومات المتعلقة بتسيير الأشغال والصعوبات التي تعرقل إنجازها.
 - التقدم بمقترحات تهم تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية.
- وهكذا نلاحظ غياب الطابع الإلزامي في المصطلحات المستعملة (الإدلاء برأي، لإحاطتها علماً، تزويدها بجميع المعلومات، التقدم بمقترحات....).
- مما يوضح أن الجهة في إطار الجهوية الاقتصادية لا يمكنها أن تقرر بل هي هيئة إستشارية صرفة تتولى مهمة المراقبة والمتابعة، وبالتالي التدخل لإبداء الرأي في كل القضايا التي تهم التنمية الاقتصادية.

¹³³ - أنظر الفصل السابع من ظهير 16 يونيو 1971.

¹³⁴ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب: السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمانة، الرباط 2015، ص. 86.

¹³⁵ - محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط - الطبعة الثانية 2008، ص.

113.

¹³⁶ - الفصل الخامس من ظهير 1971، مرجع سابق.

ومن خلال ما ذكرناه أعلاه، يمكن القول بأن تجربة الجهة حسب ظهور 1971 شكلت نقطة ضوء في البداية فيما يسمى ببناء الجهوية بالمغرب، ذلك أنه لأول مرة ستشارك الجهة في إعداد وتهييء مشاريع المخططات الوطنية، وتم إنشاء الصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية وإحداث التجهيزات الأساسية بالمناطق البعيدة مع الدفع بفكرة الجهوية في السياسات الاقتصادية والإدارية العمومية¹³⁷ ومحاولة تكريسها.

ثانيا: التقسيم الجهوي لسنة 1971

لكي تكتمل معالم التجربة الجهوية الاقتصادية، تبنى ظهور 16 يونيو 1971 تقسيما ترجم بواسطة المضامين والأفكار التي جاء بها، حتى تتمكن الدولة من إنجاز سياسة إقتصادية، تكون فيها الجهة حقلًا للتجارب واستخلاص النتائج.¹³⁸

وهكذا فالتقسيم الجهوي لسنة 1971 تحكم فيه عاملان:

الأول : العامل الإقتصادي والذي تمثل في ضرورة توفر كل مجموعة ترابية على قطب جهوي وشبكة حضرية، وشبكة مهيكلة للمواصلات والنقل وحد أدنى من البنيات التحتية، والتجهيزات المهيكلية ووسائل الاتصال القادرة على تحقيق دينامية جهوية داخلية.¹³⁹

الثاني: العامل الاجتماعي والذي تمحور حول الحيلولة دون التعصب القبلي والميولات العرقية بين سكان الجهات مع إستحضار ما يعكسه التكامل الإقتصادي على الجانب الاجتماعي من إيجابيات في مختلف الميادين.¹⁴⁰

ولقد جاء التقسيم في ظهور 71.77.1 بتاريخ 16 يونيو 1971 على الشكل التالي:

- الجهة الاقتصادية الشمالية الغربية: وتتكون من ولاية الرباط وسلا وأقاليم القنيطرة، العرائش، طنجة، تطوان، شفشاون والخميسات وتبلغ مساحتها 29955 كلم²، وكانت تعتبر أول قطب فلاحي وسكاني وسياحي مع تهيئة خليج طنجة والمناطق المحيطة بها، ويبلغ عدد سكانها 4788000 نسمة.

¹³⁷ - محمد بلحجوي، مرجع سابق، ص. 117.

¹³⁸ - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص. 80.

¹³⁹ - رشيد لبر، إعداد التراب ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق ص. 214.

¹⁴⁰ - صالح المستف، التطور الجهوي في أفق الجهوية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 214.

- الجهة الإقتصادية تانسيفت: وتتكون من ولاية مراكش، آسفي، الصويرة، قلعة السراغنة وتبلغ مساحتها 39.000 كلم²، وتتوفر هذه الجهة على الفوسفاط والثروة الزراعية والسمكية ويبلغ عدد سكانها 3.5 مليون نسمة.
 - الجهة الإقتصادية الشمالية الوسطى، وتتكون من فاس، بولمان، تاونات، تازة، الحسيمة وتقدر مساحتها ب 43950 كلم²، وتتوفر هذه الجهة على الفلاحة والسياحة والصناعات الخفيفة وتغفوق ساكنتها 2720000 نسمة.
 - الجهة الإقتصادية الوسطى: وتضم ولاية الدار البيضاء وأقاليم سطات، الجديدة، بن سليمان، خريبكة، بني ملال، وأزيلال ويفوق عدد سكانها 64440.00 نسمة، وتتميز هذه الجهة بالتجارة والصناعة.
 - الجهة الإقتصادية الشرقية: وتشمل أقاليم وجدة، الناظور، فكيك، ويبلغ عدد سكانها 1707000 نسمة، وتبلغ مساحتها 28500 كلم²، وتمثل قطبا صناعيا يقوم على صناعة الحديد والصلب والصيد البحري وصنع مواد الاستهلاك.
 - الجهة الإقتصادية الوسطى الجنوبية: وتتكون من أقاليم: مكناس، إيفران، خنيفرة، الراشيدية، وتمتد مساحتها على 79210 كلم²، وعدد سكانها بلغ 1698.000 نسمة، وتتميز بمناطق سياحية ومناجم الصخور النفطية ومعادن أخرى.
 - الجهة الإقتصادية الجنوبية: وتضم أقاليم أكادير، تزنييت، تارودانت، طاطا، كلميم، طانطان، العيون، السمارة، بوجدور، وادي الذهب، وورزازات وتبلغ مساحتها 397025 كلم²، ويبلغ عدد سكانها 2773000 نسمة وتعتمد هذه الجهة على الصيد البحري والسياحة والزراعة ومع استرجاع الصحراء المغربية¹⁴¹، أصبحت هذه الجهة تتوفر على مناجم معدنية متنوعة.
- ويتضح من خلال قراءة هذا التقسيم انه حاول إعطاء كل جهة نصيبها من الجبال، السهول والغابات والمناطق الجافة او الصحراء وكذلك منفذا على البحر، وأحسن مثال على هذا التقسيم هو الجهة الوسطى الشمالية التي ضمت الأطلس المتوسط – سايس ومقدمة الريف وجزءا من المغرب الشرقي - من كرسيف، ثم منفذا على البحر الأبيض المتوسط

¹⁴¹ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص.29.

عبر مدينة الحسيمة. ويمكننا تعميم هذه الملاحظة على أغلبية الجهات بإستثناء الجهة الجنوبية الوسطى¹⁴².

وبالتالي فهذا التقسيم رام إلى خلق كيانات اقتصادية مبني على توازن وتكامل وإنسجام الأقاليم المكونة للجهة، مع تحقيق نوع من العدالة بين الجهات، حيث يلاحظ أن المنهجية المتبعة فيه بقيت متشابهة و متمسكة بروح التقطيع الإداري منذ الحماية، حيث يمكننا القول أن جهات 1971 تم تنظيمها على أسس جغرافية وطبيعة قبل البشرية، وهكذا نجد أن من وظائف التقطيع الإقتصادي محاولة توزيع الثروات الطبيعية بطريقة متكافئة بين مختلف الجهات، لتعميم فرص كل مجموعة من الأقاليم في الإقلاع الإقتصادي، وتعتمد تجاوز الحدود الطبيعية كان بهدف تفادي التمييز بين المغرب نافع وآخر غير نافع.¹⁴³

الفرع الثاني: تجربة الجهة الإقتصادية

إذا كانت الأهداف الأساسية لظهير 16 نونبر 1971 تتمثل في تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة بمختلف مناطق المغرب، إلا أن المتتبع لمسار هذه التجربة يلاحظ أن هذه الأهداف لم تحقق على أرض الواقع، والحصيلة في هذا الباب جد معبرة حيث نلاحظ ما يلي:

- إستمرار الإختلالات والتفاوتات الجهوية
- عدم حصول تغييرات في السلوك الإستثماري العام والخاص وإنحصاره في محور البيضاء القنيطرة ونواحيها.
- تفاوت في الإنتاج والإستهلاك بين الجهات.
- إستمرار تضخم المدن الكبرى ومزيد من الإختلالات بين المناطق فيما يخص السكان.

¹⁴² - رشيد لبكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 218.

¹⁴³ - حجيبة الزيتوني، مرجع سابق، ص. 29.

• العجز في خلق جهات ذات نسيج إقتصادي مندمج ومنسجم¹⁴⁴، وبالتالي قصور مطلق في تحقيق إقتصاد جهوي.

بالرغم من التأثير السلبي للأزمة والمالية التي عرفها المغرب في نهاية السبعينات في تحقيق الجهوية الإقتصادية، فإن هناك عوامل متعددة ساهمت في الإخفاق ونذكر منها: طبيعة المؤسسات التي تم إنشاؤها بالإضافة إلى التقسيم الترابي المعتمد. وللوقوف عند هذه العيوب سيتم تقسيم هذا المحور إلى النقاط التالية.

الفقرة الأولى: انعدام فعالية مؤسسات جهة 1971.

إن فعالية المؤسسات الجهوية كيفما كان نوعها مرتبط بتركيبتها وديمقراطيتها وطبيعة علاقتها مع السلطات المركزية وإختصاصاتها¹⁴⁵، بالإضافة إلى الوسائل المالية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها، وكلها مداخل وعناصر يجب أن تكون معطيات حقيقية لمحاولة تقييم تجربة الجهة الإقتصادية في بعدها المؤسساتي بالمغرب.¹⁴⁶

أولاً: هيمنة المركز على المؤسسة الجهوية

إن ظهور 1971 يتحدث عن مجالس جهوية إستشارية، وهي الهيئة الوحيدة التي توجد بها ممثلي السكان إلى جانب ممثلي السلطة المركزية، حيث كان الغرض من هذه التركيبة خلق نوع من التوازن بين كل ماهو جهوي ومركزي¹⁴⁷، إلا أن هذا لم يتحقق، ويرجع السبب في ذلك إلى هيمنة المنطق المركزي على أعمال المجالس الجهوية، حيث قام ممثلو السلطة المركزية في نفوذ الجهة بالدور المحوري والأساسي داخل المجالس وذلك من خلال اضطلاعهم بدور الكتابة العامة وإختصاصهم من حق إستدعاء هذه المجالس وتسيير أعمالها.

¹⁴⁴ - عبد الله الطالبي، السياسة الجهوية بالمغرب، - نموذج جهة العيون بوجدور - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، أكدال الرباط - السنة الجامعية 2005 2006، ص. 23.

¹⁴⁵ - Abderrahim FADIL, le région à l'heure de la décentralisation, REMALD, Editions Maghrébines, Casablanca, 2000, p. 118.

¹⁴⁶ - عبد القادر الداودي، التجربة بالمغرب محاولة تقييم عامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط 1992-1993، ص. 80.

¹⁴⁷ - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص. 98.

ومما زاد في تكريس حدة التبعية للمركز، تحديد قائمة الأولويات على المستوى الجهوي قبل أن تنتقل إلى المستوى المركزي، حيث يصبح بالإمكان التغاضي عنها بصفة نهائية أو تعديلها، هذا بالإضافة إلى أن جدول أعمال إجتماعات هذه المجالس يسطر مسبقا من قبل السلطات المركزية، وبالتالي لا يجوز النقاش أو التداول إلا في إطاره.¹⁴⁸

ثانيا: محدودية تمثيلية السكان داخل المؤسسة الجهوية

أمام سيطرة ممثلي السلطة المركزية على نشاط الجهة الاقتصادية، نلاحظ ان دور مشاركة ممثلي السكان داخل هذه المجالس ضعيف للغاية، خصوصا وأن هذه المجالس يغلب عليها الطابع التقنوقراطي بالمقارنة مع ممثلي المواطنين، حيث تطرح هذه التمثيلية الملاحظات التالية:¹⁴⁹

- فهي تمثيلية صورية فيما يتعلق بالسكان، حيث لا تنبثق عن إنتخابات عامة ومباشرة، بل تقتصر فقط على رؤساء مجالس الأقاليم والعمالات، وخمسة أعضاء عن كل مجلس إقليمي داخل نفوذ الجهة، علما أن هؤلاء تم إنتخابهم بطرق غير مباشرة في مجالس العمالات والأقاليم، كما أنهم يخضعون لقيود وتوجيهات سلطات الوصاية، مما همش الإهتمام بقضايا الجهة والجهوية لفائدة الإهتمامات الجماعية أو الإقليمية، وكذلك القطاعية مما يوضح ويفسر ضيق البعد الجهوي في هذه التجربة وسيطرة السلطة المركزية في جميع التدخلات المتعلقة بالتنمية.¹⁵⁰

كما أن المجالس الجهوية المذكورة لا تعترف بتمثيلية الفرقاء الإجتماعيين والمهنيين، كما لا تسمح إلا بمكانة محدودة للقوى السوسيو إقتصادية، بالإضافة إلى أن التناوب على مستوى رئاسة الجهة يمثل مصدر عدم إستقرار، مما ينعكس سلبا على بروز عقلية جهوية، ويكرس ضعف الإطار الجهوي بقلّة الموارد المالية، فلا ميزانية مستقلة ولا موارد مالية

¹⁴⁸ - نعمة العلمي، التطور الجهوي للمغرب، النص القانوني ومتطلبات، الإصلاح رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة 2008/2007 ص. 45.

¹⁴⁹ - عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال الرباط 2001-2000، ص. 252.

¹⁵⁰ - تساوي التمثيلية الإقليمية داخل المجالس الجهوية الاستشارية رغم التباين في مستوى وحجم العمالات والأقاليم إقتصاديا وجغرافيا وبشريا ... تجعل العمل الجهوي منكشأ أمام الدفاع عن المصالح الإقليمية من قبل ممثليها.

ذاتية كافية، حيث أن كل التمويلات تتم بواسطة الإدارة المركزية¹⁵¹، ويبقى دور الجهة تقديم مشاريع وإقتراحات قد تؤخذ بعين الاعتبار في المخطط، في إنعدام تأطير بشري وتقني جهوي، الأمر الذي فرض عليها توجهها مركزيا واضحا مادام القرار بيد السلطة المركزية¹⁵².

وعموما فإن مسألة الجهوية ترتبط أولا أخيرا، بانتظارات وتطلعات السكان المحليين نحو تحقيق التنمية والإزدهار بمناطقهم والجهود المبذولة من طرفهم لتحقيق هذه الغايات وجدوى مشاركتهم تبقى السياسة الجهوية بدون معنى¹⁵³ إن لم نقل تبقى مبتورة الأطراف. ويمكن إستنتاج أن التركيبة غير المتكافئة وغير المتجانسة كانت سببا مباشرا في ضعف الفعالية على مستوى الأداء التنموي، بسبب تهميش مشاركة الفعاليات والطاقات الحية على المستوى الجهوي، هذه المشاركة تعتبر ضرورة ليس فقط من منظور الديمقراطي، ولكن كذلك من منظور الفعالية في إختيار الأولويات الإجتماعية والإقتصادية للجهة.¹⁵⁴

الفقرة الثانية: المؤاخذات المتعلقة بالمستوى التنظيمي للجهة الاقتصادية

لكي تمارس مجالس الجهة الاقتصادية مهامها، أعطاهما الظهير 1971 مجموعة من الإختصاصات لمساعدتها في تحقيق أهدافها، لكن الواقع أثبت أن هذه المجالس تفتقد إلى الفعالية بسبب غياب الطابع التقريري (أولا) بالإضافة إلى ثغرات أخرى إرتبطت بالتقسيم الجهوي وذلك ناتج عن إختلاف الأقاليم في حجمها وعدم تساويها في الساكنة والموارد (ثانيا).

أولا: على مستوى الإختصاصات

إن إختصاصات المجالس الجهوية التي أحدثت بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 فهي دون جدوى وتقع في مختلف المجالات الاقتصادية والإجتماعية، للتذكير فإن هذا

¹⁵¹ - حجيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 44.

¹⁵² - عزيز مفتاح، مرجع سابق، ص. 253.

¹⁵³ - نعمة العلمي، مرجع سابق، ص. 47.

¹⁵⁴ - حميد أبو لاس وماريا زمبونشو بولتو، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا 2010، مطبعة سبارطيل، ص. 106.

القانون منح للمجالس الجهوية الإستشارية – وكما تدل على ذلك تسميتها – إختصاصات إستشارية فقط، وبالتالي فليس لها قوة قانونية ملزمة وقادرة على تفعيل تدخلها والتأثير في العملية التنموية.

فهذه المجالس الجهوية مجرد هياكل شكلية وفارغة من كل محتوى، حيث انحصر دورها حسب مضمون الفصل الخامس من ظهير 16 يونيو 1971 في إبداء الرأي في برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية وإعداد التراب، وتتبع حالة تقدم تنفيذ هذه البرامج، وكذا تقديم الإقتراحات بخصوص تنفيذها، وكلها قضايا وتبقى مهمة ولكن في غياب سلطة حقيقية لإتخاذ القرار على المستوى الجهوي فإنها تتحول لمجرد شعارات وخطابات مفعمة بالتمنيات.

هذا بالإضافة إلى أن اجتماعات هذه المجالس الجهوية الإستشارية عادة ما كانت عرضية وغير منتظمة، فقليل ما اجتمعت، وفي حالة اجتماعها فجلساتها لاتهتم بالقضايا الحيوية وخاصة إعداد ومتابعة المخطط بسبب إنعدام الوسائل والإمكانات الضرورية لفهم ودراسة الواقع الجهوي، وبالتالي فإنها لاتكون في مستوى مزاولة الإختصاصات المخولة لها بطريقة صحيحة¹⁵⁵.

وإجمالاً مثلت هذه المجالس الحلقة الضعيفة بين المستويين الإقليمي والمركزي، في الوقت الذي كانت مدعوة فيه لتقوم بدورها من حيث التشاور مع السلطة المركزية، هذا بالإضافة إلى أن أي مقارنة بين التطور الذي يتعلق بالمستويين الإقليمي والجهوي يبين أن الإقليم هو الرقعة الإدارية الأكثر تجاوبا وإشباعا للمصالح السياسية والتقنية للسلطة المركزية، والأكثر تركيزا للمؤسسات والهيئات، الشيء الذي يجعل من الأقاليم مجالا مفضلا للاستشارة، وتنفيذ السياسات والبرامج المتعلقة بالضبط والتنمية¹⁵⁶، ومهام وسلطات في تزايد مستمر¹⁵⁷، وهذا ما عكسته الزيادة عدد الأقاليم والعمالات والولايات، ومن خلال

¹⁵⁵ - رشيد صروخ، التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع والتطلعات – دراسة تقييمية لقانون 47-96، بحث لنيل دبلوم السلك العالي المدرسة الوطنية للإدارة 1997، ص. 22.

¹⁵⁶ - نعمة العلمي، مرجع سابق، ص. 50.

¹⁵⁷ - عبد العزيز قصابي، الجهوية في المغرب حصيلة وآفاق، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط 1987/ 88، ص. 45.

تحليل مهام مؤسسة العامل كأول سلطة إدارية وسياسية في الإقليم يتضح إتساع دائرة عمل العمال من نطاق الإختصاصات السياسية والأمنية إلى مجال التنمية¹⁵⁸.

ثانيا: على مستوى التقطيع الإداري للجهة سنة 1971

إن التقسيم الجهوي لظهير 1971 أبان عن عدة إختلالات مجالية، ويبقى أهمها ذلك الفارق الكبير الذي يميز الجهة الوسطى عن باقي جهات المغرب، بحيث تعتبر هذه الجهة قطبا إقتصاديا يضم أغلبية التجهيزات والبنيات التحتية، من طرق وسكك حديدية، وموانئ ومؤسسات صناعية وتجارية، وكذلك قطبا سكانيا.

وإذا كان التقسيم الجهوي سعى إلى خلق توازن إقتصادي وإجتماعي بين الجهات السبع للمغرب التي أحدثها فإن النتائج المحصل عليها تبقى بعيدة عن الأهداف المتوخاة، حيث يبقى منطق اللاتوازن وعدم التكافؤ هما السمتان البارزتان بين مختلف جهات المغرب¹⁵⁹.

ولتوضيح هذه الإختلالات سننتطرق إلى تجليات وأسباب عدم التوازن الجهوي.

أ- التجليات

رغم الحضور المتميز لمؤشرات النمو التي راهنت عليها الدولة للدفع بعجلة التنمية والقضاء على الفوارق الجهوية، إلا أن ظهير 16 يونيو 1971 لم يستطع الحد من الفوارق والإختلالات الجهوية وتقليصها، حيث كل المؤشرات تبرز الإحتكار الإقتصادي والديموغرافي للجهة الوسطى والجهة الشمالية الغربية حيث تتوفران لوحدهما على ما يناهز 48% من مجموع السكان خلال سنة 1990، منها حوالي 60 من السكان الحضريين، كما ان الجهتين سجلتا أكبر نسبة في التطور الديموغرافي السنوي خلال الفترة ما بين 1971 و1990، وهذه الميزة الجاذبية للسكان تدفع إلى القول بأن الهجرة القروية التي تعرفها الجهات تصب كلها في مدن الجهات الأكثر إنتاجية ومردودية¹⁶⁰.

¹⁵⁸ - حجيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 96.

¹⁵⁹ - عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد الجهوية السياسية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 2000/84، ص. 146.

¹⁶⁰ - رشيد ليكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 224.

أما بخصوص الجاذبية الإستثمارية، فإنه على الرغم من الإيجابيات التي أدخلها المغرب على مواثيق الإستثمار بهدف خلق نوع من اللامركزية الصناعية، وتشجيع المستثمرين على التوجه نحو الجهات والمناطق الفقيرة، فالملاحظ أن الجهات التي كانت مفضلة عند هؤلاء ضلت هي دائما الأكثر جدبا لفرص الإستثمار¹⁶¹.

وهكذا نلاحظ أنه بين 1974 و1985 تمكن الشريط الساحلي من القنيطرة إلى البيضاء من إحتكار حوالي 58% من حجم الإستثمارات العمومية، وحازت مدينة الدار البيضاء على ثلث هذه الإستثمارات.

وبالرغم من أن قوانين الإستثمارات تعادل الإمتيازات بين الجهات الداخلية المهمشة، وتلك التي توفرها المناطق الواقعة بين الدار البيضاء والقنيطرة فإن ذلك لم يحقق التعادل على مستوى لا مركزية الأنشطة الإقتصادية، وخصوصا على المستوى الصناعي وتشجيع وتحفيز التنمية الجهوية.¹⁶²

ويمكن تفسير هذه المعطيات، بنسبة التجهيزات وقوة البنية التحتية التي تتوفر عليها كل من الجهة الوسطى والجهة الشمالية مقارنة مع باقي جهات المغرب، ويتضح ذلك من خلال مخطط المسار 1988-1992¹⁶³، حيث نجد أن الجهتين تسيطران على أكثر من 40% من إعمادات التجهيز¹⁶⁴، وكما يمكن إضافة مؤشر آخر متعلق بتوزيع القروض الممنوحة للجماعات المحلية من صندوق التجهيز الجماعي، حيث تتجلى أفضلية وأسبقية الجهتين باستثمارهما بما يفوق 60% من القروض الموزعة¹⁶⁵، هذا بالإضافة إلى المساعدات الممنوحة للجهات الإقتصادية لمحاربة آثار الجفاف خلال سنة 1981 حيث نجد المنطقة الوسطى تستحوذ على حصة الأسد بما يقارب 30%.

¹⁶¹ - رشيد ليكر، مرجع السابق، ص. 225.

¹⁶² - عبد الكبير يحيى، مرجع سابق، ص. 153.

¹⁶³ - رشيد ليكر، مرجع سابق، ص. 229.

¹⁶⁴ - مخطط المسار 1988/1992، مديرية التخطيط، ص. 353.

¹⁶⁵ - عبد الكبير يحيى، مرجع سابق، ص. 158.

ب- أسباب عدم التوازن

يرى الجغرافيين أن أسباب عدم تمكن السياسات العمومية من تحويل الجهة إلى نواة لتخطيط برنامج نحو تنشيط الإقتصاد وإنعاش التشغيل، وإحداث أقطاب لإدارة الشؤون المحلية إلى تعارض مسارات الخريطة التجارية والخدماتية مع الحدود الجهوية، مما أثر سلبا على تيارات الرواج التجاري وتوجهات خطوط المواصلات على الخريطة الجغرافية حيث تشكلت عوائق التنمية الجهوية في ضعف المناطق المراد تهيتها¹⁶⁶.

هذا بالإضافة إلى أن التقسيم الجهوي بقي إداريا، حيث استمرت الجهة كتجمع برغماتي للأقاليم، والتي تم إحداثها بدورها على أسس إدارية وسياسية أكثر منها إقتصادية. كما وجبت الإشارة إلى ضعف الإمكانيات المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارة الجهة، وكذلك إشكالية عدم التنسيق بين الإدارات العمومية والبشرية العمومية، وإنعدام وجود وعي جهوي حقيقي ثم إنعدام إستقلالية الإدارة الجهوية.

وأمام هذه الإنتقادات والثغرات في هذه التجربة أصبح ضروريا التفكير في تطوير النظام الجهوي، وتصور جهوية تكون ملائمة لتطور البلاد، وبالفعل فقد أعلن الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب ألقاه بمدينة فاس عن تصوره لنظام الجهة المستقبلي، حيث أصبح التفكير في خيار جهوي حقيقي أمرا واقعا، نظر له الخطاب الملكي لسنة 1984 وجاء به وكرسه التعديل الدستوري لسنتي 1992 و1996، حيث تم الإرتقاء بالجهة إلى جماعة محلية، بعد ذلك صدور قانون 47/96، هذا ما سنتناوله في الفرع الثاني ل يتم التطرق إلى تجربة الجهة الإدارية¹⁶⁷.

المطلب الثاني: الجهة الإدارية في ظل ظهير 2 أبريل 1997

"اليوم يجب أن يكون المغرب بجميع أطرافه مغربا كريما، متوفرا على ضروريات العيش للجماعات وللأفراد من تجهيزات تحتية وتجهيزات للنماء الإجتماعي والنماء الإقتصادي والفلاحي وغير ذلك، ولا يمكن أن يسير بنا إلى هذا الهدف إلا الأخذ بعين

¹⁶⁶ - عيسى الرحيلي، الجهة وإعداد التراب - خيار السلطة أم رهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق - كلية الحقوق 2000-2001، ص. 50.

¹⁶⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 56.

الإعتبار ما تستوجبه الجهة وما تلزمنا به، وما سنخططه مع الحكومة من مخططات للنماء والرفاه"¹⁶⁸، هكذا جاء الخطاب الملكي قبيل الاستفتاء على دستور 1992 الذي حدد الخطوط العريضة للجهة التي يجب أن تكون نابعة من فكر واستراتيجية لتشديد مغرب عصري بلغ من النضج ما يكفي لترسيخ قيم الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الإزدهار الإقتصادي والإجتماعي.¹⁶⁹

لقد جاء النظام الجهوي كأداة لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية ودمقرطة الشأن العام المحلي، بإعتبار الجهة قاعدة ترابية¹⁷⁰، تتجه صوب تقرير التمرکز الإداري حتى يتماشى مع اللامركزية، وإذا ما تم النظر إلى السياسات العمومية، فيتضح لنا جليا أنها نظام إداري يحتل مكانة واسعة نظرا لقيامه بأدوار وتدخلات مختلفة تتزايد يوما بعد يوم.¹⁷¹

لقد حظي نظام الجهوية بإهتمامات واسعة سواء من خلال الأسس التي يرتكز عليها أو من خلال الوظائف التي يقوم بها¹⁷²، فإذا كان التعديل الدستوري لسنة 1992 قد إرتقى بالجهة إلى مستوى جماعة محلية، حسب مقتضيات الفصل 94 فإن التعديل الدستوري لسنة 1996 من خلال مقتضيات الفصل 100 بالإضافة إلى القانون المنظم للجهات رقم 96-47 الصادر بظهير شريف رقم 84-97-1 في 2 أبريل 1997 أصبحت بموجبه الجهة تتمتع بكيان مستقل وبالشخصية المعنوية والإستقلال المالي¹⁷³ وأسندت إليها إختصاصات قانونية وإدارية واسعة¹⁷⁴.

¹⁶⁸ - خطاب الملك الحسن الثاني يوم 20 غشت 1996.

¹⁶⁹ - محمد بلمحجوبي، مرجع سابق، ص. 129.

¹⁷⁰ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 47.

¹⁷¹ - علي الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي بن عبد الله، كلية الحقوق بفاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 35.

¹⁷² - المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة الاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، سنة 2011، ص. 13.

¹⁷³ - معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 71.

¹⁷⁴ - رشيد ملوكي، مرجع سابق، ص. 112.

الفرع الأول: تركيبة المجلس الجهوي

من أجل تحقيق نظام لامركزي، ينبغي أن تكون الهيئة المحلية التي تتولى تدبير شؤون الوحدة اللامركزية هيئة منتخبة، لكي يتسنى لها مباشرة وظيفتها وممارسة إختصاصاتها بإستقلال تام عن السلطة المركزية.

ولقد خول الدستور المغربي لسنة 1996 الجهة صلاحيات تدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا من خلال مجالسها المنتخبة، كما منحها المشرع العادي الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وبذلك أصبحت الجهة وحدة ترابية لامركزية تتوفر على أجهزة إدارية تتولى تدبير شؤونها العامة.¹⁷⁵

إن مبدأ اللامركزية يتطلب توفر الجهة على تركيبة تسمح لها القيام بممارسة الإختصاصات المسندة إليها بمقتضى القانون على الوجه المطلوب¹⁷⁶.

لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهة على أنه: "يتولى تدبير شؤون الجهة بحرية مجلس ينتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات وفقا للشروط المحددة في مدونة الإنتخابات، فكيف يتم تكوين وتشكيل المجالس الجهوية؟ وكيف يتم تسييرها؟

الفقرة الأولى: تكوين المجالس الجهوية

إن الجماعات المحلية التي تشمل الجهات تنتخب مجالسها المكلفة بتسيير شؤونها بطريقة ديمقراطية طبقا للشروط المحددة بالقانون¹⁷⁷، وعليه، فالقانون هو الذي يحدد مسألة الإنتخابات سواء من حيث الأسلوب أو طريقة الإقتراع أو عدد المقاعد والنسب والشروط الضابطة لذلك، وهكذا يتكون المجلس من أعضاء هم كالتالي:

- ممثلين للمجالس الحضرية والقروية الواقعة بالجهة.
- ممثلين لمجالس العمال والأقاليم الواقعة بالجهة
- ممثلين لغرف الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.

¹⁷⁵ - عبد القادر الكيحل، الرهانات السياسية والتنمية للجهة بالمغرب- رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق الرباط - السويسي - سنة 2009-2010، ص. 8.

¹⁷⁶ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص. 116.

¹⁷⁷ - معاد الراضي، مرجع سابق، ص. 124.

- ممثلين لغرف الصناعة التقليدية الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة
- ممثلين لغرف التجارة والصناعة والخدمات الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين لغرف الصيد البحري الواقعة بدائرة النفوذ الترابية للجهة أو لفروع هذه الغرف.

- ممثلين للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة.¹⁷⁸

يضم المجلس علاوة على ذلك أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء مجلس النواب المنتخبين في الجهة، والذين يحضرون الاجتماعات بصفة إستشارية، كما يحضر إجتماعات المجالس بصفة إستشارية رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة.¹⁷⁹

يتكون مكتب المجلس الجهوي من الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس حيث يحدد عدد نواب الرئيس تبعا لعدد سكان الجهة القانوني وذلك حسب الشكل التالي:

- خمسة نواب في الجهات التي يكون عدد سكانها أقل من مليون نسمة.
 - سبعة نواب في الجهات التي يتراوح عدد سكانها ما بين المليون والمليونين نسمة.
 - تسعة نواب في الجهات التي يبلغ عدد سكانها مليونين نسمة فأكثر.
- يتم إنتخاب أعضاء المجلس الجهوي من لدن مختلف الهيئات المذكورة عن طريق الإقتراع باللائحة، وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية وبدون إستعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، غير أن الإنتخاب يباشر بالإقتراع الفردي بالأغلبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بإنتخاب عضو واحد.¹⁸⁰

الفقرة الثانية: تسيير المجالس الجهوية

يقوم المجلس الجهوي بعد إنتخابه، بإنتخاب مكتب مسير، ولجان (أولا) كما يجتمع في دورات منتظمة وفقا للقانون (ثانيا).

¹⁷⁸ - المادة 143 من القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات

¹⁷⁹ - عبد العزيز اشركي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مرجع سابق، ص. 78.

¹⁸⁰ - المادة 147 من قانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الإنتخابات.

أولاً: المكتب واللجان

يجتمع المجلس الجهوي بدعوة مكتوبة من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، داخل أجل 15 يوما التالية للانتخاب وتحت رئاسة العضو الأكبر سنا، ويتولى مهمة كاتب الجلسة العضو الأصغر سنا وذلك من أجل انتخاب أعضاء المكتب لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون هذا المكتب على غرار المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم من رئيس وعدة نواب.

وخلافا لمجالس الجماعات المحلية الأخرى، نصت المادة 10 من القانون 96-47 المنظم للجهة على أن الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس يتم إنتخابهم بواسطة الإقتراع بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأوليتين، وبالأغلبية النسبية في الدور الثالث، بينما يتم إنتخاب باقي النواب بواسطة الإقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي على أساس أكبر بقية. وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن عن انتخاب المرشح الأكبر سنا، وفي حالة تعادل الأصوات والسن يعين المرشح المنتخب عن طريق القرعة¹⁸¹.

بالإضافة إلى المكتب المشكل من الرئيس ونوابه، ينتخب المجلس الجهوي أيضا من بين أعضائه بالإقتراع السري وبالأغلبية النسبية كاتبا يعهد إليه على الخصوص بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، ومقررا عاما للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحساب الإداري إلى المجالس الجهوية¹⁸².

إضافة إلى المكتب المسير للمجلس الجهوي، يتعين على هذا الأخير تشكيل سبع لجان دائمة على الأقل يعهد إليها بدراسة المسائل التالية على التوالي¹⁸³:

- اللجنة الدائمة لدراسة المسائل المالية والميزانية.
- اللجنة المالية لدراسة مسائل التخطيط وإعداد التراب.

¹⁸¹- للمزيد من التفاصيل حول طريقة انتخاب أعضاء المكتب (وضع لوائح المرشحين - طرق توزيع المقاعد راجع المادة 10 من قانون رقم 96-47).

¹⁸²- يعتبر مقرر الميزانية بحكم القانون عضوا في لجنة الشؤون المالية والميزانية، ويشارك في جميع جلسات مكاتب المناقصة ولجان طلب العروض ولجان المناقشات المتعلقة بالصفقات المبرمة لحساب الجهة المادة 58 من القانون 47-96) ويساعده في ممارسة الإختصاصات المسندة إليه الكاتب العام للجهة.

¹⁸³- عبد الله المتوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي، المغربي المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45 سنة 2001، ص. 40.

- اللجنة الدائمة لدراسة المسائل الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل.
 - اللجنة الدائمة لدراسة المسائل الفلاحية والتنمية القروية.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل الصحة والمحافظة على الصحة.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل التعمير والبيئة.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل الثقافة والتعليم والتكوين المهني.
- وقد خصصت المادة 36 في فقرتها الرابعة لجنة التخطيط وإعداد التراب بالذكر، حيث خولت لرئيس المجلس الجهوي صلاحية رئاستها، وجعلت من حضور والي الجهة ورؤساء مصالح الدولة بالجهة في إجتماعاتها تمييزا لها عن باقي اللجان الدائمة.¹⁸⁴
- وتعتبر هذه اللجان بمثابة آليات لضمان استمرارية العمل والإشتغال بالنسبة للمجالس التداولية، وذلك من خلال عملها المستمر واجتماعاتها في الفترات الفاصلة بين الدورتين، ومن خلال تخصصها في تعميق البحث والدراسة في الشؤون المحلية. ويتأسس كل لجنة دائمة مندوب يعينه رئيس المجلس الجهوي إما من بين أعضاء المكتب أو من بين باقي أعضاء المجلس الجهوي.
- وهكذا يمكن اعتبار اللجان الدائمة من المكونات الأساسية التي يستند إليها التنظيم الجهوي وضرورة ملحة لكل جهاز تداولي، فالمجلس الجهوي لا يستطيع القيام بمهامه المتعددة بالإكتفاء بالدورات العادية فقط، إذ القضايا الجهوية إن طرحت للنقاش في جلسة الجمع العام وبدون أن تدرس من قبل اللجان المتخصصة قد يطبع قراراتها العشوائية، وبالتالي فالأخذ بنظام اللجان الدائمة إنما أتى لفوائده حيث يعطي الإمكانية لإيجاد الحلول الناجعة للمشاكل المتعددة الجوانب والتي تتطلب تبادل الرأي وإسهام الفنيين والمتخصصين.¹⁸⁵

¹⁸⁴ - محمد طالب، الجهة في التنظيم الإداري المغربي جهة الرباط - سلا - زمور زعير نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية الحقوق - أكدال الرباط السنة الجامعية 2003-2004، ص. 153.

¹⁸⁵ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 63.

ثانيا: دورات المجلس ومداولاته

يعتبر المجلس الجهوي مؤسسة تداولية لا تجمع إلا بصفة دورية، وقد حدد القانون المنظم للجهة في فصله 24 وجوب وإجبارية الاجتماع لمدة لا يمكن أن تتجاوز 15 يوما¹⁸⁶، إلا بموافقة سلطة الوصاية وفي ثلاث دورات عادية في السنة خلال اشهر ماي وشتنبر ويناير، وذلك بدعوة مكتوبة من رئيس المجلس ومصحوبة بجدول الأعمال، فضلا عن إمكانية عقد دورات أو إجتماعات إستثنائية كلما دعت الظروف والضرورة إلى ذلك، سواء بمبادرة من الرئيس أو بطلب مكتوب من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، أو من الثلث على الأقل من الأعضاء المزاولين مهامهم في المجلس.¹⁸⁷

يجتمع المجلس الجهوي بعد توجيه الإستدعاءات بخمسة أيام كاملة على أقل تقدير، أما جدول أعمال الدورات فيتم إعداده من قبل رئيس المجلس الجهوي بتعاون مع أعضاء المكتب، ثم يقوم بتبليغه إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، الذي له الحق أن يقترح على الرئيس إضافة وإدراج بعض النقط على أنظار المجلس الجهوي وذلك داخل أجل 8 أيام من تبليغه، كما يجوز لكل مستشار أيضا أن يقترح على الرئيس إدراج بعض النقط التي تدخل في نطاق إختصاصات المجلس.¹⁸⁸

بعد هذه المراحل يقوم رئيس المجلس الجهوي بحصر جدول الأعمال النهائي الذي يوجه إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة قبل افتتاح الدورة بخمسة أيام على الأقل، وذلك حسب منطوق المادة 25 من القانون رقم 47/96 المتعلق بالجهة.

أما فيما يخص مداولات المجلس الجهوي، فلكي تنعقد بصفة قانونية صحيحة يشترط فيها حضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين لمهامهم وفي حالة عدم إكمال النصاب القانوني، يتم توجيه دعوة ثانية للاجتماع بعد مرور خمسة أيام من تاريخ هذا الاستدعاء، وفي هذه الحالة لا يمكن أن يتداول المجلس بكيفية صحيحة إلا بحضور الثلث على الأقل

¹⁸⁶ - مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره وزير الداخلية بطلب من الرئيس يوجهه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، الفقرة 1 من المادة 24 من القانون رقم 47/96.

¹⁸⁷ - وفي حالة طلب عقد دورة استثنائية يجتمع المجلس الجهوي على أبعد تقدير خلال 15 يوما التالية على أن تختتم الدورة عند استنفاد جدول الأعمال الذي دعيت للإنعقاد من أجله وفي جميع الحالات داخل أجل لا يتجاوز 15 يوما (الفقرة

2 من المادة 24 من القانون رقم 47/96)

¹⁸⁸ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 14.

من عدد الأعضاء المزاولين مهامهم في الجلسة، وإذا تعذر ذلك يمكن توجيه دعوة لعقد اجتماع ثالث وفق نفس الشكليات والآجال، أما في حالة تعذر التوفر من جديد على النصاب القانوني المتمثل في ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم، يتم حل المجلس الجهوي بمرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية.¹⁸⁹

يتداول المجلس الجهوي في نطاق النقاط والمسائل المدرجة في جدول الأعمال، ويحق لرئيس المجلس أن يعترض على مناقشة كل مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال.¹⁹⁰

وكقاعدة عامة تكون الجلسات العامة للمجلس الجهوي علنية وعمومية، لكن يجوز للمجلس أن يقرر في الاجتماع دون مداولات بطلب من الرئيس أو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو ممثله إن اقتضى الحال أو بطلب من ربع أعضاء المجلس عقد اجتماع سري.

الفرع الثاني: إختصاصات المجلس الجهوي

لقد حرص المشرع من خلال قانون رقم 47/96، على جعل الجهة كجماعة محلية قادرة على تشخيص وترتيب علاقاتها وحاجاتها، وكأداة كفيلة باستخراج كل الطاقات والقدرات التي يختزلها عدم التمرکز الإداري قصد تسخيرها لصالح الجهة.¹⁹¹

يتولى المجلس الجهوي حسب المادة 6 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات 47/96 البث في قضايا الجهة، حيث يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الإقتصادية والثقافية، دون تطاول على إختصاصات الجماعات الترابية الأخرى.

وهكذا فالمجلس الجهوي يمارس إختصاصات خاصة وأخرى تنقلها إليه الدولة، كما يقدم إقتراحات ويبيدي ملاحظاته وآرائه حول الأعمال ذات المصلحة العامة الداخلة في نطاق إختصاصات الدولة.¹⁹²

¹⁸⁹ - المادة 28 من القانون رقم 47/96.

¹⁹⁰ - المادة 28 من القانون رقم 47/96.

¹⁹¹ - المصطفى بلقزبور، توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات، اي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبقة الأولى 2011، ص. 32.

¹⁹² - محمد بلحمجوبي، مرجع سابق، ص. 133.

الفقرة الأولى: الإختصاصات الخاصة

يمارس المجلس الجهوي، داخل حدود الدائرة الترابية للجهة، إختصاصات ذاتية¹⁹³ تتنوع من الناحية القانونية إلى أكثر من مجال، وهي تهم المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، حسب التبويب التالي:

- دراسة الميزانية والتصويت عليها، وكذا دراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها طبقاً للشكليات والشروط المقررة في القانون.
- إعداد مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية وفي حدود الوسائل الخاصة بالجهة، وتلك الموضوعة رهن تصرفها، ويحيل المجلس الجهوي مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية للجهة إلى المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط قصد الموافقة عليه.
- إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني، ويحيل المجلس الوطني هذا التصميم إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطني قصد الموافقة عليه.
- تحديد كيفية وضع أساس مختلف الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقاعد تحصيلها وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الإستثمارات الخاصة والتشجيع على إنجاز تلك الإستثمارات ولاسيما بإقامة وتنظيم مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الإقتصادية.
- البث في شأن مساهمة الجهة في مقاولات الإقتصاد المختلط ذات الفائدة الجهوية أو المشتركة بين الجهات.
- إعتداد جميع التدابير اللازمة بالتكوين المهني.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل في إطار التوجهات المحددة على الصعيد الوطني.

¹⁹³ - المادة 7 من قانون 47/96 المنظم للجهات بالمغرب.

- القيام بأعمال في ميدان إنعاش الرياضة.
 - اعتماد كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة.
 - اتخاذ الإجراءات الرامية إلى عقلنة تدبير الموارد المائية للجهة ويساهم لهذه الغاية في إعداد المخطط المديرى للتهيئة المندمجة لمياه الحوض المائي وذلك حينما يكون تراب الجهة يقع كلياً أو جزئياً في الحوض المذكور، كما يساهم في تحديد السياسة المائية على المستوى الوطني، إذا طلبت منه السلطات والهيئات المختصة إبداء رأيه.
 - اعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية.
 - القيام بكل ما يهدف إلى إنعاش ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الإجتماعي وكل تدبير ذي طابع إحصاني.
 - السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها.
- إن التمعن في الإختصاصات الذاتية للجهة، يبرز أن المشرع المغربي قد ربط الجهة بالبعد التنموي¹⁹⁴، حيث ألقى عليها مسؤوليات إقتصادية وإجتماعية متعددة، معتبراً أن المجلس الجهوي بمثابة الضامن لتنمية الجهة على هذه المستويات، إذ يتحمل المجلس الجهوي من خلال هذه الصلاحيات المذكورة، مسؤولية ذات طابع شمولي تتعلق بالتدابير الواجب إتخاذها لضمان التنمية الشاملة للجهة.¹⁹⁵
- إن هذه الخطوط الرئيسية للإختصاصات الجهوية تستجيب لإنشغالات ملحة وتهدف لضمان تنمية إقتصادية وإجتماعية وثقافية تأخذ بعين الاعتبار الحقائق المحلية والوطنية وسيادة الدولة، خاصة وأن الوضع الحالي مطبوع بسياسة تخلي الدولة عن الأنشطة ذات الصبغة الإقتصادية والتجارية لفائدة الخواص، وتشجيع المبادرة الحرة، مما يجعل الجهة مدعوة للإنتقال إلى فاعل إقتصادي حقيقي.¹⁹⁶
- ويمكن القول بأن أهم الإختصاصات الذاتية تهم المجالات التالية:

¹⁹⁴ - رشيد لبرك مرجع سابق، ص. 246.

¹⁹⁵ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 35.

¹⁹⁶ - عبد العزيز اشركي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، ص. 78.

- المجال المالي
- المجال الإقتصادي
- مجال التعمير وإعداد التراب الوطني
- المجال الإجتماعي
- المجال الثقافي
- المجال البيئي
- المجال السياحي
- مجال تدبير الممتلكات الجهوية

الفقرة الثانية: الإختصاصات المنقولة والإستشارية

وهي الإختصاصات التي يمكن نقلها من الدولة إلى الجهة، وتهم أساسا كل من قطاع الصحة، التعليم، تكوين الأطر المحلية والتجهيزات المحلية والجهوية والتعاون مع المؤسسات والمنشآت العمومية أو الدولة في إطار إتفاقيات، الهدف منها الإرتقاء بالتنمية الجهوية.¹⁹⁷

ولقد نص المشرع صراحة في المادة الثامنة من قانون 47/96 على إمكانية نقل هذه الإختصاصات والمتعلقة ب:

- إقامة وصيانة المستشفيات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية وفقا للتوجهات الوطنية المعتمدة من لدن الدولة في هذا المجال.
- تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية
- التجهيزات ذات الفائدة الجهوية

الملاحظ أن هذه الإختصاصات تبقى عامة وغير دقيقة وغير معروفة، إلا ان مجرد إعتزام الدولة نقلها إلى الجهة في المستقبل يبقى أحد المكتسبات العامة للامركزية في بلادنا، ونجاحها يتوقف بالأساس على مدى مؤهلات الجهة ومواردها المالية وقدرتها على تحمل مسؤوليات إضافية.

¹⁹⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 78.

كما يمكن للمجلس الجهوي إلى جانب الإختصاصات الخاصة التي يتمتع بها والإختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة، تقديم إقتراحات وإبداء آراء للسلطة المركزية أو المقاولات العمومية حول الخصائص التي تعاني منه الجهة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، كما لها الحق في إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير، وكذلك فيما يخص إقامة المستشفيات والجامعات حيث يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة توجيهها إلى السلطات الحكومية صاحبة الإختصاص¹⁹⁸، وتتعلق بالمجالات التالية:

- الإقتراح على الإدارة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام، الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق إختصاصات الجهة المذكورة، أو تفوق الوسائل المتوفرة لدى الجهة أو موضوعه رهن تصرفها.
- إقتراح إحداث المرافق الجهوية وطرق تنظيمها وتدير شؤونها وخاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة وإما عن طريق الإمتياز.
- إقتراح كل تدبير يتعلق بإختيار الإستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو من لدن أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.
- إبداء الرأي في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها.
- إبداء الرأي في السياسة المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات في الجهة.

يلاحظ أن المشرع رغم إنه حاول إشراك الجهة في السياسة العامة الإقتصادية والإجتماعية بتحويل الجهة الإمكانية القانونية، فإن إختصاصاتها تطبعها المحدودية فهي غير ملزمة لا للدولة ولا للجماعات العمومية الأخرى.

إن القراءة الأولية لمختلف إختصاصات المجلس، سواء منها الإختصاصات الخاصة أو تلك المحولة أو القابلة للنقل، أو الإستشارية، توضح بجلاء أنها إختصاصات واسعة

¹⁹⁸ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 43.

وغامضة وغير دقيقة¹⁹⁹ وبذلك فهي تسمح للجهات بالتدخل في كل المجالات دون رسم حدود ذلك التدخل، مما يوحي بأنها تقوم بكل شيء مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء.²⁰⁰

وفي الأخير لابد من الإشارة إلى أن المشرع أعطى لرئيس المجلس الجهوي إختصاصات تتعلق بالتدابير والإجراءات المتصلة بسير المجلس الجهوي، وقد أوردها القانون المنظم للجهة في الفصل الثالث المتعلق بالتسيير، ومنها على الخصوص الدعوة إلى عقد الدورات العادية والإستثنائية ورئاسة جلساته، إضافة إلى إعداد جدول أعمال الدورات والسهر على نظام الجلسات والتوقيع على محاضرها وتعيين رؤساء اللجان الدائمة والحفاظ على ممتلكات الجهة.

إضافة إلى الإختصاصات السالفة الذكر فإن المشرع أعطى لرئيس المجلس الجهوي بعض الإختصاصات المشتركة مع والي الجهة.

والملاحظ أن رئيس المجلس الجهوي يتمتع بإختصاصات محدودة تكاد تكون شكلية بالمقارنة مع إختصاصات عامل عمالة أو الإقليم مركز الجهة التي تتسع لتشمل مجالات مختلفة ومهمة.²⁰¹

وعموما لقد عرف التطور المؤسسي الدستوري للجهة بالمغرب مراحل أساسية، تميزت الأولى بإغفال النظام المغربي التعاطي بأي شكل من الأشكال مع المسألة الجهوية، سواء على المستوى القانوني أو على المستوى الدستوري، أما المرحلة الثانية فتميزت بالإصدار القانوني دون التنصيب الدستوري، أما المرحلة الثالثة فتميزت برفع الجهة، إلى مستوى المؤسسة الدستورية.

¹⁹⁹ - هذا ما أكدته اللجنة الجهوية المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء، أيام 19-20-21 أكتوبر 1988- تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المالية مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية، ص. 29.

²⁰⁰ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 19.

²⁰¹ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 21.

إن الجهة وإن شكلت خيارا دستوريا بمقتضى دستوري 1992 و 1996، إلا أن مسألة أجرائتها على أرض الواقع لم تكن بمقتضاها بل أحييت إلى القانون العادي (قانون 1971- وقانون 1997) الذي لم يكون في مستوى التطلعات المعبر عنها. لكن الآن وبعد الدستور الأخير للمملكة يمكن القول إن الإرادة الشعبية المعبر عنها من خلال اعتماد الوثيقة الدستورية لبعض مضامين تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهة، فقد عادت الطريق الفعلي نحو إقرار نظام جهوي مغربي حقيقي وفعال يتلخص في الجهة الوظيفية، وهو ما سنتناوله في الفصل الثاني من هذا القسم، وقبل ذلك لابد من التعرّيج على بعض التجارب المقارنة في هذا المجال.

المبحث الثاني: الجهة في التجارب المقارنة

يلاحظ اليوم في مختلف دول العالم إهتماما متزايدا بالجهة كإطار ملائم لبلورة إستراتيجيات بديلة للنمو والتنمية مؤسسة على تعبئة الطاقات المحلية ومساهمة السكان، وتوطيد دولة القانون.

وإذا كانت الجهة في مجموعة من الدول ذات الأنظمة اللامركزية قد شكلت الدعامة الأساسية للعمل والتدبير الإقتصاديين، لذا لا غرابة أن نجد أن الدول التي عانت كثيرا من المركزية الشديدة هي التي ذهبت بعيدا في مجال الجهة كألمانيا من خلال القانون الأساسي لسنة 1949 وإسبانيا (دستور سنة 1978) وإيطاليا (دستور 1974)²⁰².

إن الأهمية البالغة للإدارة المحلية في البناء الديموقراطي، تعززت في العالم المعاصر نتيجة التطور الحاصل في دور الدولة وعجز السلطات المركزية عن القيام بجميع القضايا الوطنية والمحلية، فمفهوم الجهة ليس بجديد بل عرف منذ قدم التاريخ، غير أن شكل تطوره يختلف من دولة إلى أخرى.

وهكذا فتحى يتم فهم أي تجربة مهما كانت فالأمر يقتضي ضرورة البحث في سيرورة تطورها التاريخي.

²⁰² - الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل، الدورة الخامسة 15-16 يناير 1996، ص. 11.

وعليه، ففي ألمانيا فإن الممارسة الجهوية قد سبقت التأطير القانوني لها وهو ما يعني أن النص القانوني لم يأت إلا لإقرار أمر ملموس²⁰³.

أما بالنسبة لفرنسا فإنها تعتبر من أقدم التجارب وأخصبها، فهي لم تصل إلى ما هي عليه الآن بمحض الصدفة بل كانت نتيجة عدة عوامل وتطورات أساسية حاسمة.

كذلك إسبانيا فقد تحكم البعد السياسي في بلورة نظام الجهة، حيث ارتبط هذا النظام بالانتقال الديمقراطي، وقد دفع إلى تنبيه العامل السياسي وذلك لسببين، أولهما: الخوف من عودة النظام الديكتاتوري، وثانيهما: مواجهة مطالب بعض المناطق للإنفصال والاستقلال، هذا الأمر تكرر مع إيطاليا حيث شكلت المطالب المتعالية لبعض المناطق الإيطالية المطالبة بالاستقلال تبني إيطاليا لطموح الجهوية عبر العديد من المحطات.

المطلب الأول: الجهة في النموذجين الألماني والفرنسي

ان بواذر النظام الجهوي الفرنسي تعود الى فترة الثورة الفرنسية وإذا كان يصعب إيجاز التجربة الفرنسية في مجال الجهوية فأنني سأركز بخصوص هذا النموذج على النظام القانوني للجهة و اختصاصاتها و مؤسساتها مع الاشارة الى نظامها المالي اما بخصوص النموذج الألماني و الذي يعتبر نظاما اتحاديا و هو أحد الأشكال الدستورية للدول و يتميز بإحلال علاقات التعاون محل علاقات التبعية ، حيث تتنازل الدولة عن جانب من سلطاتها لجهاز مشترك يخول سلطات واسعة او محدودة على ان تحتفظ كل دولة بسلطاتها و استقلالها في المسائل و القضايا التي يحددها دستور الفدرالية او الاتحادية

الفرع الأول: الجهة بألمانيا

تعد ألمانيا دولة إتحادية تقوم على أسس ديمقراطية إجتماعية ويعبر النظام الدستوري للدولة عن ذاته من خلال الهيئات الدستورية، ومن خلال النظام الفيدرالي والنظام القانوني ونظام الانتخاب²⁰⁴، فقد اعتبرت ألمانيا منذ القدم بمثابة مجال للتعددية

²⁰³ - عبد الحق المرجاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب R.E.M.A.L.D، عدد 7-8، لسنة 1994، ص. 75.

²⁰⁴ - محمد شريف وأحمد فاروق، حقائق عن ألمانيا، نشر وزارة الخارجية الألمانية، طبعة 2004، ص. 104.

والتنوع²⁰⁵ (تعددية في الأسر الحاكمة، تنوع في الأخلاق واللغات...) لكن الخاصية الأساسية لهذه المجموعة هي "الوحدة الثقافية" بالأساس حيث بقيت عادات عدم البحث عن التطابق والتماثل وإجتناّب المركزية هي السمة الغالبة²⁰⁶. حيث أن الدولة الألمانية من أقدم الدول السابقة إلى إقرار نظام الجهة وذلك بمقتضى دستور "فايمار" لسنة 1948. وقد اصطلح على النموذج الألماني للجهة بـ"لاندر" وهو نموذج يضرب به المثل في مجال الجهورية في كثير من دول العالم.

وتضم اليوم ألمانيا الاتحادية مقاطعات جهوية، بعدما انضمت خمس مقاطعات إلى الدولة الاتحادية، إثر انهيار جدار برلين 1989 والتي كانت تشكل ما كان يعرف سابقا بألمانيا الشرقية الاشتراكية، وتفاديا للنزعة الانفصالية وتنازع الاختصاصات، أقر الدستور الألماني في المادة 31 منه على أن تعطى الأولوية في التطبيق للقانون الفدرالي على قانون "اللاندر"²⁰⁷.

وبدون التفصيل في التطورات التاريخية لنظام الجهة بألمانيا، نشير أن مشروع دستور 1949، قد نص على الدولة الفدرالية الألمانية جامعا بذلك مختلف الدول الأعضاء في دولة موحدة.

فالتجربة الفدرالية الألمانية تعززت بعد سقوط جدار برلين حيث تمت إضافة خمسة ولايات جديدة، وبذلك يصل عدد الولايات بألمانيا إلى 16 ولاية²⁰⁸.

إن الولاية في ألمانيا هي بنية أو مستوى مجالي ومؤسساتي في إطار الدولة الفيدرالية وهي تتمتع بسيادة أصيلة أي أنها غير ممنوحة من طرف الدولة الفيدرالية، إنها تتمتع بدستور خاص، وهي بذلك تتمتع بخاصية الدولة كما هو الشأن بالنسبة للفيدرالية، فلها مؤسساتها السياسية والإدارية والقضائية.

²⁰⁵ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 239.

²⁰⁶ - Michel FORMANT, le constitutionnalisme allemand pouvoirs n° 66 p. 11.

²⁰⁷ - عبد العزيز أشرفي، الجهورية الموسعة نمط جديد للحكمة الترابية والتربية المندمجة، مطبعة الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص. 160.

²⁰⁸ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 23.

إن نظام الولايات بألمانيا هو نتيجة حتمية ومنطقية للبنية الفيدرالية للدولة والذي هو نتاج تقليد طويل.

ونشير كذلك أن نظام الولايات في ألمانيا لا يتمتع باختصاص أصيل في بعض المجالات كما هو الأمر بالنسبة للسياسة الخارجية وسياسة الدفاع والسياسة النقدية.

وفيما يخص جانب التمويل، تعرف ألمانيا إطارا عاما لتوزيع المالية العمومية بين مختلف المستويات الترابية، الفيدرالية، والجهة أي اللاندر والجماعات الترابية²⁰⁹.

فما يميز النظام الفيدرالي الألماني، هو توفر كل من الإتحاد كمستوى مركزي، واللاندر كمستوى لامركزي، على درجة معينة من الإستقلال المالي، إرتباطا بتوزيع التكاليف والإيرادات، وسلطة التشريع الضريبي²¹⁰.

إن توسع وتعدد مجالات تدخل الجماعات الجهوية وتوفرها على الإمكانيات المادية اللازمة لممارسة إختصاصاتها تبرز درجة اللامركزية الجهوية وقدرتها على بلورة الديمقراطية المحلية والتنمية، بحيث يشمل النظام الفيدرالي على مبدأ التدرج في الإختصاصات، والذي يحدد لكل طرف مجالات عمله وفي نفس الوقت يسمح للطرف الأعلى بالتدخل لتنظيم الشؤون التي يعجز الطرف الأدنى عن تنظيمها ويمتد هنا التدرج من الفرد إلى العائلة، والحي فالمدينة ثم الولاية ومنها إلى الإتحاد، فالإتحاد الأوربي ثم هيئة الأمم المتحدة بعد ذلك²¹¹.

إن ما يميز النظام الألماني هو كون نظامه المالي يقوم أساسا على وحدة مصدر الدخل حيث أن مدخول الضرائب ذات المردودية المرتفعة تقسم وتوزع بين الإتحاد والولايات والجماعات وفق القواعد التي حددها الدستور، بحيث أنه رغم بعض المقررات الضريبية الذاتية، فإنها ضعيفة المردودية ولا تتجاوز 1% من تمويل نفقات الولايات²¹².

²⁰⁹ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 250.

²¹⁰ - عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني، بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى المنعقدة تحت الرعاية، الملكية السامية بسطات، حول موضوع: أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟ للفترة الممتدة ما بين 31 ماي و 1 يونيو 2006، ص. 131.

²¹¹ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 128.

²¹² - عبد الحق المرحاني، مرجع سابق، ص. 73.

الفقرة الأولى: الموارد الجبائية

إن ما يميز النظام الفدرالي الألماني هو توفر كل من الاتحاد كمستوى مركزي ولاندر كمستويات لامركزية على درجة معينة من الاستقلال المالي، ارتباطا بتوزيع التكاليف والإيرادات وسلطة التشريع الضريبي²¹³.

وتنقسم الموارد الجبائية إلى الموارد الضريبية التي تؤول حصرا لأحد الطرفين (الولايات – الإتحاد) باعتبارها موارد جبائية خاصة (أولا) بالإضافة إلى أن هناك موارد جبائية مشتركة بين اللاندر والإتحاد (ثانيا).

أولا: الموارد الجبائية الخاصة

لقد نظم المشرع الدستوري الألماني مجالات الضرائب من خلال الفصل 106 من الدستور الألماني، وخاصة في الفقرة الأولى التي حدد فيها لائحة الضرائب التي تؤول حصرا للإتحاد وهي:

- رسوم الجمارك
- الضرائب على النقل البري للبضائع
- الضرائب على الإستهلاك غير المدرجة ضمن لائحة الضرائب التي يعود منتوجها للولايات.
- الضريبة على الثروة المالية.
- الضريبة على الخمر
- الضريبة على القمار والميسر

ثانيا: توزيع الموارد الضريبية

إستنادا إلى المادة 106 من القانون الأساسي فإن توزيع الموارد الضريبية بين الإتحاد والولايات والبلديات يتم وفق الجدول أسفله²¹⁴.

²¹³ عبد الجبار عراش، مرجع سابق، ص. 130.

²¹⁴ عبد الحق المرجاني، مرجع سابق، ص. 84.

جدول 1 : نسب توزيع الضرائب بألمانيا

نسبة التوزيع			نوع الضريبة
البلديات	الولايات	الاتحاد	
15%	42.5%	42.5%	الضريبة على دخل الأشخاص
—	50%	50%	الضريبة على الشركات
—	35%	65%	الضريبة على القيمة المضافة
85%	7.5%	7.5%	الضريبة المهنية

المصدر: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، لسنة 1994

وبالنظر إلى محدودية هذه الموارد ونظرا لتفاوت القدرات المالية للولايات لكون الشروط الطبيعية والبيئية والإقتصادية في كل منها مختلفة اختلافا كبيرا ذلك أننا نجد ولايات مالية قوية وولايات ضعيفة، فإنه عادة ما يلجأ إلى البحث عن تخفيض من حدة الفوارق في القوة المالية بين ولاية وأخرى عن طريق ما يسمى بـ "التعادل المالي بين الولايات" ويتحقق هذا التعادل بعدة طرق:

- توزيع حصة الولايات من ضريبة المبيعات على الولايات بنسب مختلفة.
- قيام الولايات القوية بدفع مبالغ مالية للولايات الضعيفة.
- وفي الختام قيام الإتحاد بتقديم معونات تكميلية للولايات الأضعف²¹⁵.

فالمراد الجبائية تشكل المصدر الأساسي للإيرادات، حيث تحصل مختلف الجماعات الترابية، مباشرة على بعض المداخل عبر نظام توزيع مالي أولي وآخر ثانوي. جزء يسمى بنظام القسمة، بأن تتوفر كل جماعة محلية مباشرة على مداخل جراء ضرائب محددة من قبل الدستور (ضريبة عقارية و رسم مهني والرسم على المهرجانات والمشروبات والضريبة على السكن الثانوي). جزء آخر يسمى بنظام المداخل المشتركة، ذلك أن الضرائب الثلاث، الأكثر أهمية (الضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات، الضريبة على رقم المعاملات)، توزع على مختلف المستويات الترابية.

²¹⁵ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 128.

أما بالنسبة لنظام التوزيع المالي الثانوي والتعويضي، فيهدف إلى الحد من اختلالات التوزيع المترتب عن النظام الأولي، وينجز هذا النظام التوزيعي الثانوي بطريقة أفقية وعمودية. التوزيع الأفقي الذي يتم بين الجهات، حيث تساعد تلك التي تتوفر على موارد مالية مرتفعة الجهات الفقيرة. التوزيع العمودي الذي يتم بين الفيدرالية والجهات من جهة، وبين الجهات والجماعات من جهة أخرى. إضافة إلى موارد أخرى غير جبائية، كالإمدادات والقروض.

إن ما يجعل النظام الفيدرالي الألماني متميزاً، هو توفيره لكل من الإتحاد والländer، على درجة معينة من الإستقلال السياسي والإداري والمالي، هذا الأخير الذي يعتبر ركيزة أساسية في إنجاح أي تجربة جهوية في العالم، سواء طبقت في دول مركبة أو بسيطة. إن محاولة معالجة التجارب المقارنة المتقدمة، فيما يخص تجربة اللامركزية بصفة عامة، والجهوية الموسعة بشكل خاص، هو الوقوف على الجوانب الإيجابية، التي تبرز مدى إستقلالية هاته الوحدات الترابية، في إدارة شؤونها، وهو ما يعني أنها نماذج يمكن الأخذ ببعض جوانبها، في مسلسل بحث المغرب عن تعميق وتوسيع جهوية تستجيب لمتطلبات التنمية الترابية.

الفقرة الثانية: الموارد غير الجبائية

في البداية لابد من الإشارة إلى التفاوت الواضح في القدرة المالية بدرجة كبيرة بفعل الاختلاف الكبير بين الولايات من حيث المساحة والبنية الاقتصادية والذي يتم التخفيف من حدته غالباً من خلال عملية التسوية المالية الشاملة لكل أنحاء البلاد²¹⁶.

بالإضافة إلى وسائل التمويل الذاتي للولايات، والمتأتية في الغالب من الضرائب التي يتم توزيعها بشكل يتناسب وتصنيف المهام على المستويات المختلفة، ويكون توزيعها بصورة عادلة، هناك وسائل تمويل إستثنائية غير جبائية تستفيد منها الولايات بهدف تمويل مشاريع التنمية أو بغرض الإستثمار من أجل التصدي لمعادلة تباين القوة الاقتصادية في مناطق الإتحاد أو تحفيز النمو الاقتصادي والتكفل بالحفاظ على مستوى ظروف حياتية

²¹⁶ - حسن محمد الشريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 142.

مواتية وموحدة في مناطق الإتحاد، وتتمثل هذه الموارد غير الجبائية في القروض والإمدادات.

أولاً: القروض

تعد القروض مصدراً من مصادر الإيرادات الإستثنائية التي تلجأ إليها الولايات بألمانيا الاتحادية قصد تمويل بعض التجهيزات والمشروعات المرتبطة بالتنمية المحلية وتحفيز الإستثمار. فالولايات تتوفر على حرية اللجوء إلى القروض كمصدر لتمويل نفقاتها سواء لدى المؤسسات العمومية أو الخاصة وإن كانت ملزمة بوضع برنامج للإقتراض لمدة 5 سنوات بعد مصادقة وزير المالية الفيدرالي، وبالرغم من إجراءات التقشف خصوصاً بعد قيام الوحدة، فإننا نجد أن وزراء المالية في الإتحاد والولايات قد اضطروا إلى إقتراض مبالغ كبيرة من الأسواق المالية، حيث بلغ مجموع ديون الميزانيات العامة في ألمانيا نهاية 2002 حوالي 1.2 مليون يورو أي ما يعادل 15100 يورو لكل فرد من السكان²¹⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الخاصة تمنح القروض اللازمة للولايات وفق شروط وأسعار السوق دون أن يكون لها إمتياز إلى جانب بعض المؤسسات العمومية مثل صناديق التوفير المالية العمومية التي تلعب دوراً كبيراً في مد الجهات بالقروض حيث تساهم بـ 60% من مجموع القروض الممنوحة لها.

ثانياً: الإمدادات

تعد المساعدات والإمدادات المالية عبارة عن مبالغ مالية يقدمها الإتحاد للولايات وكذا الروابط البلدية التابعة لهما بصفة معونة مالية قصد تغطية العجز الحاصل في ميزانيتهما. فحتى تستطيع الجهات القيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية بات من الضروري أن تكون عملية توزيع المهام مصحوبة بإصلاحات موازية للنظام المالي تسهل على الخصوص إعادة تعريف وتجديد وتوزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط²¹⁸.

²¹⁷ - سعيد جفري وكريم لحرش، الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص. 145.

²¹⁸ - عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للسلسلة الجهوي بالمغرب الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية - الجهة الجهوية والتنمية الجهوية - منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة مواضيع الساعة عدد 8، 1996، ص. 75.

وفي هذا الصدد نجد الدستور الإتحادي ينص على ضرورة مساهمة السلطة الفيدرالية في الرفع من القدرة المالية للولايات الفقيرة إلى 92% من المعدل الوطني للولايات.

فنظام الإمدادات إنما أصبح ضروريا لتقريب الهوة إقتصادية وإجتماعيا بين الولايات الألمانية خصوصا منها الشرقية بعد توحيد ألمانيا سنة 1990.

إن محاولتنا معالجة الجهوية في النموذج الفدرالي الألماني، والوقوف على الجوانب الإيجابية التي تبرر مدى إستقلالية الوحدات تحت دولتية في إدارة شؤونها، والتي تعتبر دعمها لامركزية عموما وللجهوية الموسعة خصوصا، هو ما يضمن تنافسية عمودية بين الاتحاد واللاندترات، وأفقية بين اللاندترات فيما بينها، دون أن يعني ذلك التخلي عن التضامن والتكامل فيما بين هذه المستويات، وهو ما يعني نموجا يمكن الإستئناس والإسترشاد ببعض جوانبه في مسلسل بحث المغرب عن تعميق وتوسيع جهوية تستجيب لمتطلبات التنمية الترابية، وتستوعب في نفس الوقت مشروع الحكم الذاتي لأقاليمنا الجنوبية، وذلك دون المساس بالخصوصيات السياسية والإجتماعية.

الفرع الثاني: الجهة بفرنسا

تأخرت فرنسا كثيرا في تطبيق نظام الجهوية عن جيرانها من الدول الأوروبية²¹⁹، فالتنظيم الإداري الذي انبثق في الثورة الفرنسية منذ سنة 1789 لم يشر صراحة إلى نظام الجهة، وبهذا لم يتم تبني نظام الجهوية إلا أواخر النصف الأول من القرن العشرين، وبالضبط بمقتضى مرسوم 14 يونيو 1930، غير أنه كان نظاما خجولا حيث حدد المرسوم هدفا للجهوية يتمثل في تنمية الأنشطة الصناعية والتجارية والإقتصادية بصفة عامة، وبتاريخ 19 أبريل 1941 صدر قانون أحدث بموجبه منصب والي الجهة "Préfet" وقد منحت له سلطات وإختصاصات واسعة في المجالين الإقتصادي والإداري، بالإضافة إلى منحه سلطة الإشراف على رؤساء مختلف المصالح الوزارية بالجهة²²⁰.

غير أن هذا القانون ما لبث أن أدخل عليه تعديلين سنتي 1944 و1946 وعوض منصب والي الجهة بمفوض الجهوية، وفي سنة 1947 ستبرز إلى الوجود خطة إقتصادية

²¹⁹ - Michel BOUVIER, op . cit ; p. 9.

²²⁰ - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص. 155.

وتطلبت وجود هيئة تقوم بدور التنسيق بين مختلف الوحدات المحلية والسلطات المركزية التي تعتبر مسؤولة عن هيئة التخطيط.

لم تقف التجربة الفرنسية²²¹ عند هذا الحد بل صدرت بتاريخ 14 مارس 1964 مجموعة من المراسيم أصبح بمقتضاها والي الجهة الرجل الأول على صعيد الجهة حيث يعتبر الساهر على تنفيذ سياسة الحكومة²²² فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية وإعداد التراب الوطني في دائرة جهته والمكلف بتنسيق نشاط مختلف المصالح الوزارية، وكانت الجهة في ظل هذا القانون مجرد مقاطعة إدارية، لا هي جماعة ترابية ولا مؤسسة عمومية، واستمر الحال على ما هو عليه إلى أن صدر قانون بتاريخ 5 يونيو 1972 الذي أصبح ساري المفعول ابتداء من فاتح أكتوبر 1973، حيث شكل الإطار القانوني للجهة، وبمقتضاه أصبحت الجهة مؤسسة قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتكلف بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية²²³.

الفقرة الأولى: الإطار البنيوي ومجالات إختصاص الجهة الفرنسية

لقد خضع التنظيم الجهوي الفرنسي لمنطق جديد كرسه قانون 2 مارس 1982، وواكبته مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تكريس إستقلالية الجهة وتدعيم نفوذها الترابي²²⁴، واهتمت بالأساس تنظيم الأجهزة المدبرة للشؤون الجهوية (أولاً)، وتوسيع دائرة ميادين تدخلها على المستوى الجهوي (ثانياً).

أولاً: التنظيم الإداري الجهوي الفرنسي

عرف التنظيم الجهوي الفرنسي في ظل قانون 2 مارس 1982 تحولات إرتقت بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية بحكم القانون²²⁵، ومنحت لأجهزتها المنتخبة -

²²¹ - Rapport de crédit local de France, op. cit ; p. 42.

²²² - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 252.

²²³ - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص. 156.

²²⁴ - Ndine DONTONEL-COR, Droit des collectivités territoriales, Impimrrie Bréal, 2011, 4^{ème} édition, p. 158.

²²⁵ - La France compte 22 régions métropolitaines (incluant la Corse) auxquelles s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer (DOM) de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la réunion, reconnues comme des « Régions » depuis 1982.

(المجلس الجهوي، رئيس المجلس الجهوي) - صلاحيات واسعة في مقابل تقليص تلك الممنوحة²²⁶ للأجهزة المعنية (ممثل الدولة)، في حين تم تمتيع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنظر إلى تركيبته المختلفة بصلاحيات إستشارية.

أ- المجلس الجهوي:

يتشكل المجلس الجهوي من المستشارين الجهويين، الذين يتم إنتخابهم بالإقتراع العام المباشر²²⁷، على أساس التمثيلية النسبية، ووفقا للإقتراع اللائحي والتمثيل النسبي لمدة ست (6) سنوات²²⁸، ويقوم المجلس بإنتخاب الرئيس واللجان الدائمة التي تتفرع بدورها إلى لجان متخصصة ذات طابع إستشاري²²⁹.

يجتمع المجلس الجهوي مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل في جلسة علنية، ويضع قانونه الداخلي، وعند حصول النصاب القانوني، يتم التصويت على المقترحات المعروضة وعلى الميزانية فصلا فصلا، ويمارس المجلس الجهوي سلطة تقريرية فيما يتعلق ب²³⁰:

- التصويت على الميزانية؛
- الإشتراك في التجهيزات الجماعية أو تحقيقها؛
- إبرام الإتفاقات مع جهات أخرى؛
- تبني التصميم الجهوي؛
- تقديم المساعدات؛
- المهام التي تنقلها الدولة أو الجماعات المحلية...

²²⁶ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 224.

²²⁷ - لقد كان المجلس الجهوي يتم تشكيله بكيفية معقدة من نائبين وممثلين عن الجماعات المحلية الرئيسية الموجودة بتراب الجهة، قبل أن يصبح المستشارون الجهويون ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، بموجب قانون 10 يوليوز 1985.

- جورج فوديل، بيار دلفوفيه، م س، ص. 396.

²²⁸ - قانون 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرو وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986، حيث سعى هذا القانون على توحيد آليات تسيير المجلس الجهوي، وجعله مماثلا لنموذج باقي الجماعات المحلية بما في ذلك نظام المنتخب وقواعد التسيير الداخلي مع إعطاء الرئيس الوظيفة التنفيذية لمقررات المجلس الجهوي.

²²⁹ - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 88.

²³⁰ - جورج فوديل، بيار دلفوفيه، مرجع سابق، ص. 397.

كما يمارس المجلس دورا إستشاريا (باعتبار الإستشارة إلزامية)، حول المشاكل الإقتصادية وإعداد التراب، كما يساهم في إنجاز دراسات التهيئة الجهوية وإعداد وتنفيذ برنامج التهيئة.

ويعتبر رئيس المجلس الجهوي، منذ قانون 2 مارس 1982 السلطة التنفيذية للجهة والامر بالصرف²³¹، فهو الذي يستدعي الأعضاء للجلسات ويرأسها، وينفذ المداولات، ويدبر المرافق، كما يمكن تفويض بعض صلاحياته لنوابه أو لأعضاء المجلس الآخرين، ويمارس هذا التعويض تحت رقابته وعلى مسؤوليته وهو قابل دائما للرجوع عنه، كما أنه يقوم بالمهام التالية:

- يحضر مداولات المجلس وينفذها؛
- يمثل الجهة، ويوقع بهذه الصفة، العقود، ويتولى الدعاوى أمام القضاء؛
- يحضر الميزانية ويقدمها على أساس التوجيهات الناشئة عن مناقشة الموازنة، وينفذها، وهو الأمر بصرف نفقات الجهة وتنفيذ إيراداتها.

ب- ممثل الدولة:

الجدير بالذكر، أن ممثل الدولة على الصعيد الجهوي Le Préfet كان يقوم بدور السلطة التنفيذية لقرارات الجهة، كما يستدعي المجالس الجهوية للإجتماع، وتقوم المصالح التابعة له بإعداد وتنفيذ ميزانية الجهة، كما كان يمارس ممثل الدولة رقابة المشروعية على مداولات المجالس الجهوية²³²، غير أن دور ممثل الدولة في ظل قانون 2 مارس 1982 تقلص في مجال التنفيذ، حيث أصبح دوره منحصرا في النقاط التالية:

- تطبيق السياسات الوطنية والأوربية على الصعيد الجهوي؛
- إنعاش سياسة التنشيط والتنسيق مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي؛
- إدارة المصالح الخارجية للدولة؛
- إتخاذ القرارات في كل المسائل التي هي من إختصاص الدولة؛
- ممارسة الإختصاصات ذات الصبغة الإقتصادية والإجتماعية؛

²³¹ - Nadine DONTONEL-COR, op. cit; p. 268.

²³² - Les vingt des régions : Deux décennies de régionalisation, colloque Amiens, 1992.

• رئاسة المؤتمر الإداري الجهوي²³³.

كما أن الدور الرقابي لممثل الدولة في الجهة، عرف بدوره تقليصا في المجال الإداري من خلال حرمانه من سلطة الوصاية السابقة على مقررات المجلس الجهوي، والإكتفاء بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري المختص، إذا تعلق الأمر بقرارات غير شرعية، بحيث أصبح رؤساء المجالس يتمتعون بسلطة التنفيذ الفعلي²³⁴، أما في المجال المالي فإن الإختصاص أصبح موكولا للمجالس الجهوية للحسابات، التي أصبحت تمارس الرقابة على القرارات المالية للجهة²³⁵.

هكذا، يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خطا خطوات مهمة نحو تحرير الجهة من القيود القانونية التي كانت تحد من نشاطها، وذلك عبر تقليص دور الدولة وممثلها Le Préfet في مجال التنفيذ والرقابة، وبهذا الصدد وسعيا نحو تكريس إستقلالية الجهة تم إلغاء الوصاية السابقة على مقررات المجالس الجهوية.

ج- المجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي:

يتشكل من تركيبة مختلطة (ممثلين عن الهيئات والنشاطات ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والمهني والعائلي والتربوي والرياضي في الجهة²³⁶)، حددها مرسوم 6 فبراير 1992 بحسب التوزيع التالي:

- 35% يمثلون المقاولات والأنشطة المستقلة أو الحرة؛
- 35% يمثلون المنظمات النقابية للمأجورين عبر تمثيلية متساوية لأرباب العمل والأجراء؛
- 5% يمثلون المجتمع المدني؛

²³³ - يعد هذا المؤتمر مجالا لتبادل الأفكار والآراء وإنجاز إستراتيجية الدولة داخل الجهة بمعونة رؤساء المصالح الجهوية.

²³⁴ - رشيد ليكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001، ص. 179.

²³⁵ - تعد المراقبة المالية الممارسة على القرارات المالية للجهة، من طرف المجالس الجهوية للحسابات جد محدودة لأنها تنحصر فقط في التأكد من إحترام القواعد المالية والتوازن المالي.

عبد الحق مرجاني، الجهوية في بعض الدول المنظمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7 و8، أبريل/شتنبر 1994، ص. 80.

²³⁶ - جورج فوديل، بيار دلفوفيه، مرجع سابق، ص. 397.

- 5% من ذوي الكفاءة ويعينون من طرف الوزير الأول.
- يشرك المجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي في تسيير القضايا الجهوية عبر إبداء آرائه الإستشارية بشكل إلزامي فيما يلي:
- الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة، وكذا البيان السنوي لكيفية تنفيذه، علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط وتصاميم التهيئة؛
- وثائق الميزانية لإبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية.
- كما يمكن للمجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي إبداء رأيه²³⁷، إذا طلب منه ذلك، في كل الصلاحيات المخولة للجهة.

جدول 2: يبرز طبيعة وتركيبية ومهام الأجهزة المسيرة للجهات بفرنسا

الأجهزة	طبيعتها	تركيبتها	اختصاصاتها
المجلس الجهوي	هيئة تقريرية	من الأعضاء المنتخبين بالإقتراع المباشر على صعيد الجهة	التصويت على الميزانية. الإشتراك في التجهيزات الجماعية أو تحقيقها؛ إبرام الإتفاقيات مع الجهات الأخرى؛ تبني التصميم الجهوي؛ تقديم المساعدات؛ المهام التي تنقلها الدولة أو الجماعات المحلية.
رئيس المجلس الجهوي	هيئة تنفيذية	ينتخب من طرف المجلس من بين أعضائه	يستدعي الأعضاء للجلسات ويرئسها، وينفذ المداولات؛ يدير المرافق؛ كما يعد ممثلا للجهة أمام القضاء، ويتعاقد بإسمها؛ سلطة توجيه وتسيير المستخدمين والممتلكات.
ممثّل الدولة	رقابية	يعين من طرف الأجهزة المركزية الوصية؛	تطبيق السياسات الوطنية والأوروبية على الصعيد الجهوي؛ إنعاش سياسة التنشيط مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي؛ إدارة المصالح الخارجية للدولة؛ اتخاذ القرارات في كل المسائل التي هي من إختصاص الدولة؛

²³⁷ - La documentation française, op. cit; p. 159.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

الإختصاصات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية؛ رئاسة المؤتمر الإداري الجهوي.			
إبداء الرأي في الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة. إبداء الرأي بخصوص البيان السنوي لكيفية تنفيذه؛ علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط وتصاميم التهيئة؛ إبداء الرأي في وثائق الميزانية؛ إبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية.	ممثل المقاتلات ممثلي المهن الحرة، ممثلي الهيئات النقابية والمأجورين وهيئات المجتمع المدني الجهوية.	هيئة إستشارية	المجلس الإقتصادي والاجتماعي الجهوي

المصدر: تركيب شخصي انطلاقاً من النصوص القانونية المنظمة للجهة بفرنسا

ثانياً: إختصاصات الجهة بفرنسا

عرفت الإختصاصات الجهة بفرنسا في ظل قانون 2 مارس 1982، توسيعاً مهماً حتى أصبح يشمل ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعلمية وإعداد التراب والمحافظة على الهوية بإحترام وحدة وإستقلال المحافظات والجماعات حتى لا تدوب في الجهة²³⁸.

أ- إختصاصات الجهة في مجال التنمية الاقتصادية

لقد وسع قانون 2 مارس 1982 من تدخل الجهات في التنمية الاقتصادية بحيث أصبح بإمكان الجهات المشاركة في كل نشاط تنموي يرمي إلى تحقيق المصلحة الجهوية المباشرة، وإعطاء مساعدات مباشرة وغير مباشرة للمقاتلات التي توجد في وضعية صعبة، والمساهمة في رأسمال شركات التنمية الجهوية ولتدعيم الدور الإقتصادي للجهة، تلجأ البعض منها إلى إحداث مراكز للتنمية قصد التواصل مع المقاتلات، في حين يلجأ بعضها الآخر إلى تفويض هذه الوظيفة إلى الغرف الجهوية التجارية والصناعية، وذلك بهدف إنجاز عمليات الإنعاش الجهوي في المعارض الدولية مثلاً²³⁹.

ب- إختصاصات الجهة في مجال التخطيط وإعداد التراب والتعمير

²³⁸ - يعتبر التدخل في الميادين ذات العلاقة بسيادة الدول كالدفاع، الخارجية الجيش، القضاء، المالية العمومية، ديون الدولة... من الإختصاصات الحصرية للدولة الفرنسية.

²³⁹ - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 97.

لقد أعطى قانون 22 يوليوز 1982 من جهة دورا أساسيا في إعداد المخططات الجهوية بموازاة مع المخطط الوطني. وذلك بعد استشارة المحافظات والمجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي²⁴⁰، وفي مجال التعمير وابتداء من سنة 1989 أصبحت تلعب دورا أساسيا في مجال التنمية الإجتماعية للأحياء السكنية، وتقديم الدعم للسكن وآليات المواكبة الإجتماعية، وذلك بشراكة مع الدولة.

ج-إختصاصات الجهة في مجال التربية والتكوين والثقافة والبيئة

لقد عرف إختصاص الجهة في مجال التجهيز المدرسي توسيعا مهما في ظل قانون 2 مارس 1982، حيث تتكلف الجهات بتجهيز الثانويات، والمؤسسات التربوية المتخصصة، ومؤسسات التكوين المهني، ومدارس التكوين في المجال البحري، من خلال حرصها على ضمان عمليات البناء والتجهيز ومصاريف الصيانة والتسيير، كما تساهم الجهات في إنجاز البنيات الجامعية للطلبة، وبناءة لمدارس المهندسين، والمؤسسات المتخصصة، بالإضافة إلى صلاحيات على مستوى اتخاذ بعض القرارات، وإنجاز بعض البرامج التي تهم المسار الإجتماعي للطلبة، اما فيما يخص المجال الثقافي فإن إختصاص الجهة في هذا الميدان يتنوع بإختلاف التمايز الثقافي الموجود بين الجهات، وهو ما دفع ببعضها إلى دعم عمليات حماية التراث والمآثر التاريخية، والمطالبة بضرورة الإعتراف بلغاتها المحلية²⁴¹، غير أن جميع الجهات تتمتع بإختصاصات واسعة في مجالات أساسية²⁴²، كالمكتبات والمتاحف، ومؤسسات التعليم العمومي للموسيقى والرقص والفن الدرامي، والأرشيف، والفن التشكيلي، حيث يمكن للجهات تنظيم وتمويل مختلف هذه القطاعات، التي تخضع للرقابة التقنية والعلمية والبيداغوجية للدولة. أما فيما يتعلق بالجانب

²⁴⁰ - نص قانون 7 يوليوز 1983 على أن الجماعات والأقاليم والجهات تساهم بجانب الدولة في إعداد التراث في التنمية وكذا في حماية البيئة.

²⁴¹ - لقد دفعت هذه المطالب بالمشروع الفرنسي إلى إصدار مجموعة من النصوص القانونية التي تعترف بأهمية تدريس هذه اللغات في البرامج التربوية لهذه الجهات، ونذكر منها على سبيل المثال:

* قانون Deixonne لسنة 1951، وخاصة مرسوم 16 يناير 1947 حول اللغة الكورسية؛

+ مرسوم 4 أكتوبر 1970 الذي أقر بإمكانية إنجاز امتحان تكميلي للغة الجهوية في قسم البكالوريا؛

+ قانون 11 يوليوز 1975 الذي اعترف بإمكانية التدريس اللغات والثقافات الجهوية في برامج التكوين.

خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 95.

²⁴² - Michel BOUVIER, op. cit ; p. 208.

البيئي فإنه يعتبر من الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، حيث يقتصر دور هذه الأخيرة على المنتزهات الطبيعية، وإنجاز برامج جهوية، للحفاظ على جودة الهواء، وترتيب المحميات الطبيعية الجهوية والسهر عليها.

د- إختصاصات الجهة في مجال الشباب والرياضة والأنشطة الترفيهية

لقد أصبحت الدولة تتخلى تدريجيا للجماعات المحلية عن هذه الإختصاصات، كما أن الجهات أصبحت تهتم أكثر بهذه الميادين، نظرا لأهميتها الإنتخابية، وذلك عبر منح بعض المساعدات لمجموعة من الجامعات الرياضية على شكل إعانات لإحداث مجموعة من التجهيزات الرياضية الكبرى، كالملاعب والمساح. وبالنسبة لقطاع الشباب، فإن بعض الجهات تقوم بالإستثمار في مجال التكوين، وإنشاء مراكز إعلام الشباب أو المشاركة في المواكبة الإجتماعية لبعض العمليات التنموية لمجموعة من الأحياء المهمشة.

جدول 3 : يوضح مجالات تدخل كل من الجهات والأقاليم والجماعات

الجماعات	الأقاليم	الجهات
<u>جماعات محلية مكلفة بإدارة</u> <u>القرب:</u> النقل الحضري للأشخاص؛ مدارس التعليم الأولي؛ السكن؛ سكن الطلبة؛ التعمير؛ المكتبات والمتاحف؛ محطات الترفيه...	<u>جماعات محلية تقوم بتدبير</u> <u>المصالح وأعمال التضامن:</u> تجهيز العالم القروي؛ سلطة تنظيم النقل غير الحضري للأشخاص؛ النقل المدرسي خارج مدار النقل الحضري؛ الموانئ البحرية للصيد والتجارة؛ تدبير بعض المقاطع من الشبكة الطرقية الوطنية...	<u>جماعات محلية مكلفة بالمستقبل:</u> التخطيط الإقتصادي والتنسيق في مجال التنمية الإقتصادية؛ برنامج تجهيز الإعداديات والثانويات؛ التكوين المهني(هذا الإختصاص تم توسيعه بموجب قانون 13 غشت 2004)؛ محطات وقنوات المياه؛ المحافظة على الإرث الثقافي (قانون 13 غشت 2004).

المصدر: قانون 7 يناير 1983 الخاص بالجماعات الترابية بفرنسا

وبتاريخ 2 مارس 1984 صدر قانون الذي جعل من الجهة جماعة ترابية يسيرها مجلس جهوي ينتخب بالإقتراع العام المباشر وقد تحددت إختصاصاته في:

- التنمية الإقتصادية والإجتماعية

- إعداد التراب الوطني - الصحة - الثقافة - المحافظة على الهوية الوطنية، وأصبح رؤساء المجالس ينفذون مقررات المجالس الجهوية.

الفقرة الثانية: تمويل الجهوية بفرنسا

أما مصادر التمويل، فتتمثل في كل من الضرائب ونظام التحويلات، بالإضافة إلى عملية الاقتراض²⁴³.

فعلى المستوى الضريبي²⁴⁴، يشكل كل من رسم السكن، والرسم المهني، والرسم على العقارات المبنية، وكذا الرسم على العقارات غير المبنية، المورد المالي الأساسي لمجموع الجماعات الترابية، حيث يشكل حوالي 21 % على مستوى الجماعات، و 11 % على مستوى الجهة والإقليم.

لكن التمويل الضريبي، في فرنسا عرف بعض التراجع²⁴⁵، حيث كانت تحتل المرتبة الأولى على الصعيد الأوروبي، من حيث أهمية الضرائب ضمن الموارد المالية المحلية بنسبة 54%، لتتراجع هذه المكانة بشكل تدريجي لتشكل سنة 2000 36% فقط بالنسبة للجهات على سبيل المثال.

ولم يقف الوضع عند هذا الحد، بل هناك قرار بإلغاء الرسم المهني، والذي تم إعتماده من خلال قانون مالية 2010، وهذا ما أثار نقاشا حادا بالنظر لأهمية هذا المورد المالي، الذي يمثل نصف المداخيل العامة للجماعات الترابية، وستكون الجهة أكبر متضرر من هذا الإلغاء، رغم تعويض ذلك ببعض الرسوم وبالأخص تحويلات الدولة، لاسيما المساهمة المقررة على القيمة المضافة للمقاولات.

والأكثر من ذلك، يرتقب ألا تستمر الجهات، في الإستفادة من منتوج الرسم، على العقارات المبنية وغير المبنية، والتي سيتم تحويلها إلى الأقاليم، والمجموعات القائمة بين الجماعات. يظهر جليا، أن فرنسا إتجهت خلال السنوات الأخيرة، لحذف جانب من الضرائب الترابية،

²⁴³ - محمد حيمود، تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المرتكزات المالية والتدبيرية، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين (أيام 8-9 أبريل 2015)، ص. 532.

²⁴⁴ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 24.

²⁴⁵ Michel BOUVIER, op. cit ; p. 107.

عوض الإنخراط في إصلاحها، وتعويض الضرائب المحذوفة، بمخصصات من الميزانية، مما أدى إلى انتقال حصة تعويضات الضرائب المحذوفة ضمن مساهمات الدولة لفائدة الجماعات الترابية، بشكل جعل من الدولة المساهم الترابي الفعلي الأول. وهذا يعد مصدر آخر لتمويل الجهة بفرنسا.

ان التجربة الفرنسية تمتاز بالعمل على إصلاح نظام تحويلات الدولة²⁴⁶، عبر تعويض شبه كلي للإعانات الخصوصية، بمخصصات عامة، تحظى بحرية على مستوى الإستعمال. وهو ما من شأنه، تعزيز التدبير المستقل للوحدات الترابية اللامركزية، ومنها الجهة، خاصة في ظل دسترة مبدأ الملاءمة بين الموارد المالية للجماعات الترابية، والتحملات المحولة إليها من قبل الدولة²⁴⁷.

والإقتراض مصدر آخر للتمويل الجهوي بفرنسا²⁴⁸، حيث لم تعد هناك وصاية بهذا الشأن، بعد خوصصة المؤسسة، التي كانت متخصصة في منح القروض للجماعات الترابية، وبالتالي حرية اللجوء للخدمات البنكية. وهكذا أصبح الإقتراض، يساهم في تمويل 70% من إستثمارات فرنسا.

إن نجاح التجربة الجهوية الفرنسية، في تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها، ولو بشكل جزئي، وقدرتها على المحافظة على وحدة الدولة، في ظل نظام إداري لا مركزي فريد، يعود بالأساس إلى كونها نتيجة حتمية، لتطور طبيعي لنظامها السياسي والإداري، وقدرتها على إحترام الخصوصية الترابية، ومرونتها في التعامل مع التحولات التي تعرفها أدوار الدولة، أو تلك التي قد تعترض الجهات وباقي الجماعات الترابية، في تدبير شؤونها الترابية.

²⁴⁶ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 234.

²⁴⁷ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 28.

²⁴⁸ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 227.

كما تختلف طرق توزيع الاختصاصات بين المستويات الترابية اللامركزية والدولة من دولة لأخرى لذا سنتطرق للنموذجين الإسباني والإيطالي لأن المغرب يتشارك مع هذه الدول في بعض الخصائص أولها طبيعة الدولة الإسبانية والإيطالية وهي الدولة الموحدة، وذلك ما تنطبق على طبيعة الدولة المغربية والخاصية الثانية تتمثل في أن النموذجين الإسباني والإيطالي تتوفر فيهما الجهة على اختصاصات واسعة ومهمة وهو نفس المسار الذي يسلكه المغرب²⁴⁹.

المطلب الثاني: الجهة في النموذجين الإسباني والإيطالي

أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي إحدى أهم الدعامات التي تتميز بها الأنظمة الحديثة ومكونا رئيسيا لها، خصوصا وأن كل بلد ينفرد بتنظيمه الجهوي الخاص تبعا لخصوصيته، وتتميز التجارب المقارنة في مجال الجهوية في كون هذه الدول قد جعلت من الجهوية آلية تديرية وفلسفة تنمية إقتصادية وإجتماعية وسياسية واضحة الأهداف والمقاصد منسجمة مع مطالب خصوصيات السياق الثقافي والإجتماعي والسياسي لهذه البلدان، ووجبت الإشارة إلى كون التجربة الإسبانية في مجال الجهوية تعبير واضح عن طغيان النزعة الانفصالية، مما دفع هذا البلد الجار إلى تقسيم البلاد إلى مجموعات مستقلة ومناطق تتمتع بنظام خاص.

الفرع الأول: الجهة بإسبانيا

إن تبني خيار الجهوي بإسبانيا تحكمت فيه أبعاد سياسية أكثر من أي شيء آخر²⁵⁰، فنظام الجهة بإسبانيا تبلور تحت إسم المجموعات المستقلة، حيث ارتبط هذا النظام بالانتقال الديمقراطي وقد دفع إلى تبنيه العامل السياسي، وذلك لسببين: أولهما: الخوف من عودة النظام الدكتاتوري وثانيهما، مواجهة مطالب بعض المناطق بالإنفصال وخصوصا في الشمال "الباسك و كاتالونيا" بزعامة منظمة "إيتا" هذين السببين قادا السياسيين الإسبان إلى إعتماد نظام الجهة في دستور 1978 لتحقيق توازن منطقي لتوزيع السلطات بين

²⁴⁹- محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني (الجماعات المستقلة) المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية عدد خاص يونيو 2005، ص. 106.

²⁵⁰- حميد أبولاس، مرجع سابق، ص. 158.

المركز والمجموعات المستقلة من أجل ضمان تعايش بين مختلف الأثنيات العرقية من جهة، وإرضاء مطالب الداعين للانفصال من جهة ثانية.²⁵¹

أمام هذا الوضع وجدت إسبانيا نفسها أمام خيارين أحلاهما مر، فالخيار الأول يدعو إلى إحداث ثلاث أو أربع مناطق تتمتع بالحكم الذاتي، أما الخيار الثاني فيدعو إلى تبني نظام الفيدرالية بحيث تتمتع كل منطقة باستقلالها التام، غير أن الخيارين تم رفضهما خصوصا من طرف أحزاب اليمين خوفا من تفتيت الدولة الإسبانية، كما أن المنظمات المطالبة بالاستقلال لم ترضى بالحلين معا، لذلك بادرت السلطات السياسية إلى خلق مجموعات مستقلة في إطار الدولة الموحدة، تتمتع كل مجموعة بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإن كان بشكل متفاوت بين تلك المناطق.²⁵²

وهكذا تتمتع منطقة الباسك وكاتالونيا وجزر البليار بصلاحيات جد واسعة خلافا لباقي المناطق الأخرى، وقد قاد خيار المجموعات المستقلة المتمتعة بالاستقلال الذاتي الملك خوان كارلوس، وترجم هذا الخيار في دستور 1978 من أجل تدارك التفاوت الحاصل في التنمية بين المناطق الشمالية والجنوبية من جهة وتطوير النزاعات العرقية والثقافية والإثنية الداعية إلى الانفصال من جهة ثانية.

هذه الإصلاحات جعلت إسبانيا أكثر الدول أخذا بنظام اللامركزية المتقدمة في أوروبا²⁵³، وتطبيق الجهوية الموسعة، حيث تم إحداث 17 مجموعة مستقلة تتوفر كل منها على مجلس محلي منتخب إنتخابا مباشرا يتولى تدبير شؤون المجموعة ويمارس كل من البرلمان الجهوية والحكومة الجهوية صلاحياتها وبجانبهما المجلس الجهوي للقضاء، ولاستيعاب هذا التعدد تم وضع إطار دستوري يحمل قيم وحدة الدولة والمساواة بين الشعوب ويضمن التعاون ويمنع التجزؤ والتشتت²⁵⁴. وحدد الدستور الإسباني اختصاصات

²⁵¹ - عبد العزيز أشريقي، مرجع سابق، ص. 158.

²⁵² - حميد ابولاس، مرجع سابق، ص. 14.

²⁵³ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 211.

²⁵⁴ - محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005-2006، ص. 35.

كل من الدولة المركزية والمجموعات المستقلة فبمقتضى المادة تمارس الحكومة المركزية الاختصاصات التالية:

- العلاقات الخارجية
 - الدفاع والقوات المسلحة
 - القضاء
 - التشريع في المجالات الجنائية - المدنية - التجارية - قانون الشغل حق اللجوء السياسي.
 - الهجرة - الإدارة - النظام الجمركي - التجارية الخارجية - الصحة نظام الضمان الاجتماعي - الصيد البحري - المالية العامة المديونية الخارجية.
- أما المجموعات المستقلة فقد حددت المادة 148 من الدستور إختصاصاتها على الشكل التالي:

- النظام البلدي ضمن الحدود الترابية للمجموعة.
- إعداد التراب والتعمير والإسكان
- التنمية الإقتصادية والإجتماعية للمجموعة المستقلة في إطار السياسة العامة للدولة.
- الإستغلال الغابوي وحماية البيئة
- الصناعة التقليدية
- تنظيم مؤسسات المجموعة المستقلة.
- الصحة.

ومن جهة أخرى فإن الدستور الإسباني قد خول للدولة أن تفوض بعض صلاحياتها إلى المجموعات المستقلة وذلك طبقا لمقتضيات المادة 150.

وتحصل المجموعات المستقلة الإسبانية، على غالبية مواردها من تحويلات الدولة، بالنظر لضعف النظام الجبائي لكل مجموعة مستقلة أي الجهة. ومع أن هناك بعض ضرائب

الدولة، التي ترك تدبيرها وتحصيلها للجهات، إلا أنها تظل محدودة مقارنة مع إحتياجات التمويل²⁵⁵.

أما على مستوى الموارد المالية والجباية المحلية²⁵⁶، فقد منح الدستور الإسباني (الفصول 157-158-159)، للمجموعات المستقلة، إستقلا لا كبيرا، وحدد مواردها الضريبية ونظام الإمدادات المركزية، بشكل دقيق، وبالتالي نص الفصل 157 على الموارد المالية الآتية:

الضرائب الذاتية: وتتوفر فيها المجموعة المستقلة، على حرية كبيرة في خلقها، شريطة أن يكون منصوص عليها، في النظام الأساسي للمجموعة المستقلة، وأن تحترم المبادئ الأساسية، الهامة المنصوص عليها في قانون التنظيمي لسنة 1980، الذي يحدد القواعد القانونية للنظام المالي للجماعات.

الضرائب الإضافية: على خلاف الضرائب الذاتية، لا تتوفر المجموعات المستقلة على حرية فرضها، وإنما يخضع ذلك، لبعض القواعد والمبادئ الواجب احترامها، وقد تفرض على الضرائب المركزية والمحلية.

الضرائب المحولة: تقوم الدولة بتحويل بعض الضرائب والرسوم المركزية، لفائدة المجموعات المستقلة، بهدف تسييرها وتحصيلها، ويكون هذا التحويل، بشكل تلقائي بالنسبة للمجموعات ذات النظام الخاص (نافار، واقليم الباسك)، في حين يتطلب تحويلها، بالنسبة للمجموعات الأخرى، ذات النظام العادي، نصا صريحا بذلك.

أما بخصوص، الموارد المالية الإستثنائية²⁵⁷، تلعب دورا بارزا وأساسيا، في تمويل المجموعات المستقلة، خاصة فيما يرتبط بنفقات الإستثمار، وتهدف هذه الإمدادات المركزية، إلى الحفاظ على التضامن الوطني، وإلى تصحيح الإختلالات والفوارق الجهوية، وفي هذا الإطار، نجد صندوق التعويض بين الإدارات الترابية.

²⁵⁵ - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 385.

²⁵⁶ - المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، م.س، ص. 51.

²⁵⁷ - Rapoport de crédit locale de France, op. cit ; p. 43.

القروض: لا تتوفر المجموعات المستقلة، على حرية كاملة في مجال القروض، حيث حدد القانون التنظيمي لسنة 1980 بعض القيود، كتخصيصها لتمويل الإستثمارات الجديدة، شريطة ألا تتجاوز الأقساط السنوية والفوائد 92% من المداخل الجارية للمجموعة المقترضة، بالإضافة إلى المراقبة التي يمارسها المجلس الوطني للسياسة المالية، على سياسة الاقتراض. وبالتالي تعد موافقته إجبارية فيما يخص القروض الأجنبية.

إمدادات أخرى: وتشمل إعانات الدولة ومداخل أخرى مختلفة، لتغطية بعض النفقات الجهوية، قصد تقديم الخدمات العمومية، كما وكيفا في كافة المجموعات المستقلة.

الفقرة الأولى: أجهزة المجموعات المستقلة

أخذ دستور إسبانيا لسنة 1978 ثلاث نماذج من الأجهزة للمجموعات المستقلة وهي الأجهزة التشريعية، التنفيذية والقضائية.

أولاً: الجهاز التشريعي

يتم إنتخاب الجمعية التشريعية الجهوية عن طريق الإقتراع العام المباشر ليضمن التمثيلية لبقية الأقاليم²⁵⁸ وتكون بمثابة البرلمان التشريعي للوحدة²⁵⁹ وتتمثل الجمعية التشريعية في غرفة واحدة تدوم ولايتها التشريعية لأربع سنوات وتسير داخليا بنظام يماثل نظام غرفتي الكورنيس العامة.

يتمتع أعضاء الجمعية بالحصانة ويحق لهم المبادرة التشريعية أمام الكورنيس العام كما يمكن للجمعية أن تختار رئيس المجموعة المستقلة وأعضاء مجلس الشيوخ ويحق لها الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية بالإضافة إلى مراقبة رئيس ومجلس الحكومة المحلية.

²⁵⁸ - Article 56 de la loi organique n° 6-2006 du 19 juillet du reforme du statut d'autonome de catalogue.

²⁵⁹ - محمد بوبوش: قضية الصحراء ومفهوم الإستقلال الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكadal 2004-2005، ص. 167.

ثانيا: الجهاز التنفيذي

يتمثل السلطة التنفيذية تبعا للدستور في رئيس ومجلس الحكومة الجهوية ومندوب الحكومة المركزية²⁶⁰.

يتكفل رئيس الحكومة الجهوية تحت رقابة الجمعية التشريعية بتوجيهها كما يمثل المجموعة المستقلة داخليا وخارجيا، أما عن مجلس الحكومة الجهوية فيقوم بالوظيفة التنفيذية والإدارية وهو مسؤول أمام الجمعية التشريعية مسؤولية نظامية، كما يحق له تقديم الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية تنتدب الحكومة المركزية ممثلا لها في حكومات المجموعات المستقلة يعمل على تنسيق وتوجيه الإدارة المدنية في نطاق المجموعة المستقلة كما يعد سنويا تقريرا حول وظيفة الإدارة المحلية ويرفعه إلى الحكومة، ويقوم بتقديم المعلومات للجمعية التشريعية وللمجموعة المستقلة التي تم انتدابه فيها.

ثالثا: الجهاز القضائي

خول الدستور في مادته 152 للمجموعات المستقلة الحق في إنشاء محاكم عليا في حدود ترابها شريطة إحترام صلاحيات المحكمة العليا على المستوى الوطني. وتتألف المحكمة العليا المحلية من رئيس يعين بمرسوم ملكي²⁶¹ ومن قضاة ومستشارين وكتاب.

الفقرة الثانية: إختصاصات الدولة المركزية والمجموعات المستقلة وتمويلها

حدد الدستور الإسباني إختصاصات كل من الدولة المركزية والمجموعات المستقلة فبمقتضى المادة 149 تمارس الدولة المركزية الإختصاصات التالية:

- تنظيم الشروط الأساسية التي تضمن المساواة بين جميع الإسبان في ممارستهم لحقوقهم وتأديتهم لواجباتهم الدستورية.
- الجنسية والهجرة وقانون الأجانب وحق اللجوء.
- العلاقات الدولية.
- الدفاع والقوات المسلحة.

²⁶⁰ - Driss BASRI , La décentralisation au Maroc, Edition Nathan Paris 1994, p. 259.

²⁶¹ - Article 67 de la constitution espagnole.

- تطبيق العدالة.
- التشريع التجاري والجنائي والخاص بالسجن والتشريع المتعلق بالإجراءات دون المساس بالتخصصات اللازمة التي تستمد في هذا المجال من خصائص القانون الخاص لمجتمعات الحكم الذاتي.
- التشريع المهني دون المساس بطبيعته من قبل هيئات مجتمعات الحكم الذاتي.
- التشريع المدني دون المساس بقدرة مجتمعات الحكم الذاتي على المحافظة على قوانينها المدنية والتاريخية أو الخاصة وتعديلها وتطويرها أينما وجدت، وفي جميع الحالات القوانين التي تخص تطبيق وفعالية القواعد القانونية والعلاقات المدنية التي تنبع من مختلف أنواع الزواج وتنظيم السجلات والوثائق العمومية وقوانين الإلتزامات التعاقدية والقواعد الخاصة بحل إختلاف القوانين وتحديد مصادر القانون التي تخص في هذه الحالة القوانين التاريخية ببعض المناطق أو القوانين الخاصة.
- التشريع المتعلق بالملكية الثقافية والصناعية.
- النظام الجمركي والرسوم الجمركية والتجارة الخارجية.
- النظام النقدي والعملات الصعبة والصرف وقابلية التحويل وقوانين تنظيم القروض والبنوك والتأمين.
- التشريع الخاص بالموازين والمقاييس وتحديد التوقيت الرسمي.
- قواعد التخطيط العام للنشاط الإقتصادي وتنسيقه.
- المالية العامة وديون الدولة.
- تشجيع البحث العلمي والتقني وتنظيمه العام.
- مراقبة التأثيرات الخارجية على الصحة والتشريع الخاص بالمواد الصيدلانية التشريع الأساسي والنظام الإقتصادي للضمان الإجتماعي دون المساس بتقديم مجتمعات الحكم الذاتي للخدمات الخاصة به.
- قواعد النظام القانوني الخاص بالإدارات العمومية وبالقانون الذي ينظم وضع موظفيها.

- الأسطول التجاري وإنارة التواصل والإشارات البحرية والموانئ العامة والمطارات العامة ومراقبة المجال الجوي والعبور والنقل الجوي ومصلحة الأرصاد الجوية وتسجيل الطائرات.
 - السكك الحديدية والنقل البري والنظام العام للإتصالات وحركة مرور لعربات ذات المحركات والبريد والإتصالات الهاتفية والأسلاك الجوية والأسلاك البحرية والإتصالات الإذاعية، التشريع في مجال الموارد والثروات المائية وتنظيمها.
 - التشريع الأساسي بشأن حماية البيئة بالإضافة إلى التشريع الأساسي بخصوص الأراضي المسخرة وموارد الغابات والطرق الخاصة بالموانئ.
 - الأشغال العمومية التي تعود بالنفع على المصلحة العامة والتي تنجز بأكثر من مجتمع حكم ذاتي.
 - قواعد نظام المناجم والطاقة.
 - نظام الإنتاج والتجارة وحيازة الأسلحة والمتفجرات وإستعمالها.
 - القواعد الأساسية لنظام الصحافة والإذاعة والتلفزيون.
 - الدفاع عن التراث الإسباني الثقافي والفني والأثري.
 - الأمن العام دون المساس بإمكانية إنشاء مجتمعات الحكم الذاتي لمصالح الشرطة وفق ما تقتضيه أحكام أنظمتها الحكم الذاتي وفي إطار ما ينص عليه القانون الأساسي.
 - تنظيم شروط الحصول على الشهادات الدراسية والمهنية وتسليمها والتصديق على المعادلة الخاصة بها والقواعد الخاصة لتطبيق المادة 27 من الدستور.
 - الإحصاء لأغراض تخص الدولة.
 - الموافقة على الدعوة إلى إستشارة الشعب عن طريق تنظيم الاستفتاءات²⁶².
- أما المجموعات المستقلة فقد حددت المادة 148 من الدستور إختصاصاتها على الشكل التالي:
- تنظيم مؤسساتها الخاصة بالحكم الذاتي.

²⁶² - المادة 149 من الدستور الإسباني الصادر عام 1978 (المعدل إلى غاية 2011).

- تعديل نطاق البلديات المتواجدة بها والإضطلاع عموماً بمهام إدارة الدولة الخاصة بالمؤسسات المحلية والتي يسمح نقلها بالتشريع في مجال النظام 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 الشغل الذي يتم عبر هذه الوسائل أو عبر الأسلاك.
- موانئ الرسو والموانئ والمطارات.
- الزراعة وتربية المواشي وفقاً للنظام الاقتصادي العام.
- الأراضي المشجرة والغابات.
- إدارة حماية البيئة.
- مشاريع البناء وإستغلال الموارد المائية وقنوات الري والمياه المعدنية.
- المعارض المحلية.
- الصناعة التقليدية.
- المتاحف والمكتبات والمعاهد الموسيقية.
- التراث الأثري.
- المساعدة الإجتماعية.
- الصحة والنظافة.
- حراسة وحماية بناياتها ومنشآتها.

إن تنازل الدولة المركزية في إسبانيا عن جزء كبير من صلاحيتها لصالح الجهات والمجموعات المستقلة أو جهات الحكم الذاتي، ساعد على تطوير وتركيز دور مختلف الفاعلين في تحقيق المزيد من النمو الإقتصادي، وتوفير الرخاء الإجتماعي كما ساعد على التوزيع العادل والفاعل للخدمات الإجتماعية والصحية²⁶³.

²⁶³ - عبد الحميد البجوقي، الحكم الذاتي ودولة الجهات في المغرب، وجهة نظر، العدد 28 سنة 2006، ص. 16.

فالاستقلال الجهوي في إسبانيا لم يكن حاجة ديمقراطية بقدر ما كان وسيلة لإقامة توازنات وتوافقات سياسية على المشاكل التي يمكن أن تعترض مسار الوحدة العامة وخاصة منها تلك المرتبطة بالنزاعات العرقية التي تعتبر المحرك الأساسي لمختلف التغيرات التي يشهدها النظام الإسباني²⁶⁴.

وعموما استطاع التنظيم الإسباني في ظرف قصير ترسيخ البعد الجهوي مع إدماج القوميات التاريخية في الدولة والأحزاب القومية المحلية، وذلك عن طريق التناوب على ممارسة السلطة كما استعاب مضمون الاستقلال الذاتي بالشكل الذي جعله إطارا متفرعا عن دولة مركزية قوية بجهاتها، يتم فيها إتصال مركز القرار والسلطة بين الدولة والأقاليم عبر إجراءات وقوانين ساهمت في إرساء نظام جهوي إقليمي جد متطور وحضاري سمح لإسبانيا بتحقيق منجزات تنموية كبيرة في ظرف قياسي. فماذا عن التجربة الجهوية الإيطالية؟

الفرع الثاني: الجهة في إيطاليا

لقد شكلت المعطيات السياسية المنطلق الأوحد لإيطاليا من أجل تبني طرح نظام الجهة²⁶⁵، فقد بنت إيطاليا نظام الجهة إنطلاقا من دستور 1948 غير أنه كان نظاما جهويا شكليا أكثر منه واقعي وعملي، وقد أقر دستور 1974 الجهة حيث أحدث 20 جهة من بينها خمس جهات تتمتع بنظام خاص وموسع.

وقد اعتمد الإيطاليون الجهة لمواجهة بعض المناطق المطالبة بالاستقلال²⁶⁶ غير أنهم يرون أن الجهوية لم تحقق لهم أحلامهم، وأن نتائجها جد محدودة، لذلك وجدت إيطاليا نفسها أمام مأزق الجهوية، ولهذا بادرت الحكومة بإدخال تعديل واسع على الدستور الإيطالي تمت المصادقة عليه في نونبر 2005 بغية جعل إيطاليا دولة فيدرالية وينص الباب الخامس من الدستور الإيطالي في عدة فصول على نظام الجهة.

فالفصل 144 ينص أن: "الجهوية تنقسم إلى جهات وأقاليم"

²⁶⁴ - سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 64.

²⁶⁵ - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 384.

²⁶⁶ - Rapport de crédit de France, op. cit; p. 43.

الفصل 115: "الجهة تتكون من أجهزة مستقلة لها سلطات خاصة ووظائف خاصة بها، طبقا للمبادئ المحددة من طرف الدستور".

الفصل 117: "الجهة تسن المواد والقواعد التشريعية في حدود المبادئ الأساسية المحددة من طرف قوانين الدولة، شريطة ألا تكون هذه القواعد نفسها متناقضة مع المصلحة الوطنية أو مع مصلحة جهات أخرى..."

الفصل 121: "أجهزة الجهة هي المجلس الجهوي LAGIUNTA ورئيسها، المجلس الجهوي يمارس السلطات التشريعية والتنظيمية... " لاكونتا" LA « GIUNTA هو الجهاز التنفيذي للجهة، و رئيس الجهة يمثل الجهة ويصدر القوانين والتشريعات الجهوية، ويتولى الوظائف الإدارية المفوضة له من طرف الدولة مع الإمتثال لتوجهات الحكومة المركزية.

الفقرة الأولى: إختصاصات ومالية الجهة بإيطاليا

تتوفر الجهة بإيطاليا على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري²⁶⁷، إذ تتقاسم مع السلطات المركزية الوظائف السياسية خاصة في الميدانين التشريعي والتنظيمي.

كما أن قواعد وجودها وتنظيمها محددة دستوريا خلافا للجهة الإدارية التي تكون محددة فقط بقانون عادي²⁶⁸، زيادة على ذلك فالجهة الإيطالية تتمتع بسلطة وضع نظامها الأساسي²⁶⁹، مما جعل الفقه الإيطالي يصف الدولة الإيطالية بأنها دولة جهوية Etat régional.

وقد ميز الدستور في إختصاصات الجهة بين الإختصاصات التشريعية وأخرى إدارية²⁷⁰ بالإضافة إلى إختصاصات تتمتع بها الجهة ذات النظام الخاص في مجال التنمية

²⁶⁷ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 203.

²⁶⁸ - سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، مرجع سابق، ص. 69.

²⁶⁹ - Sabin CASSESE , la réforme du pouvoir local dans l'état régional en Italie, Revue Française N° 11, 1979, p. 749.

²⁷⁰ - Les collectivités décentralisées de l'union européenne, la documentation français 1994, p.117-147.

الإقتصادية والتعليم التي يمنحها نظامها الأساسي²⁷¹، أما حجم الإختصاصات التي أسندت للجهة بإيطاليا من الطبيعي أن تتوفر على موارد مهمة تتناسب مع حجم تلك الإختصاصات. وفيما يخص مجالات التشريع فقد حددتها المادة 117 من الدستور في موضوعات على سبيل الحصر وهي:

- العلاقات الدولية وعلاقات الإتحاد الأوروبي للمناطق.
- التجارة مع الدول الأجنبية.
- حماية وأمن العمل.
- التعليم خاضع لإستقلالية المعاهد المدرسية بإستثناء التعليم والتأهيل المهني والتدريب.
- المهن.
- البحث العلمي والتقني ودعم الإبتكار للقطاعات الإنتاجية.
- حماية الصحة.
- التغذية والرياضة.
- الإعانة في حالات الكوارث.
- تخطيط الأراضي.
- الموانئ والمطارات المدنية.
- نظام الإتصالات.
- الإنتاج.
- النقل والتوزيع الوطني للطاقة.
- الضمان الإجتماعي التكميلي والإضافي.
- تنسيق التمويل العام والنظام الضريبي.
- تنمية التراث الثقافي والبيئي وتعزيز وتنظيم النشاطات الثقافية.
- مصارف الإدخار.

²⁷¹- إدريسي الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000/1999، ص. 37.

- المصارف الريفية وشركات الائتمان الإقليمية.
 - مؤسسات ائتمان الأراضي والزراعة الإقليمية.
- وقد حدد الدستور في الفصل 179 هذه الموارد في ثلاثة أنواع:

1- الموارد الذاتية الجبائية.

2- الحصص من الضرائب العامة.

3- الإمدادات أو المساهمات.

وإلى جانب هذه الموارد، هناك القروض التي تعد مورداً مالياً لكن حرية الجهات في الإقتراض تعد مقيدة بضرورة مصادقة السلطة المركزية، ومن أجل تقوية الموارد المالية للجهات، عمد المشرع الإيطالي بناء على قانون رقم 256/1999 إلى إيجاد صيغ التعاون والتضامن بين الجهات في إطار إتفاقيات تهم إدماج المناطق النائية في الحركة الإقتصادية والإجتماعية للجهة المعنية، كما تم إحداث ضريبة جهوية على مداخل الأشخاص وضريبة خاصة على القطاع الخاص، وذلك بهدف جعل الجهات أقل تبعية²⁷² من الناحية المالية عبر الإستبدال التدريجي للإمدادات المالية للدولة الموجهة للجهات²⁷³.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال هيئات الجهة

تعد الرقابة القضائية ذات فعالية أكبر من الرقابة السياسية لأن الرقابة القضائية تتوفر على ضمانات يصعب تحقيقها في حالة الرقابة السياسية وأهم تلك الضمانات تتجلى في علانية الجلسات مما يساهم في تعزيز الشفافية والنزاهة، حرية التقاضي وإلزامية تعليل الأحكام من طرف القاضي²⁷⁴.

أولاً: رقابة المحكمة الدستورية

²⁷² - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 208.

²⁷³ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2017، ص. 79.

²⁷⁴ - عبد الكريم يحيى، تقسيم التراب بالمغرب والسياسة الجهوية نحو اعتماد الجهوية السياسية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2008-2009، ص. 67.

تعد المحكمة الدستورية بإيطاليا أهم الأجهزة الرئيسية إلى جانب السلطة التنفيذية والبرلمان، حيث تقوم بعدة وظائف أهمها الحكم على دستورية قوانين الدولة وقوانين الأقاليم والقرارات التي لها قوة القانون والحكم في تنازع الاختصاص بين الأجهزة الدستورية العليا في الحكومة المركزية أو بين الدولة والأقاليم أو بين الأقاليم نفسها²⁷⁵، كما تقوم بمحاكمة كبار المسؤولين في الدولة إضافة إلى الترخيص بجواز تنظيم الإستفتاء. وعليه فالمحكمة الدستورية تمارس وظيفة الرقابة على هيئات الحكم الذاتي عن طريق الحكم على دستورية القوانين الصادرة²⁷⁶.

ثانيا: رقابة مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الإيطالي أعلى جهاز قضائي إداري في الدولة والأقسام القضائية في المجلس هي محاكم إدارية، تنظر في القضايا كمحكمة درجة أولى كما تنظر في الإستئناف.

ومما هو جدير بالذكر أن الشعب القضائية في مجلس الدولة هي وحدها المختصة بالنظر في القضايا التي تقام ضد الإدارة المركزية، أما القضايا النابعة عن هيئات الحكم الذاتي فتتفرع فيها كأول درجة شعب قضائية أخرى هي المحكمة الإدارية للأقاليم التي تتولى الفصل في طعون الأفراد الموجهة ضد قرارات الإدارة غير المشروعة ويجوز إستئناف أحكام هذه المحاكم الإدارية الصغرى أمام مجلس الدولة²⁷⁷.

وكخلاصة تبدو التجربة الجهوية الإيطالية مهمة للغاية لما تتمتع به من إختصاصات وصلاحيات كبرى جعلتها تحتل مكانة سامية في النظام اللامركزي الإيطالي. وعموما ومن خلال البحث في التجارب الجهوية المقارنة تبين أن هذه الدول حاولت المزج بين مقومات التنظيم الإداري في الدول الموحدة ومبادئ الجهوية ومركزاتها في الدول الفيدرالية، وهذا ما جعلها نماذج متميزة وناجحة، كما أن العامل السياسي في هذه التجارب كان أساسيا في إقرار الإصلاح الجهوي الملائم لكل دولة على حدة.

²⁷⁵ - محمد المهداوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، دراسة مقارنة مطبوعة دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى 1990، ص. 132.

²⁷⁶ - المادة 134 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 (المعدل إلى غاية سنة 2012).

²⁷⁷ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري، مرجع سابق، ص. 82.

خاتمة الفصل الأول:

لقد حاولت خلال هذا الفصل عرض وتشخيص وتحليل مسار التجربة الجهوية المغربية، التي تأثرت كثيرا بمؤسسات إجتماعية وسياسية ودينية حيث كان هناك تنافس كبير بين هذه المكونات في المرحلة الجنينية من تشكل الجهة كبناء مؤسساتي، قبل مجيء الإستعمار والذي أصبح محددا بارزا في إحداث خارطة جهوية أثرت بشكل واضح على التجربة الجهوية المغربية والتي تم تسخيرها لخدمة مصالحه وأجنداته وهو ما حاولت الدولة المغربية تداركه بعد الإستقلال من خلال سياسة التخطيط قبل ظهور 1971، وبعده قانون 47.96 الذي يعتبر المرجعية القانونية المؤطرة للتجربة الجهوية المغربية قبل دستور 2011.

كما أن ما ميز تجربة الجهة الاقتصادية والإدارية هو المحدودية والعجز في الإستجابة لانتظارات ومتطلبات تلك المرحلة مما ترتب عنه مزيدا من الاختلالات والتفاوتات المجالية أثرت على تحقيق التنمية. وهكذا كانت التجربة الاقتصادية المؤطرة بظهير 16 يونيو 1971 والتي حدد المشرع مهمتها كإطار للتفكير والتخطيط الاقتصادي لها مجموعة من الإيجابيات لعل أهمها ترسيخ فكرة الجهوية، لكن دورها ظل جد محدودا بالنظر إلى عدم اعتبارها كمستوى إداري جديد يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، إضافة إلى كون مجالسها كان لها دورا استشاري فقط، مما حتم إعادة النظر في التجربة، حيث تم الإرتقاء بالجهة من خلال دستوري 1992 و إلى مستوى جماعة محلية 1996، ومع صدور القانون رقم 47-96 أصبحت لهذه الأخيرة إختصاصات لكن تقييم هذه التجربة أفضى إلى شساعة الفرق بين الخطاب الطموح للإصلاح وبين تطبيق النص القانوني المنظم للجهة على أرض الواقع، كما أن التفاوت الخاص بين جهات غنية مألقة لكل مقومات التنمية وجهات فقيرة تنعدم فيها التجهيزات الأساسية، جعل هذه التجربة كسابقتها تفشل، ونظرا للمكانة التي تحضى بها الجهات في تحقيق التنمية المستدامة في كل الأنظمة المقارنة عرجنا على تجربة بعض الدول الأوروبية التي يمكننا أن نعتمد منها الجزء

الذي يتماشى والخصوصية المغربية حسب تطور السياق السياسي والإجتماعي والإقتصادي بالبلاد.

إن المغرب الذي يقترب في مسار تطوره القانوني من النموذج الفرنسي على مستوى اللامركزية الإدارية في شق الجهوية، فهذا لا يمنع من الاستفادة من بعض التجارب الأخرى وخصوصا التجربة الإيطالية التي اتسمت بسعة مجال الديمقراطية وسمو اللامركزية الإدارية، حيث تعتبر الجهة جماعة ترابية ودستورية تتمتع بالشخصية المعنوية وينتخب السكان أجهزتها، إذ تمكنت إيطاليا من التخفيف من حدة الفوارق والتفاوتات الجهوية بين الجنوب والشمال بفضل إقرار الجهوية. فالفوارق المجالية بالمغرب تتطلب بدورها إقرار سياسة وتدبير جهوي يعمل على القضاء على هذه التفاوتات من خلال تخصيص موارد مالية جديدة لتجاوز هزلة الإمكانيات المالية الذاتية للجهات و بذلك تتأكد فرضية استمرار الجهة في استخلاص موارد مالية ضئيلة تنظمها مقتضيات قانونية متجاوزة يعني استمرار ضعف المساهمة التمويلية للجباية الجهوية الداتية.

وعموما يعتبر الإنتقال من الجهة كمؤسسة إستشارية إلى جماعة محلية تحولا إيجابيا سيتعزز من خلال الجهوية المتقدمة كما جاءت في دستور 2011 والقانون التنظيمي 14-111. وهذا ما سنتطرق إليه خلال الفصل الثاني من هذا القسم، حيث سنتناول بالتحليل الدور التنموي للجهة كحل ناجع لمواجهة الأعطاب التي عرفتھا التجربة السابقة.

الفصل الثاني: الأدوار التنموية للجهة من خلال

القانون التنظيمي 14-111

إن التنمية التي تهدف الجهة لتحقيقها هي تنمية انسانية ترمي اساسا الى بناء نظام اجتماعي عادل، يرفع من قدرات الساكنة عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين، وهو ما يعني تحقيق قدر من الديمقراطية التي تعتبر ضرورية لتحقيق التنمية وهدفا من الاهداف التي ترمي الجهوية لتحقيقها، فالتنمية اذن تتميز بتنوع ابعادها ومجالاتها، سياسية، اقتصادية واجتماعية وهذا ما يمكن ان نستنتجه من خطاب الملك محمد السادس في عيد العرش لسنة 2015 حيث قال:

"الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الإجهاد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة حسب خصوصيتها ومواردها وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها والصعوبات التنموية التي يمكن أن تواجهها، والجهة يجب أن تشكل قطبا في التنمية المندمجة في إطار التكامل والتوازن بين مناطقها وبين مدنها وقراها"²⁷⁸.

تضفي الجهة على مفهوم التنمية المحلية طابعا متميزا على مستوى التنمية السائدة في كل الجهات الأخرى²⁷⁹ ما دامت أنها تشكل إطارا ترايبيا يشمل عدد كبير من الجماعات التي تتباين وتتفاوت من حيث مواردها الطبيعية والاقتصادية وخصوصياتها الجغرافية والاجتماعية، فدورها يتجلى في تحقيق تجانس واندماج اقتصادي جغرافي وتنموي، قد ينعكس إيجابا على كل الوحدات الترابية اللامركزية الداخلة في نطاق الجهة²⁸⁰، حيث يكتسي طابعا شموليا ومتنوع الخصوصيات والمميزات الطبيعية والجغرافية والبشرية والاقتصادية لعدد من الجماعات الترابية الأخرى²⁸¹.

²⁷⁸ - خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 30 يوليوز 2015 لذكرى عيد العرش.

²⁷⁹ - مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلس النواب، ص. 7.

²⁸⁰ - مفهوم مستويات التنمية المحلية. Said Ben Bachir, L'administration locale au Maroc imprimerie.

Royal, Casablanca, 1969, p.212-214.

²⁸¹ - Said BEN BACHIR, décentralisation communale et développement édification d'un Etat. Edition 1986 . PP. 139-241.

إن التنمية على المستوى الجهوي تعد مرحلة أعلى من التنمية المحلية على صعيد باقي الجماعات الترابية²⁸².

فالجهة من هذا المنطلق هي إطار التنمية الجهوية الذي يلائم تدخل الدولة لإنجاز عمليات إعداد التراب والتخطيط والتنمية المحلية والجهوية، وقد تم تبنيها بعد أن أصبح الدور التقليدي للجماعات الأخرى لا يواكب ولا يساير التطور الإقتصادي ومتطلبات الأعمال الإقتصادية الجهوية²⁸³.

وإذا كان ظهير 16 يونيو 1971 جاء بالجهة الاقتصادية واعتبر الجهة كقاعدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه التجربة لم تحقق ما كانت تطمح إلى تحقيقه تنمويا، حيث كانت جد محدودة في تهيئة المجال²⁸⁴، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة مما حدا بالمشروع للرقى بالجهة إلى مستوى جماعة محلية من خلال دستور (1992-1996) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، عبر تمكينها من الوسائل الضرورية من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة على المستوى الجهوي والوطني²⁸⁵.

لكن ما يمكن تسجيله بخصوص التجربة هو ضعف ومحدودية تدخل الجهة في العملية التنموية، وذلك ناتج عن مجموعة من العيوب التي شابت القانون 96.47 والتي يمكن تجميعها في شكلية الاختصاصات، ثقل الوصاية، ضعف الموارد المالية.

ونظرا للفتاوتات الكبيرة بين مؤشرات التنمية في إطار مشروع الجهوية المتقدمة كاختيار استراتيجي لتحقيق التنمية في مختلف الجهات، حيث جاء القانون التنظيمي 111.14 لينطلق مما خلفته التجربة السالفة على مختلف المستويات ومن المفروض أن هذا القانون التنظيمي حاول أن يجيب على سؤال التنمية وذلك عبر تقطيع إداري جديد إضافة

²⁸² - مصطفى محسن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998، ص. 69.

²⁸³ - أبولاس حميد، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية المحلية المغربية للسياسات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 6 خريف 2010.

²⁸⁴ - محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، سنة 1998، ص. 36.

²⁸⁵ - المهدي بنمير، مرجع سابق، ص. 38.

إلى تقوية ودعم اختصاصات الجهة وتغيير الوصاية بالمراقبة²⁸⁶ وغيرها من الطرق لتحقيق التنمية الجهوية المتوازنة في انتظار تحقيق العدالة المجالية²⁸⁷. وهكذا يمكن القول أن البعد الجهوي في المغرب لم يظهر إلا بعد استفحال خطورة الفوارق والتفاوتات الجهوية وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها²⁸⁸.

المبحث الأول: المهام التنموية للجهات

لقد تميز دستور 2011 للمملكة المغربية بالتوجه نحو إصلاح منظومة اللامركزية في المغرب حيث الجهة وباقي الجماعات الترابية مركزا دستوريا مهما، وذلك لتمكينها من الضمانات اللازمة لممارسة اختصاصاتها باستقلالية، حيث خصص الدستور الباب التاسع "للجهات وباقي الجماعات الترابية" وهكذا أعطى الدستور أهمية خاصة لمسألة اللامركزية كأساس للتنظيم الجديد للدولة، وذلك من خلال الفصل الأول الذي يؤكد على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة".

كما نجد الباب التاسع من الدستور ينص في فصله 135 على أن "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

الجماعات الترابية أشخاص معنوية، خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر، ويمكن أن تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل. ومن هنا يتضح لنا بجلاء من

²⁸⁶ - يونس مليح، مرجع سابق، ص. 110.

²⁸⁷ - محمد المكوئي، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 67.

²⁸⁸ - رشيد البكر، من الجهوية الإدارية إلى الجهوية المتقدمة، دفاتر الحكامة، مطبعة بنزنانسن، الحي الصناعي الولجة - سلا، العدد 2، دجنبر 2015.

خلال هذين الفصلين أن الدستور المغربي من جهة جعل الجهة تحتل الصدارة في التنظيم اللامركزي، وذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها²⁸⁹.

كما أن الفصل 135 من دستور 2011 أكد على مسألة الأصول الديمقراطية للنخب المحلية على ما كان عليه الحال في الفصل 101 من دستور 1996 والذي كان يؤكد على القاعدة التي بموجبها تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبقا لشروط يحددها القانون دون توضيح أو تحديد بصورة مباشرة لأصول مجالس الجماعات المحلية، خلافا لدستور 2011 الذي نص بوضوح على الاقتراع العام المباشر، هذا إضافة إلى تأكيده على أن نظام الديمقراطية التشاركية كمرجع وكأساس لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها، وهذا يتضح بشكل جلي من خلال الفقرة الثانية من الفصل 136 من دستور 2011 "ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، وكذلك الفقرة الأولى من الفصل 139 التي تنص على أنه "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها...". ومن هذا المنظور يتضح أن الدستور المغربي لسنة 2011 جعل مسألة تحقيق التنمية تركز على المقاربة التشاركية التي تفيد مشاركة الساكنة والمجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي من جهة، والتشارك بين الجماعات الترابية من ناحية أخرى²⁹⁰.

كما جاء القانون التنظيمي للجهة بالعديد من المكتسبات فيما يتعلق أساسا بالضمانات القضائية في تدبير الشأن الجهوي والحكامة الترابية²⁹¹، وكذلك بالإختصاصات

²⁸⁹- وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 (تنبؤ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتقسيم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات).

²⁹⁰- أمين الصمعي، الدستور والديمقراطية والجماعات الترابية: محاولة تشخيص نقدي، مقال منشور في المجلة الإلكترونية marocdroit.com بتاريخ 6 غشت 2014.

²⁹¹- مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلي النواب، ص. 8.

والصلاحيات المرتبطة بالتنمية الجهوية²⁹²، وبتقديم العرائض والملمات، إلا أن هذه الإيجابيات لا تلغي الرغبة في تنقيح القانون بالمزيد من التعديلات حتى يكون النظام الجهوي محصن من كل الأساليب التي تساهم في إضعافه²⁹³، وليكون التنظيم الجهوي محطة وطنية تحظى بالمساهمة المكثفة من قبل المواطنين وتجاوز ما وسم القوانين السابقة من ثغرات²⁹⁴، ونعتقد بأن الورش الجهوي ينبغي أن يظل مفتوحا على مستوى ترسانته القانونية وكذا على مستوى المواكبة والمصاحبة.

المطلب الأول: المبادئ الدستورية المؤطرة لإختصاصات الجهة

في إطار إيجاد حل ناجع وعادل لمسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وتطوير العلاقة القائمة بين الدولة والجهات بالخصوص، من علاقة تبعية وهيمنة إلى علاقة توازن وشراكة تتأسس على التعاقد والتضامن، نص الدستور الجديد في الفصل 140 على أن توزيع الإختصاصات والصلاحيات²⁹⁵ بين الدولة والجهات يجب أن يكون وفقا لمبدأ التفريع (الفرع الأول)، وخاصة فيما يتعلق بالإختصاصات المشتركة، تفاديا للتداخل والتقاطع من جهة والقضاء على غموض الاختصاصات من جهة ثانية. كما نص كذلك الفصل 136 على أن ممارسة اختصاصات الجهة، وتدبير شؤونها الجهوية، سيكون وفق مبدأ التدبير الحر (الفرع الثاني)، مما يعد توجها جديدا يسمح بتحرير العمل الجهوي من قيود الوصايا الإدارية والمالية التي كانت تمارس عليها بموجب قانون 47.96، ويعطي الفرصة المناسبة للنخب الجهوية لتطوير الأداء الترابي والجهوي²⁹⁶.

²⁹² - إبراهيم زيتوني، رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015، ص. 103.

²⁹³ - محمد الأسعد، قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب، منشورات الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات 2011، ص. 13.

²⁹⁴ - الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 216.

²⁹⁵ - بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الأولى، السنة 2015، ص. 91.

²⁹⁶ - سعيد بوجروف، مرجع سابق، ص. 183.

الفرع الأول: مبدأ التفريع كدعامة لتفعيل الاختصاصات التنموية للجهة

إن مسلسل اللامركزية بالمغرب عرف عدة تحولات مرتبطة بتدبير الشأن التنموي، وفي هذا الصدد تبنى دستور 2011 مجموعة من المبادئ²⁹⁷ إيماناً منه بأن فعالية أي دور تنموي للجهة يفرض عليها بالضرورة تطبيق وتفعيل هذه المبادئ الدستورية، ومن أهم المبادئ التي تمت دستورها نجد مبدأ التفريع²⁹⁸ في توزيع الاختصاصات، حيث يهدف إلى إيجاد توازن بين تدخلات الدولة وتدخلات الجماعات الترابية ومجموعتها وعلى رأسها الجهات²⁹⁹، وهذا ما يمكن اعتباره نمط جديد في توزيع عقلاني وقانوني للاختصاصات بين الجهة والدولة مما يؤدي إلى الاندماجية والإلتقائية في البرامج التنموية على المستوى الأفقي والعمودي، وبالتالي تحقيق الانسجام التنموي الجهوي مع البرامج والمشاريع التنموية الوطنية.

الفقرة الأولى: مبدأ التفريع كآلية لتجاوز تداخل الاختصاصات بين الدولة والجهة

في ظل الغموض والعمومية التي كانت تكتنف المقتضيات القانونية المنظمة لإختصاصات الجهة³⁰⁰ بموجب قانون 47.96، والتي أفرزت واقعا جهويا محدودا لم يستطع أن يرقى إلى تجسيد فضاء مناسب وكافي للعمل والتحرك، كما لم يسعف المجالس الجهوية في القيام بالأدوار التنموية المنوطة بها، تم التنصيص على مبدأ التفريع³⁰¹ ولأول مرة بشكل دستوري في الفصل 140 من الباب التاسع المتعلق بالجهات وباقي الجماعات الترابية في دستور 2011. ويعد مبدأ التفريع من المبادئ الأساسية الجديدة والمهمة التي جاء بها الدستور المغربي الجديد ويقر هذا البند الدستوري مبدئيا بالفصل في إشكالية الاختصاصات التي تعد من أكبر عوائق تطوير السياسات اللامركزية ببلادنا، ويمكن اعتبار دستورته مؤشرا واضحا على اقتناع الدولة بضرورة مراجعة علاقة المركز مع المحيط،

²⁹⁷ - محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14، مرجع سابق، ص. 13.

²⁹⁸ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمانة الرباط، ص. 181.

²⁹⁹ - الطاهر فرحان، مرجع سابق، ص. 216.

³⁰⁰ - محمد بوجيدة، إشكالية تحديد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 37-38.

³⁰¹ - رشيد أجلاب، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، منشورات محلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، عدد 07، مطبعة الأمانة، سنة 2017- ص. 68.

واعترافا ضمنيا بالتراب الجهوي مما يبرز توجهها جديدا يندرج في الانتقال من منطق الإحتكار والتحكم، إلى منطق التعامل والتكامل والمواكبة.

إن مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب يهدف بالدرجة الأولى إلى تكريس سياسة القرب كما تدعو إلى ذلك فلسفته العامة، بمنحه الأولوية للهيئات الترابية المشكلة للدولة، حيث يجعل من الجهة الأصل ومن الدولة الفرع، وأن السياق العام لهذا المبدأ يتمثل في الوحدة بين الدولة والوطن والتراب والتوازن بين الدولة والجهات فيما بينها والتضامن والتعاقد المتمثل في التعاون³⁰².

غير أنه وجبت الإشارة إلى أن مبدأ التفريع على المستوى العملي، لا يتحقق بالتنصيص القانوني عليه فقط في الدستور، ولكن تحقيقه يحتاج إلى الاعتماد على بعض المبادئ والميكانزمات الأساسية المصاحبة والمؤطرة للتنزيل التدريجي للجهوية المتقدمة، والمتمثلة في التضامن والوحدة والتناسب، والتوازن والتشارك وغيرها، كمقومات وركائز ضرورية من شأنها أن تجعل من هذا المبدأ آلية ناجعة وفعالة لتوزيع الاختصاصات، وتقاسم السلطة بين الدولة والجماعات الترابية بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف التنموية المنشودة على كل الأصعدة والمستويات.

ويجب التركيز على أن ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة يجب أن يسبقه مبدأ آخر، وهو مبدأ تحديد توجه خاص بالتنظيم الجهوي، بحيث يكون للجهة توجه ودور محددين كالتوجه الاقتصادي وتحفيز وجلب الاستثمارات ويكون للدولة أيضا توجه خاص، بحيث تتوفر للوظائف السيادية والأمور والقضايا الإستراتيجية الكبرى والهامة³⁰³.

³⁰² - نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، أشغال الندوة العلمية المنظمة من طرف جامعة السلطان مولاي سليمان بشراكة مع مجلس تادلة أزيلال والمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ومنتدى بني عمير، في موضوع: تفعيل الجهوية المتقدمة بالمغرب: من أجل مقاربة تدرجية، بتاريخ 27 أبريل 2014. مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015، ص. 81.

³⁰³ - عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2016/2015، ص. 367.

وهكذا ارتبط مبدأ التفريع في المغرب بالتنظيم الجهوي قبل أن يمتد إلى باقي مستويات التنظيم اللامركزي. فبالرجوع إلى الإرهاصات الأولى لظهور هذا المبدأ، يلاحظ أنه قد لمح له ولأول مرة من قبل المشرع في القانون الصادر سنة 1997³⁰⁴، وذلك عبر منح الجهة إختصاصات حصرية في تسيير شؤونها المحلية³⁰⁵. وقد اقتبست باقي أنظمة اللامركزية هذا الأسلوب واعتمدته أيضا في نصوصها التنظيمية (القانون رقم 79.00³⁰⁶ والقانون رقم 78.00³⁰⁷).

وتعد المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي لجهة الصحراء، أول وثيقة رسمية تنص على مبدأ التفريع، إذ تم التنصيب لأول مرة وبشكل صريح، على هذا المبدأ في مضامين المبادرة، وجعل منه أساس تنظيم الصلاحيات والسلط بين الدولة وجهة الحكم الذاتي³⁰⁸. قبل أن يقوم المشرع المغربي بجعله مبدأ دستوريا، بعد التنصيب عليه في دستور 2011³⁰⁹، وبذلك فقد أصبح أساسا لتنظيم السلطة بين الدولة والهيئات، وفي صدارتها الجهة، وهذا ما من شأنه توضيح وتقوية العلاقة بينهما والمساهمة في إنجاح الإصلاحات الجهوية المرتقبة.

يقوم مبدأ التفريع على قاعدة أن كل مستوى ترابي من مستويات الجماعات الترابية، يلزمه إعطاء أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، فمبدأ التفريع مؤداه ضرورة تجاوز التعارض التقليدي في الإختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات

³⁰⁴ - القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

³⁰⁵ - انظر الباب الثاني من القانون رقم 47.96 المتعلق باختصاصات المجلس الجهوي.

³⁰⁶ - القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

³⁰⁷ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (ثم تعديل هذا القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).

³⁰⁸ - انظر الفقرات 5 و6 و17 من نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن حكم ذاتي لمنطقة الصحراء التي تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007، منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية www.corcas.com

³⁰⁹ - الظهير رقم 11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

العمومية، أي أن ذات المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الجهات وتعبئة العلاقات بينها، كما أن التعاون بين هذه المستويات يصبح أساسيا ومركزيا في تشكيل هندسة التنظيم الترابي للدولة³¹⁰.

وعلى أساس ذلك، خول الدستور المغربي الجديد للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، لأن مبدأ التفريع في هذا المستوى يقوم على فكرة توزيع المهام وتحديد الإختصاصات والمسؤولية بين المستويات الإدارية (الدولة، الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات)، أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الإختصاص الممنوحة له ولا يتعداها، ومن ثمة، فإنه لا يسمح لمستوى إداري أعلى من التصرف مكان مستوى إداري أدنى، أضف إلى ذلك أنه بموجب الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات إختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها، وهو ما يعتبر قفزة دستورية نوعية تؤسس لقانون دستوري محلي مغربي، يتماشى مع الرهان على جهوية متقدمة بخصوصية مغربية وينخرط في الحراك العالمي الذي يتقاطع فيها العالمي مع المحلي، لأن الدولة تبدو جد صغيرة بالنسبة للقضايا الكبرى، وجد كبيرة للشؤون الصغيرة³¹¹.

وفي نفس السياق، عمل المشرع التنظيمي على تنزيل مبدأ التفريع بتفصيل دقيق، في القسم الثاني من القانون التنظيمي لإختصاصات الجهة، حيث فصل في مجمل الإختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة من المادة 81 إلى المادة 95³¹².

ما يثير الانتباه أنه ولأول مرة يتم التنصيص على مبدأي التفريع (المادة 6) والتدبير الحر³¹³ (المادة 3) طبقا للمواد 136 و 140 من الدستور لما لذلك من دلالات فقهية ودستورية لتمكين الجهات من مزيد من الحصانة والاستقلالية لتقوم بأدوارها في

³¹⁰ - سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص. 185.

³¹¹ - سعيد جعفري، مرجع سابق، ص. 185.

³¹² - القسم الثاني من القانون التنظيمي للجهات الخاص بالاختصاصات الجهة.

³¹³ - محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14، مرجع سابق، ص. 14.

تحقيق التنمية المحلية المستدامة لإرساء وتعزيز اللامركزية واللامركز اللذان يمثلان ورشا حيويًا لتعزيز الديمقراطية، وتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وتعزيز سياسة القرب. وهو ما يعكس الوعي التام بالرهان الذي يشكله هذا الورش مع ما يتطلبه ذلك من عمل من أجل تفعيله.

وإذا كان الدستور المغربي قد وضع الأسس لرؤية جديدة لدور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذه المهمة تتطلب تزويد الجهات بالموارد والإمكانات اللازمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية الخاصة بكل جهة، ومواكبة كافة الفاعلين الآخرين الذين قد يساهمون في تحقيق التنمية الجهوية، وعليه فإن النص الدستوري جعل الجهات تتوفر على موارد مالية ذاتية يمكن تنميتها وفقا للمتطلبات التي حددها تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية في العناصر التالية³¹⁴ :

- دون الزيادة المفرطة في الضغط الجبائي الوطني يمكن فرض رسوم جديدة، تتناسب مع خصوصيات كل جهة أو جماعة ترابية، على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة ومنها، على سبيل الإشارة المطارات والمحطات السككية الكبرى.
- تعزز الموارد الإقتراضية للمجالس الجهوية بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي وإشراك القطاع البنكي بإقامة "كونسرسیومات" معه، خاصة في المشاريع القابلة للتمويل البنكي.
- يرخص للمجالس الجهوية، في مرحلة أولى، باللجوء إلى سوق السندات الداخلية، وفي مرحلة لاحقة إلى السوق الخارجية، شريطة أن تستعد لاعتماد نظام التنقيط بالنسبة لإصدارتها على غرار ما تقوم به الدولة.
- أضاف إلى ذلك أن نص الدستور الجديد كرس استفادة الجهات من موارد مالية مرصودة من قبل الدولة، بحيث تستوجب الجهوية المتقدمة – بحسب تقرير اللجنة

³¹⁴ - رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة 2015-11، ص. 93-94.

الإستشارية حول الجهوية المتقدمة – الزيادة في الموارد المرصودة للمجالس الجهوية من قبل الدولة، بشكل ملموس، لكي تتمكن من إنجاز أعمال هامة في مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية.

الفقرة الثانية: مبدأ التفريع كآلية لتعزيز الإختصاص التنموي الجهوي

مبدأ التفريع هو ذلك المبدأ المختص بالبحث عن المستوى المناسب لممارسة إختصاصات تنموية محددة بالنصوص القانونية بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك الإختصاصات والممارسات والمهام التنموية بنفسها³¹⁵، وهذا يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للوحدات الترابية الجهوية عن كل الإختصاصات التنموية التي تستطيع الإطلاع بها³¹⁶، فهذا المبدأ ينصرف إلى وضع نظام لتدبير قضايا التنمية وملاءمتها، حيث أن تطبيقه يسمح لإعطاء البنية الإدارية مرونة واسعة وملائمة لجميع التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

أولاً: تقوية الإختصاص التنموي من خلال المبدأ الدستوري

في تناغم تام مع التحولات الحاصلة في بنيات الدولة ودرجات تطورها، حيث تشكل الجهوية أساس هذا التحول على المستوى التنموي، كما أنها تمثل امتداداً للدولة الأم وليس انفصالاً عنها أو تعارضاً معها، وحيث أن توزيع الإختصاصات بين الدولة وباقي أجهزتها وبنياتها الإدارية من المواضيع المتجددة وباستمرار³¹⁷، نظراً لارتباطها بشكل وثيق بتغير وتطور هياكل الدولة، لذلك فإن البحث عن أفضل التنظيمات وأنسبها يبقى من التحديات الكبرى التي تطرح داخل الأنساق السياسية، وهنا يبرز مبدأ التفريع كآلية جديدة لتنظيم وتوزيع السلطة داخل الدولة الحديثة، حيث تبنى المشرع المغربي في دستور 2011 هذا المبدأ³¹⁸، الذي تعتمد عليه الأنظمة اللامركزية في توزيع الإختصاصات بين الدولة

³¹⁵ - عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات، قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، مسلسل الدراسات الدستورية والسياسية، مطبعة الأمانة، الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7، سنة 2016، ص. 22.

³¹⁶ - محمد المكوتي، مرجع سابق، ص. 430.

³¹⁷ - نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 21.

³¹⁸ - مريم لغريب، إسهامات مبدأ التفريع في الحكامة الجيدة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2013/2012، ص. 1.

المركزية والهيئات المركزية بهدف جعل صنع القرار يكون أقرب ما يمكن من المواطن لتفادي البعد عن مركز القرار، كما أن هذا المبدأ يجبر الجماعات الأعلى بنقل بعض المسؤوليات والإختصاصات إلى الجماعات الأدنى³¹⁹، كلما أبانت على الاستعداد والمقدرة اللازمين، ومما لا شك فيه أن الإلتباس والغموض الذي يطال إختصاصات كل من الدولة والجهات وكذا الجهات فيما بينها وباقي الجماعات الترابية راجع بالأساس إلى عوامل وأسباب تتعلق بالطريقة المعتمدة في التشريعات الأساسية التي تحدد وتوزع الإختصاصات الناتجة باعتماد المشرع للصيغ الفضاضة لتوزيع المهام والإختصاصات بين الدولة ومختلف الوحدات الترابية على المستوى العمودي والأفقي، ويعتبر مبدأ التفريع أهم المبادئ الضابطة لتنازع وتنافس الإختصاص بين الدولة والجهة وبين الجهات فيما بينها، هذا المبدأ كان ولا يزال وراء إحداث تغيير جذري في المنظومة الأوربية، حيث أحدث ثورة معرفية وتنظيمية بهذه القارة منذ معاهدة ماستريخت سنة 1992؛ هذه المعاهدة التي أخرجت مبدأ التفريع من إطاره الفلسفي والسياسي إلى عالم التنظيمات الدستورية والإدارية³²⁰.

إن مبدأ التفريع رغم معانيه المتعددة إلا أنه يتميز بعدة خصائص نذكر منها³²¹:

- التفريع مبدأ وليس قاعدة قانونية، والمبدأ أقوى من القاعدة القانونية، فجميع المحاولات التي أقيمت من أجل تقنينه باءت بالفشل، بحكم أنها فلسفة تنظيمية تخترق روح وجسد البناء القانوني من دون أن يعين نفسه كذلك؛
- هو نوع من الأخلاق السياسية لأنه يعطي وبشكل ديموقراطي للخصوصيات المحلية الإمكانات اللازمة لكي تبلور لنفسها تنظيما إداريا وسياسيا وإجتماعيا يتناسب مع خصوصياتها؛

³¹⁹- إن تعريف مفهوم مبدأ التفريع يبقى صعبا لكونه يتسم باللبس والنسبية، فجزور هذا المصطلح وأصوله مستمدة من القانون الكنيسي خاصة الكاتوليكية الاجتماعية، وكان من الأعراف السياسية والفلسفية القديمة والمتنوعة للفكر الأوربي، 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 وإلى المجموعة المتنوعة، عن تلبية حاجياته، فالمبدأ يتجاوز المفهوم البسيط للتنظيم المؤسساتي إذ يسري وينطبق على العلاقات بين الفرد والمجتمع والعلاقات بين المجتمع والمؤسسات قبل أن يساهم في أي توزيع للإختصاصات بين القاعدة والقمّة.

³²⁰- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015، ص. 81.

³²¹- نجيب الحجيوي، نفس المرجع، ص. 82.

- إنه مناخ سياسي عام تطور في قلب السياسة الليبرالية والفلسفة الاجتماعية، نتيجة للتطور الحاصل في بنية ووظائف الدولة؛

- إنه مبدأ يكرس سياسة القرب ويدعمها لأنه يعطي الأسبقية والأولوية للوحدات الترابية الدنيا على حساب الوحدات الترابية العليا، حيث يجعل من الجهة الأصل والدولة الفرع³²²؛

كما أن ميزة هذا المبدأ تتجلى في أنه خرج من معطفه الأوربي المرتبط بالتصور الفيدرالي ليعالج أحد أهم الإشكالات المرتبطة في علم السياسة وتتمثل في السلطة وكيفية توزيعها³²³، وهكذا نجد هذا المبدأ يتجاوز المفهوم البسيط للتنظيم المؤسسي لينظم العلاقات بين الأفراد والمجتمع وبين التنظيمات الجماعية، قبل أن يساهم في توزيع الاختصاصات بين الدولة ومجموع التنظيمات الترابية الأخرى، هذا المبدأ لا ينظر إلى مشروعية السلطة ولكن في كيفية توزيعها³²⁴.

وهكذا، نجد أن مبدأ التفريع اخترق وعينا القانوني المشترك وأصبح يجد نفسه في الحقل التداولي للعلوم السياسية والإدارية وكذا في الخطاب العمومي بالمغرب. كما أنه أصبح يحتل مشروعية دستورية ولو كانت يتيمة وذلك بدل المشروعية الأخلاقية والعرفية والأدبية، بل أصبح يفرض نفسه حالياً كموضوع متعدد الإتجاهات والتخصصات والتفرعات، حيث يلتقي فيه وعنده مجموعة من الحقول المعرفية (علم الإدارة، علم السياسة، علم التدبير، القانون الإداري، العلوم الاقتصادية والفلسفة السياسية...).

مما يجعلنا نتساءل عن موقع ومكانة مبدأ التفريع في كل من الخطاب الأكاديمي والقانوني بالمغرب:

³²²- Tomma (A) ; Fédéralisme et subsidiarité, revue le mois économique et financier, décembre 1992, p. 30.

³²³- محمد المكنوني، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016/2017، ص. 433.

³²⁴- MATTERA (A) : la subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes, revue du marche commune, Janvier 1986.

على مستوى الخطاب السياسي: يمكن اعتبار الخطاب الملكي بمناسبة عيد المسيرة لسنة 2008 هو الخطاب المؤسس لهذا المبدأ حيث وضع الإطار العام له وحددها في ثلاثة معايير: الوحدة، التوازن والتضامن.

الوحدة: وتشمل وحدة الدولة والوطن والتراب والتي لا يمكن لأية جهة أن تتم إلى في نطاقها.

التوازن: ويجب أن تراعى فيه مستلزمات الإنسجام والعقلنة والتكامل بين الدولة والجهات وبين الجهات فيما بينها.

التضامن: حيث يظل التعاون والتعاقد والإعتماد المتبادل هو أساس أي نظام جهوي ديموقراطي ومتقدم.

على المستوى القانوني والتنظيمي: نجد إحياءات وإرهاصات مترددة لتطبيق هذا المبدأ في القانون الإداري المغربي، (الميثاق الجماعي، قانون الجهة...)، لكن بشكل غير واضح، أو أحيانا كان يشار إليه في غير محله³²⁵.

على المستوى الخطاب الأكاديمي: باستثناء الندوة التي تم تنظيمها بمدينة مراكش سنة 2007، فإن هذا المبدأ لم يعرف نقاشا وحوارا عاما على المستوى المعرفي بالمغرب، في الوقت الذي أحدث جدالا كبيرا في أوروبا منذ معاهدة ماستريخت ولا يزال لحد الآن³²⁶.

كما أن المادة الخامسة من مشروع الحكم الذاتي أشارت إلى هذا المبدأ بشكل عابر: "ومن هذا المنطلق سيتولى سكان الصحراء وبشكل ديموقراطي في تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وقضائية..."، أما المادة السادسة: "تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة لاسيما في الدفاع والعلاقات الخارجية والإختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك". وفي المقابل إن السلطات والإختصاصات التي لم يتم منحها بشكل خاص سوف تمارس بالتوافق على أساس مبدأ التفريع³²⁷.

³²⁵ Fontaine (N) , la subsidiarité, le monde de 10 Décembre 1992, P. 37.

³²⁶ - Acte de colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, Marrakech, Palais de congrès, du 29 au 31 Octobre 2007.

³²⁷ - نجيب الحجيوي، مرجع سابق، ص. 83.

وبالعودة إلى الفصل 140 من دستور 2011 نجده ينص على أن: "الجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع لها إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة وتتوفر الجهات والجماعات الترابية في مجال إختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها"³²⁸.

- وعموما فإن وظائف مبدأ التفريع تتجلى فيما يلي:
- توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات على المستوى العمودي والأفقي؛
- مبدأ تنظيمي يختلط به القانوني بالسياسي بالتعاقدية؛
- مبدأ ضابط ومؤطر لتداخل وتنافس الإختصاصات بالنظر إلى تباين وتمايز واختلاف جهات الدولة ومستويات نموها وتطورها وحركيتها، وما تنفرد به كل جهة من سمات وخصوصيات ثقافية ومجالية وبشرية... وهذا ما أنتجه التقسيم الجهوي لـ 2015³²⁹.

فأصبح هذا الوضع يفرض على الدولة التدخل لمعالجة كل الإختلالات والتمييزات أو على الأقل رفع حالات العجز الذاتي لكل جهة، لكن تدخل الدولة يجب أن يخضع لعدة شروط موضوعية حتى لا يتم إفراغ موضوع إستقلالية الجهات من عمقها الفلسفي والمتمثل في التنمية الجهوية، وبما أن تدخل الدولة هو إستثنائي وإحتياطي وليس أصلي حسب ما يشدد عليه مبدأ التفريع، وتأطيره وتقييده لأن فلسفة التشريع تفرض دائما أن كل ما هو إستثنائي بمجموعة من الشروط الصارمة لا يتحول إلى قاعدة عامة³³⁰.

ومن أهم الشروط الموضوعية التي تخضع لها الدولة وجوبا للحد من إختلالات وتداخل الإختصاصات التنموية ومن العجز الذي تعاني منه الجهات ومن خلال محاولاتها للحسم في الصلاحيات المتنافسة، معايير الضرورة والتناسب والفعالية في اعتماد هذه التدخلات المركزية.

³²⁸ - محمد المكوتي، مرجع سابق، ص. 435.

³²⁹ - نجيب الحجيوي، مرجع سابق، ص. 84.

³³⁰ - VIGNE (S.H), Le principe de substitution » ; revue le droit publique et des sciences politiques en France et a l'étranger, N°4, Juillet 1992.

ثانيا: فعالية مبدأ التفريع في الوصول إلى أهداف التنمية الجهوية

إن الإضافة الحقيقية لمبدأ التفريع تتجلى في غنى محتوياته وعمق فلسفته وديمقراطيته وعدالته في تكريسه لسياسة القرب وتأمينه لمبدأ التفاوض والحوار والتعاقد سواء بين الدولة أو بين الجهات³³¹، مما يمكن الجهات من خلق الثروة مع باقي المكونات محليا وبهذا يقترح هذا المبدأ بشكل طبيعي تنظيما ترايبيا بسيطا مرنا وملائما كأحد شروط الرواج الإقتصادي وتحديثه³³²، كما أن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي جاء بها الدستور الجديد على مستوى توزيع الاختصاصات، حيث أصبح من المواضيع الجديدة التي برزت مؤخرا خاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية في إطار نظام عدم التركيز الإداري من جهة وبين الدولة والجماعات الترابية بمختلف أصنافها في إطار اللامركزية من جهة أخرى³³³.

وعموما يعتبر مبدأ التفريع من الآليات العصرية المتبعة في الأنظمة اللامركزية وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملا بمبدأ الأصل في الالتزام ببناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف أي ما يستطيع الأدنى القيام به يرتفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى³³⁴. بمعنى أن الدولة لن تمارس مستقبلا إلا الاختصاصات التي تتلائم مع طبيعتها كمستوى وطني، إن موضوع إسناد إختصاصات إضافية للجهات يأتي كإستجابة لثلاثة أسباب موضوعية:

- الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية عن طريق الارتقاء للجماعات الترابية على مستويات المسؤولية.
- التخفيف التدريجي من الأعباء ذات الصبغة المحلية الملقاة على كاهل الدولة والتي يمكن للجهات أن تتكلف بها، ويمكن أن يقوم التوزيع أيضا على مبدأ القرب أو

³³¹ -Baudin (F) : « Principe de subsidiarité et administration locale », L.G.D.J, Paris, 1995.

³³² - إن القانون الإداري الفرنسي يمثل نموذجا آخر لهذا المبدأ بالرغم من كونه غير معروف جيدا، فالقانون المتعلق بالإدارة الترابية بتاريخ 6 فبراير 1992 اعتمد هذا المبدأ بشكل تدريجي خاصة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية.

³³³ - محمد المكوئي، مرجع سابق، ص. 439.

³³⁴ - إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة القانون والاقتصاد طنحيس، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 2010، ص. 143.

الجوار، بحيث تسند للجماعات القضايا الالاصقة بسلكانها وهي مؤهلة للاضطلاع بها بفعالية أكثر كما هو الحالة في التجربة الفرنسية لتدقيق الإختصاصات بشكل شفاف وواضح³³⁵.

- ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة.

وهكذا، فالتقليص والتخفيف من تدخل الدولة لا يعتبر وصفة لتقويم التنازلات المالية العمومية ولكنه وسيلة استراتيجية واقتصادية فعالة لإنعاش التنمية الجهوية والمحلية، ذلك أن مصلحة الدولة تقتضي التخلي عن العديد من القطاعات التي سيؤدي تسييرها مركزيا للحصول على نتائج إيجابية، في المقابل يمكن للجماعات الترابية وخصوصا الجهات أو بعض منها أن يقوم بالإرتقاء نحو درجات أعلى من المسؤولية، وهكذا فإن تطورها المالي ودعم مواردها البشرية سيجعلها لا محال قادرة على تحمل مسؤوليات وإختصاصات جديدة، كما أن التعقيدات التي أصبحت تواجه تنزيل المخططات التنموية الوطنية بنجاح دفع الجميع على الإقتناع بضرورة اعتبار المجال الترابي الإطار الأنسب لوضع التصورات والبرامج التنموية، كما أن تعزيز صلاحيات وإختصاصات الجهات يدفع إلى طرح أسئلة جديدة بالنسبة للمركز ومدى الحاجة إلى الآلية الإدارية والبنائات المركزية وطبعا مع إعادة توزيع الموارد البشرية لفائدة البنيات اللامركزية، وخصوصا على مستوى التقليص من الإجراءات الضرورية التي يمكن القيام بها على المستوى الترابي بشكل منتظم، إذ ستؤدي إلى التقليص من هذه الأنشطة وتحويلها وهو ما يمكن اعتباره نتيجة لتطور وتقدم مسلسل اللامركزية³³⁶.

إن متطلبات التنمية الترابية أصبحت تفرض على الدولة الإكتفاء بالتوجيه وتقديم المساعدة والمواكبة والمصاحبة وهو ما أشار إليه الدستور الجديد في الفصل 145 عندما تحدث عن ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات بإعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية،

³³⁵ - محمد البقالي، تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 261.

³³⁶ - حميد أبولاس، مسلسل اللامركزية والجهوية بالمغرب، منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، قامت به كل من جامعة قاديس بإسبانيا وجامعة عبد المالك السعدي، مطبعة سبارطيل طنجة، طبعة 2010، ص. 120.

يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية ويقومون بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها.

وكخلاصة يمكن القول إن مبدأ التفريع خول حرية أكبر للمستويات الترابية في تسيير شؤونها الخاصة وتفعيل الديمقراطية المحلية وجعلها شريكا حقيقيا في عملية التنمية المستدامة والمتوازنة. كما انه مبدا دستوريا والية لتوزيع الاختصاصات بين كل من الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية وفيما بينها ايضا ويعد مرجعا اساسيا في تنظيم العلاقة بينهما، من خلال تخويل حرية أكبر للمستويات الترابية في تسيير شؤونها الخاصة وجعلها شريكا حقيقيا في عملية التنمية.

الفرع الثاني: مبدأ التدبير الحر كأساس لممارسة الاختصاصات الجهوية

يعد مبدأ التدبير الحر³³⁷، ذلك المبدأ الديموقراطي القاضي بحرية تصرف الجهات في الموارد، في إطار السقف الذي يخوله له القانون³³⁸، وينصب هذا المبدأ المهم بالخصوص على الإختصاصات الذاتية للمجالس الجهوية³³⁹، ونظرا للأهمية البالغة لهذه الإختصاصات الجهوية، فقد جعل المشرع الدستوري لمبدأ التدبير الحر حافزا مهما يؤمن مشاركة السكان المحليين ويرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة³⁴⁰، فالتكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر يحمل في طياته، إشارة واضحة على منحه مكانة متميزة³⁴¹ إلى جانب المبادئ الأخرى، وعلى ضرورة احترامه، فضلا على أنه يعد ضمانا

³³⁷ - رشيد أجلاب، مرجع سابق، ص. 67.

³³⁸ - محمد عبد الرحمن برادة، مرجع سابق، ص. 20.

³³⁹ - أحمد بوسيدي، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بوجدة، السنة الجامعية 2008-2009، ص. 285.

³⁴⁰ - ينص الفصل 236 من الدستور الجديد على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين بتدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

³⁴¹ - أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 237.

تمنع من التراجع عليه إلا بتعديل دستوري³⁴²، وتتجلى أهمية مبدأ التدبير الحر في تدعيمه لاستقلالية الجهات ولسلطة اتخاذ قراراتها، وفي كونه غدا مرجعا أساسيا لتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة، وفي توسيع وتدقيق إختصاصات الجهات، وخاصة توفرها على إختصاصات ذاتية وفعلية، وكذا التخفيف من الوصايا الممارسة عليها من قبل الدولة، بحيث تتحمل الجهة كامل المسؤولية في التسيير بشكل حر ومستقل، وهذا ما يفسر عدم تعرض هذا الفصل للوصاية، مما يفيد أن هذه الأخيرة لم تعد موجودة بحكم مقتضيات ومضمون هذا الفصل. خاصة فيما يتعلق بالمراقبة القبلية والمزامنة. ويرمز مبدأ التدبير الحر إلى أن هناك سيادة لهذه المؤسسات والوحدات الترابية والجهوية بكاملها في أن تسيير شؤونها بنفسها على أساس مبدأ الديمقراطية، بعيدا عن فرض حكم معين أو تدخل سلطة موازية. ففي السابق كانت الوصاية ولم نكن نعرف من المسؤول بفعل الإختلاط الموجود بين السلط والإختصاصات³⁴³.

وعموما يمكن اعتبار مبدأ التدبير الحر أهم مرتكزات الجهوية المتقدمة³⁴⁴ وأحد المبادئ الديمقراطية المهمة التي تترجم الإستقلال الإداري والمالي المعترف به للجماعات الترابية، ومنها الجهات قصد ممارسة إختصاصاتها بنوع من الحرية واتخاذ كل ما يلزم من تدابير عملية لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة. وبذلك يشكل التدبير الحر آلية فعالة لربح رهان تنمية الجهات، وجعلها أقطابا إقتصادية حقيقية. ومن شأن توفر المجالس الجهوية على صلاحيات وضع وتتبع البرامج التنموية، والتصاميم لجهوية إعداد التراب، أن تجعل من الجهة مجلسا للتدبير الترابي بامتياز، ومن ذلك تساهم بشكل فعال في التنمية الجهوية والوطنية.

إن تناول هذا المبدأ يقتضي أولا وقبل كل شيء الإشارة إلى طريقة تدبير الوثيقة الدستورية لمبدأ التدبير الحر من خلال شرعنة وجوده وتحصين تكريسه عبر وضع

³⁴² - محمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، ص. 52.

³⁴³ - معاذ الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لننيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 118.

³⁴⁴ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 182.

ضمانات قانونية مصاحبة تتجاوز الإعلان على المبدأ وترسيم دستوريته ووضع آليات حماية تسمح باللجوء إلى السلطة القضائية للمطالبة باحترامه (الفقرة الأولى) كما أن تناول هذا المبدأ يفرض أيضا الوقوف على مختلف أشكال وتجليات مبدأ التدبير الحر على ضوء الممارسة المرتبطة بالواقع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر ومرتكزاته

لا شك أن إقرار المنظومة القانونية المغربية لمبدأ التدبير الحر باعتباره حجر الزاوية واللبنة الأساس، فيما يتعلق بتحديد معالم الإطار التنظيمي لمختلف الجهات، يتماشى بالضرورة مع رغبة المشرع في القطع مع أساليب تدبيرية لم تعد تواكب المنطق الديمقراطي العصري، الذي صار أقرب إلى تكريس حق تلك الجهات في ممارسة صلاحيتها بشكل مستقل، وتأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة المستدامة.

ويمثل مبدأ التدبير الحر للشأن الترابي أحد أهم مظاهر اللامركزية في بعدها الحكماتي، والتي أقرها الدستور في أكثر من موضع، وخص الباب التاسع منه للجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات، حيث عمل المشرع المغربي على تفعيل مبدأ التدبير الحر، بإحالاته للفصل 146 منه على صدور قانون تنظيمي يحدد قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر³⁴⁵. ويرتبط مفهوم التدبير الحر من الناحية الإصطلاحية بحرية الحكم في الشؤون الإدارية دون السياسية.

كما تبين لنا أن دستور 2011 حمل تصورا جديدا للتنظيم الترابي ولمكانة الجهات خصوصا، إذ خصها بمبادئ تدعم التدبير الحر لشؤونها المنصوص عليه في الفصل 136³⁴⁶، فضلا عن كونه يشكل منعطفا هاما في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، باعتباره يمكن الجهة من تدبير شؤونها وبلورة اختياراتها وتنزيل مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها إلا في

³⁴⁵- كما أن هناك فصول أخرى من دستور 2011، تشير على التدبير الحر بشكل غير مباشر مثلا، الفصول 135-138-

140-141.

³⁴⁶- الفصل 136، نفس المرجع.

الحدود التي يحددها القانون، ويعد التدبير الحر أساس مقومات الجهوية المتقدمة، فهل جعلت المقترضات الجديدة التي تضمنها القانون التنظيمي من المجلس الجهوي القائد والمخطط الإستراتيجي للتنمية الجهوية تجسيدا لهذا المبدأ، بالنظر إلى صلاحيات والإختصاصات التي منحها المشرع الدستوري لهذه الهيئات، أم أن حجم هذه الإختصاصات وممارستها تم حصرها بطبيعة المراقبة الإدارية ومضمونها؟

فما هي مرتكزات مبدأ التدبير الحر ومضامينه، وما هي أسسه المرجعية؟

أولاً: مضامين مبدأ التدبير الحر

إذا كان التنصيب على مبدأ التدبير الحر في صلب الوثيقة الدستورية لا يكفي في حد ذاته للقول بتحقيق إستقلالية الجهة في ممارسة إختصاصاتها، وتسيير شؤونها بكامل الحرية والذاتية، فإن مسألة القوانين التنظيمية ذات الصلة يبقى على هذا الصعيد أمر بالغ الأهمية على اعتبار أن تلك القوانين تعنى بالتنزيل الفعلي للمبدأ الدستوري المذكور، ومن ثم تبقى كفيلة بتحديد مضامينه وحدود تطبيقه³⁴⁷.

ومن خلال ربط أفقي بين الفصل 136 والفصل 145 من الدستور المغربي، نستنتج أن مبدأ التدبير الحر يسعى إلى منح المجالس الجهوية كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها في احترام للمقتضيات القانونية والتنظيمية، بمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة. وهو ما يفهم منه إلغاء الوصاية الممارسة على أعمالها، وعلى أشكال الرقابة المتعلقة، باختياراتها، على اعتبار انحصار أدوار ممثلي السلطة المركزية في علاقتهم بالجهة، وعلى رأسها المجالس الجهوية، في مساعدة رؤساء هذه الأخيرة على ممارسة صلاحياتهم. وتشمل المساعدة تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ نصوصها التنظيمية ومقرراتها وممارسة المراقبة الإدارية، دون أن تتحول هذه الأخيرة إلى نوع من الوصاية، فعندما نص الدستور على مبدأ التدبير الحر، لم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية.

³⁴⁷ - عبد العالي ماكوري، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، REMADASA المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 2-3، 2017، ص. 146.

ويستنتج أن القانون التنظيمي للجهات تبنى في أحكامه العامة مبدأ التدبير الحر الذي يخول لكل جهة سلطة التداول وسلطة تنفيذ مقرراتها بكيفية ديمقراطية. أما القسم الثامن من القانون التنظيمي الخاص بقواعد الحکامة المتعلقة بحسن التدبير الحر لشؤون الجهة، فقد عمل على تنزيل وتوضيح مجموعة من التدابير التنفيذية لهذا المبدأ، حيث اشترط لإحترام حسن تطبيق مبدأ التدبير الحر مجموعة من المبادئ العامة³⁴⁸، تتجلى في:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة.

- الإستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها

- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية

- ترسيخ سيادة القانون

- التشارك والفعالية والنزاهة

يتضح لنا جليا ومن خلال ما سبق أن مفهوم مبدأ التدبير الحر له مقاصد ومعان إذ من حيث المبدأ وبين رفوف النصوص القانونية، أعطى للجهة منعطفا في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، وتدعيم الحکامة الترابية³⁴⁹ وجعلها شريكا حقيقيا وأساسيا في عملية التنمية، فهذا الأخير هو أهم ضمان لحقها في الوجود وأكبر حماية تجاه الدولة وباقي الجماعات الترابية الأخرى.

ومن المؤكد أنه بإعمال مبدأ التدبير الحر ستنوفر الجهات على استقلال حقيقي وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها وفي التعبير عن إرادتها، وفي ضمان حصولها على الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق ذلك، بتمتعها بسلطة تنظيمية محلية تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في المجالات التي يحددها القانون، وحرية تعاقدية معترف بها لفائدة الجهات، تتمثل في حرية اختيار طرق تدبير المرافق العامة التابعة لهان والحرية في التعاقد أو الإمتناع عن التعاقد واختيار المتعاقد معها وفي تكوين العقد وتحديد مضمونه وطرق تنفيذه³⁵⁰.

³⁴⁸ - رضوان زهرو الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة 2015-11، ص. 90-91.

³⁴⁹ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 47.

³⁵⁰ - رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص. 91.

ثانيا: مرتكزات مبدأ التدبير الحر

يرتكز مبدأ التدبير الحر للجهات والجماعات الترابية الأخرى، حسب الأستاذ أندري رو André Roux، على ثلاثة مرتكزات أساسية: الإستقلال المؤسسي، الإستقلال الوظيفي، الإستقلال المالي، فإلى أي حد تتحقق هذه الأسس في التنظيم الترابي الجهوي المغربي وفقا للقانون التنظيمي الجهوي؟

الإستقلال المؤسسي: لا شك أن دسترة مبدأ التدبير الحر للجهات يضمن حدا أدنى من الاستقلال المؤسسي لهذه الوحدات الترابية، فالمبدأ يقتضي مرجعية ديمقراطية بالنسبة للأجهزة التي ستتولى تدبير المجالس الجهوية بالإضافة إلى قدرتها واستقلالها في تسيير شؤونها. فالدستور المغربي لسنة 2011، يقر بأن "الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب 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 بإنتخاب أعضاء مجالس الجهات³⁵¹.

فالعلاقة الجدلية بين التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للجهات يتم تأمينها عن طريق مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم.

والإستقلال المؤسسي بقدر ما يقضي استقلال الوحدات اللامركزية عن الدولة، بقدر ما يعني أيضا استقلالا فيما بينها وهو ما كرسه الفصل 143 من الدستور من خلال النص على أنه لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، وإن كانت الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

³⁵¹ - يتعلق الأمر بالقانون رقم 59.11، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 12 نوفمبر 2011، ج.ر عدد 5997 مكرر، ص. 5537 وما بعدها.

والإستقلال المؤسساتي في نظر المجلس الدستوري الفرنسي يتسع أكثر ليحد من سلطة المشرع الذي لا يمكنه فرض علنية مداولات اللجان الجهوية الدائمة، والتي يتعين ترك أمرها إلى النظام الداخلي للمجلس الجهوي باعتباره قاعدة تسيير³⁵².

الاستقلال الوظيفي: من خلال هذا العنصر يقتضي مبدأ التدبير الحر حد أدنى من الإختصاصات الذاتية للجهات تمارسها بشكل أصلي ومستقل عن الدولة، وبالتبعية وجود شؤون محلية تولى ممارستها³⁵³.

إلا أن تحديد إختصاصات الجهات وتمييزها عن إختصاصات الدولة يظل أهم إشكالات الإستقلال الوظيفي، ولتجاوز هذا الإكراه، تبنى المشرع الدستوري مبدأ التفريع الذي تكون بمقتضاه الوحدات الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الإختصاص ولا يمكن للوحدات الإدارية الأعلى إلى في حالة عجز الوحدة الأولى. من هذا المنطلق يجب أن تتوفر المجالس الجهوية على إختصاصات فعلية وحقيقية وليست استشارية³⁵⁴، وبالتالي لا يمكن للدولة أو ممثلها في الجهات منعها من ممارسة إختصاصاتها وتدبير شؤونها التنموية بكل حرية³⁵⁵.

وفي هذا الإطار ولتفعيل هذه المقتضيات الدستورية، يجب على المجلس الدستوري من خلال تدخلاته للفصل بين منازعات و تداخل الإختصاص بين الدولة والجهات، في فرنسا على سبيل المثال، يعتبر توجه المجلس الدستوري واضحا في منع المشرع من فرض شروط على الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تمنعها من ممارسة إختصاصاتها³⁵⁶. كما أوجب أن تكون الإلتزامات محددة بشكل دقيق سواء على مستوى الهدف أو المضمون.

³⁵² -Décision n° 38-407 Dc du 14 janvier 1999.

³⁵³ - لقد نص الفصل 140 من دستور 2011 على أن للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

³⁵⁴ -Décision n 85-196 DC du 8 août 1985 voir galement Décision n87- 24 DC du 19 janvier, 1988

³⁵⁵ - احمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص. 39.

³⁵⁶ - قد صرح في قراره الصادر بتاريخ 20 يناير 1993، المتعلق بقانون الوقاية من الرشوة أن حرية التعاقد لا يجب أن تكون موضوع عرقلة حقيقية من طرف المشرع ما لم يكن ذلك مبررا، معتبرا أن تقييد المشرع لإمكانات تمديد اتفاقية تفويض تدبير المرفق العام بشكل قيدا يكس مبدأ التدبير الحر، انظر بهذا الخصوص:

ويرتبط بموضوع الإستقلال الوظيفي من الجهات سلطات فعلية حقيقية في تنفيذ مقرراتها، في هذا الإطار نص الفصل 138، على أن " يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية بتنفيذ مداوالات هذه المجالس ومقرراتها"، وتفعيل هذا المقتضي تمت ترجمته في المادة 101، من القانون التنظيمي للجهات من خلال التنصيص على ما يلي " يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداوالات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك....".

وعليه فإن منح السلطة التنفيذية لرؤساء الجهات يمثل عنصرا مهما للتدبير الذي يعني في النفس الوقت سلطة التقرير وسلطة تطبيق القرارات والمقررات³⁵⁷.

محدد آخر مهم للإستقلال الوظيفي للوحدات الترابية يتعلق بالإعتراف بالحرية التعاقدية للجهات التي لا يمكن للمشروع المساس بها، أي ترك هامش الحرية لهذه الجماعات للإنخراط أو عدم الانخراط في تكتلات أو مجموعات أو الارتباط مع هيئات أو مؤسسات بأي شكل من الأشكال³⁵⁸، وكذا سلطته في إحداث أو حل مجموعة للتجمعات الحضرية أو ضم أو سحب جماعة أو عدة جماعات تلقائية من هذه المجموعة أو مراجعة لائحة الإختصاصات الموكولة إلى مجموعة ما....³⁵⁹.

كما يجب الإشارة أيضا إلى أن الدستور المغربي لسنة 2011، يخول للجهات، في مجال إختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية، سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، وهو ما تمت ترجمته في المادة 102 من القانون التنظيمي للجهات تطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من

Decision n 92-316 DC du 20 janvier, 1993 voir Louis Favoreu, Andre Roux " La libre - administration des collectivités est-elle une liberté fondamentale ?" Cahiers du Conseil Constitutionnel n12.(Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2002.

³⁵⁷ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 151.

³⁵⁸ - وتجيب الإشارة إلى أنه تم التراجع في القوانين التنظيمية عن مقتضيات الميثاق الجماعي التي كانت تسمح لرئيس الحكومة، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أن يقرر بمقتضى مرسوم معلل باقتراح من وزير الداخلية، الانضمام التلقائي لجماعة أو عدة الجماعات إلى مجموعة محدثة أو سيتم إحداثها. القانون رقم 17.08 لسنة 2009.

³⁵⁹ - راجع المادة 83 من الميثاق الجماعي لسنة 2009.

الفصل 140 من الدستور، "يمارس رئيس مجلس الجهة بعد مداولات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية"³⁶⁰.

وعليه فالسلطة التنظيمية تشكل عنصرا مهما للتدبير الحر وامتدادا طبيعيا لهذا الميدان، وهي المقيدة بإرادة المشرع من جهة وبضرورة ممارستها من طرف الجهات في نطاق إختصاصها النوعي والترابي.

الإستقلال المالي: إن تفعيل مبدأ التدبير الحر رهين بتمكين الجهات من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد الأدنى من الاستقلال المالي عن طريق توفرها على موارد مالية لممارسة إختصاصاتها وعلى درجة من الإستقلال في صرفها، حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة. فالإستقلال المالي للجهات وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي يشكل ضمانا للتدبير الحر، لكنها ضمانة ضعيفة تستدعي تدخلا من طرف المشرع الدستوري³⁶¹.

وتكريسا لهذا المقتضى نص الفصل 141 من دستور 2011، على ما يلي " تتوفر الجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة"، وأضاف كل إختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بالموارد المالية المطابقة له". من خلال هذا النص الدستوري يتضح أن المشرع الدستوري أقر قاعدتين أساسيتين تشكلان عماد الإستقلال للجهات والترجمة المالية لمبدأ التدبير الحر، عملت القوانين التنظيمية على تبنيها وتأكيدا، غير أن تطبيق هذا المقتضى وتفعيله يعد محدد أساسي لتحديد أبعاد الإستقلال المالي ومداه، فلا يكفي أن تسند إختصاصات مهمة للجهات، وانما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها بما يتيح لها إمكانية ممارسة تلك الإختصاصات، فنقل الإختصاص يجب ألا يشكل أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير بعض البرامج والمشاريع غير المنتجة ونقل عبئها للجهات. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي من خلال إبراز بأن القواعد القانونية المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الإختصاصات يجب ألا تؤدي إلى تخفيض موارد الجهات حتى

³⁶⁰ - أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية ، مرجع سابق، ص. 41.

³⁶¹ - Manon Ghevontian , op. cit ; p.9.

لا يشكل مساسا بمبدأ التدبير الحر³⁶². كما يفترض في الإستقلال المالي للجهات ان الدولة تقدم مقابلا ماليا لكل نقل أو إحداث أو توسيع الإختصاصات.

فالتدبير الحر للجهات لا يقف عند منح هذه الأخيرة الموارد المالية الكافية، وإنما يجب منحها أيضا سلطات حقيقية لتحديد طبيعة هذه الموارد ومصدرها، بل أن الجهات يجب أن تتوفر على سلطات جبائية مستقلة وليس سلطة تدبير الموارد ذات المصدر الأجنبي³⁶³.

الفقرة الثانية: التنزيل الدستوري لمبدأ التدبير الحر

أصبح معروفا أن التنصيب على مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية لا يكفي في حد ذاته للقول بتحقيق استقلالية الجهة أو أي جماعات ترابية أخرى في ممارسة إختصاصاتها وتدبير شؤونها بكامل الحرية، لذلك فالقوانين التنظيمية ذات الصلة، لها أمر بالغ الأهمية حيث تعنى بالتنزيل الفعلي للمبادئ الدستورية ومنها مبدأ التدبير الحر³⁶⁴، ومن تم فهي معنية بتحديد مضامينه وحدود تطبيقه، ومن هنا فإن فحص مواد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة باعتبارها أهم جماعة ترابية سينكب بالأساس على التحقق من مدى توفر الضمانات اللازمة لممارسة هذا الشخص المعنوي العام لكامل مهامه واختصاصاته بكامل الحرية والإستقلالية، وحصر تدخل المركز في حدود مراقبة مشروعية المقررات والقرارات الصادرة عن هذه الوحدات الترابية، مما يقتضي وببداهة سحب كل إمكانية من ممثلي السلطة الحكومية المختصة ممارسة رقابة على ملائمة التصرفات الصادرة عن مجلس الجهة وهيئاتها والاكتفاء بهامش المراقبة محصورا في حدود تقدير مدى مطابقة تلك التصرفات مع النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ويعود حق البث في هذا الموضوع إلى السلطات القضائية فقط، التي تبقى وحدها المخولة قانونا

³⁶² - Alois Ramel, Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitre la décentralisation Le Courrier des maires, n°261, 1 Octobre 2012, p.68.

³⁶³ - يلاحظ بالنسبة للمغرب أن المشرع لازال متحفظا بخصوص الاعتراف للجهات بسلطة جبائية تاركا للمشرع اختصاص تنظيم الموارد المالية المرصودة لهذه الجهات.

³⁶⁴ - رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسلك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015، ص.

بالإعلان عن عدم قانونية أو قانونية الإجراءات والأعمال الصادرة عن الجهة كشخص معنوي، وطبعا بعد إحالة الأمر عليها.

إن الإحتكام إلى القضاء في مدى شرعية القرارات الصادرة عن هياكل الجهة ومؤسساتها هو الضمانة الكبرى والمطلقة لتدبير الجهة لشؤونها بشكل حر وإلزام الحياد التام لسلطات المركز في هذا الجانب والإبتعاد عن أي تدخلات أو ممارسة للوصاية في شكلها التقليدي الذي يمتد مداه إلى مراقبة الملاءمة، فضلا عن المشروعية، وهو ما كان يفرغ الإطار اللامركزي الجهوي من بعده الديمقراطي.

ومن هنا يمكن تصور نموذج قانوني متوازن يتعايش فيه من جهة حق هذه الوحدات الترابية في تدبير شؤونها بشكل حر، ومن جهة أخرى حق السلطات المركزية في ممارسة الرقابة، وذلك بالطريقة التي لا يمكن معها إهدار إستقلالية الجهة أو التقليل والتبئيس من مهام الدولة، باعتبارها الشخص المعنوي العام المسؤول عن تطبيق القانون بشكل شمولي وسليم.

إن إحتكام السلطات المركزية والجهة إلى القضاء قصد البت في شرعية أو قانونية المقررات والقرارات هو أفضل طريقة لتكريس النموذج الذي أشرنا إليه أعلاه وخصوصا إذا كان الجهاز القضائي يعتمد في هذا الباب على مرجعية قانونية واضحة قوامها الموضوعية والصراحة.

وعموما فإن فرض المشرع على السلطات المركزية لإحالة النقط الإختلافية على مستوى التسيير والتدبير الجهوي على السلطة القضائية للبت فيها، وخصوصا إذا كانت الإحالة مقرونة في تقدير السلطات المركزية بمخالفة المقرر المتخذ من طرف الجهة للضوابط القانونية الواجب احترامها، وكلما كانت تلك الضوابط موضوعية ودقيقة ولا تسمح بتأويلات مختلفة، وطالما توقف تدخل سلطات المراقبة في إحالة الموضوع على القضاء للنظر في شرعية المقرر موضوع النزاع والخلاف دون أن يمتد ذلك إلى إلغائه أو تعليقه أو إيقاف تنفيذه مؤقتا، فحتما أننا في نموذج قانوني متكامل لرقابة المشروعية وضامن لحق الجهة في تسيير وتدبير شؤونها بشكل مستقل وحر.

وكخلاصة فإن تقييم مدى احترام القانون التنظيمي للجهات لمبدأ التدبير الحر يتوقف على مدى تنصيبه على وجوب الإحتكام الثابت للقضاء قصد النظر في أي ادعاء للسلطات المركزية أو ممثلها بعدم شرعية القرارات الصادرة عن الوحدات الترابية، مع حصر تدخل تلك السلطات في حقها في حالة نزاع على القضاء، بدون أي هامش للتأويل لحادثة خرق القانون.

إلا أنه كان من الأفضل أن يعمل المشرع على تحديد وحصر حالات الإخلال بالسير العادي لمصالح الجهة بالشكل الذي يمنع سلطات المراقبة من النزوع نحو أي هامش تقديري في هذا الشأن مع إخضاع تلك الحالات للرقابة القضائية، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للتحقق من حالة الإمتناع، كما أن القانون التنظيمي للجهات قد نص من حيث المبدأ على تكريس تدبير الجهات لشؤونها بشكل حر ومستقل، عبر التنصيب صراحة وبوضوح على وجوب اعتماد التصويت كآلية ديموقراطية لانتخاب أعضاء المجلس والرئيس ونوابه وباقي الهيئات، وكذا جميع المقررات³⁶⁵، إلا أن تحليل وتفحص وتدقيق مختلف مواد القانون المذكور يفيد بابتعاد المشرع أحياناً كثيرة عن تبني نموذج يوازن بشكل مقبول بين الحرية المعترف بها للجهات فيما يخص تدبير قضاياها وشؤونها، والحق في رقابة مشروعية التسيير والتدبير المذكور المخول قانوناً لممثلي السلطة المركزية.

وبخصوص المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس الجهوي ومقررات مجلس الجهة، فإن القانون التنظيمي 111.14 وبعدما أكد على الإختصاص الحصري للقضاء فيما يتعلق بالتصريح ببطلان مداولة مجلس الجهة، وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي قد تشوبها عيوب قانونية³⁶⁶، قد سن نوعين من أنواع الرقابة وهما الرقابة البعيدة والقبلية. وإذا كان تفعيل مبدأ التدبير الحر يهدف إلى تمكين الجهة من تنفيذ برنامجها التنموي، إلا أنه قد يؤدي إلى أحداث وتكريس التفاوتات ادهوية وذلك كنتيجة منطقية للاختلاف الكبير والطبيعي في الموارد والامكانيات التي تتوفر عليها كل

³⁶⁵ - المادتين 8 و9 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁶⁶ - يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطلان مداولة مجلس الجهة. وكذلك إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية مع مراعاة مقتضيات المادة 114 من هذا القانون التنظيمي. يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة. "المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات".

جهة على حدى. ومن ادل موادهة هذه الفوارق عمل الدستور على تكريس مبدا موازي لمبجا التدبير الحر بنفس الدرجة والقوة وهو مبدا التضامن والتعاون وذلك لضمان حد ادنى من تحقيق التنمية الترايبية بغض النظر عن النطاق الترابي المحدد للجهات³⁶⁷

المطلب الثاني: الجهة كإطار للتنمية

إن الأهمية التنموية للجماعات الترايبية ومنها الجهات ترتبط بإختصاصات الموكولة لها³⁶⁸ والضمانات القانونية المتاحة لها لمزاولة تلك الصلاحيات³⁶⁹، وهكذا فالإختصاصات التنموية لها أهمية كبرى بالنسبة للجهة باعتبارها إحدى الدعامات الأساسية للممارسة الجهوية ببلادنا، إلى جانب أنها تعمل على بناء شخصية الجهة وتقوية مكانتها إلى جانب الجماعات الأخرى.

وهكذا أجمع الباحثون المهتمون بموضوع التنمية أن الجهة أصبحت البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية، بحيث تشكل شرط جوهري لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى المجال المحلي³⁷⁰، وتمنح للسكان حق إدارة شؤونهم بالشكل الذي يجعل عملية اتخاذ القرار تستجيب لتنمية الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية³⁷¹.

لقد تزايد الاهتمام بالجهة كإطار ملائم للمساهمة في بلورة إستراتيجية جديدة للتنمية، بحيث أصبحت هذه المؤسسة إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الإقتصاديين على المستوى المحلي والجهوي، وأضحت مطالبة من طرف العديد من الفاعلين بالمساهمة في إنعاش النمو الإقتصادي، وفي تنسيق تدخلات مختلف الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين على المستوى الجهوي والترابي³⁷².

³⁶⁷ - احمد اجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترايبية، القانون الدستوري للجماعات الترايبية دراسة مقارنة، أشغال الأيام الدراسية المغربية العاشرة للقانون المنضمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، بين يومي 18 و19 أبريل 2015، ص.46.

³⁶⁸ - الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات دورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل يناير 1996، ص. 40-52.

³⁶⁹ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 39-40.

³⁷⁰ - زكرياء الكداني، مرجع سابق، ص. 36.

³⁷¹ - عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص. 157.

³⁷² - المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية للمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، سنة 1994، ص. 220.

فالجهة ليس إطاراً قانونياً لتحقيق التنمية فقط وإنما هي أداة لتحقيق هذه التنمية³⁷³، عبر سياسات ماكرو اقتصادية قائمة على سياسة النمو الإقتصادي للقضاء على الفوارق الاجتماعية والمجالية مع مراعاة معايير النمو الإقتصادي والحفاظ على التوازنات الإقتصادية، بالإضافة إلى سياسات التشغيل لتطوير مجهودات الدولة في مجال التكوين مع إعادة التأهيل المهني، والعمل على شرعنة الإقتصاد غير المنظم، وتحسين المناخ الإستثماري بالشكل الذي يفي بتطلعات الجهة، قد الرفع من وثيرة إستقطابها للإستثمارات الوطنية والأجنبية الخاصة.

وعليه، فإن تحقيق التنمية الجهوية، يعد أحد الركائز التي يهدف إليها التنظيم الجهوي، حيث أن المبرر التنموي يعد من أهم الدوافع لنهج السياسة الجهوية، لمعالجة الاختلالات المجالية، ومحاربة التفاوتات عبر إعداد التراب الوطني الذي يعد المقوم الأساسي للتنمية وكذا تحسين المؤشرات التنموية. فما هي المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى من أجل تحقيق هذه المرامي والأهداف.

الفرع الأول: مبدأ صدارة الجهة في التنظيم الترابي للمملكة

لقد بوأ دستور 2011 مؤسسة الجهة في التنظيم الترابي مكانة متميزة حيث تعقد عليها آمال كثيرة في إعادة هيكلة الدولة في انتظار الوصول إلى مغرب الجهات.

الفقرة الأولى: مكانة الجهة بين الجماعات الترابية

نص الدستور الجديد لسنة 2011³⁷⁴ في الفصل 143 منه على ما يلي :

"لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى. كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

³⁷³ - الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال 2003، ص. 15.

³⁷⁴ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في (27 شعبان 1432) الموافق 29 يوليوز 2011 المتعلق بتنفيذ الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (30 يوليوز 2011).

وتتبعوا الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الإختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.

إن صدارة الجهة في المجال الترابي لا تعني ممارسة الوصاية على الجماعات الترابية الأخرى، وإنما هي علاقة تربط الجهات بباقي الجماعات لترابية الأخرى في إطار استقلالية مالية وإدارية اعتمادا على مبدأ الاعتبارية.³⁷⁵

على اعتبار أن المساواة التي تميز العلاقة بين الجماعات الترابية، هي مساواة قانونية وبالتالي هي مساواة شكلية، في حين أن ما يطبع العلاقة الفعلية بينها من حيث الإمكانيات والموارد الإقتصادية والإجتماعية هو اللامساواة، فالمساواة القانونية تتجاهل تنوع واختلاف الواقع، ولعل هذا بالضبط ما يسعى إعداد التراب إلى معالجته، إذ أن هذا الأخير يتوخى تقليص اللامساواة بين الجماعات الترابية والتي تتمظهر في التفاوتات الإقتصادية.³⁷⁶

وتمنح مشروعية الصدارة للجهة انطلاقا من عاملين أساسيين:

• إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية.

• إعداد وتتبع التصاميم الجهوية لإعداد التراب.

غير أن الإشكاليات التي تصطدم مع تنزيل هذا المبدأ الدستوري ترتبط أساسا بغياب آليات وميكانيزمات للتنسيق بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى في بلورة الإختيارات التنموية على الصعيد الترابي، لتدعم مكانة الصدارة التي بوأها المشرع للجهات.

هذا المستوى يتطلب:

- الأخذ بعين الاعتبار التوجهات الإستراتيجية للجهة، والجهة مطلوب منها أن تحضر برامجها بناء على التوجهات العامة للدولة. وبذلك يحصل التناغم الترابي على مستوى التراب المحلي والجهوي والوطني.

³⁷⁵ - عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس- أبريل، 2014، ص. 159.

³⁷⁶ - عبد الخالق علاوي، مرجع سابق، ص. 161.

- وضع القاعدة الترابية وبعدها البرنامج، لأن التصاميم منظومة ترابية والبرامج خريطة طريق لإنزال المشاريع، والعكس للأسف هو الذي يقع، مما يربك البناء الترابي، وما أصعب أن يستدرك المرء بتكييف البرنامج مع التصميم بعد صدوره.
- تحفيز صدارة البرامج الجهوية من خلال التنسيق العمودي بين برنامج مجلس الجهة والبرنامج الوطني وبرنامج المجلس الإقليمي ومجلس العمالة وبرنامج الجماعات رغم الإشكالية المطروحة في كيفية اجراء هذه المفتضيات على أرض الواقع للوصول إلى الأهداف المتوخاة منها.

على اعتبار أن الإلتقائية والتنسيق الأفقي بين الجهة والقطاعات الوزارية علما أن الجهوية إلى حدود الساعة غير متكاملة في ظل عدم وجود إطار تنظيمي للتركيز، ليبقى الإشكال مطروحا؛ في ظل عدم وجود اختصاصات واضحة لرؤساء المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية؛ وبالتالي فالسؤال المطروح هو، كيف يمكن لهذه الأخيرة أن تنسق مع المجالس المنتخبة لإنجاز مشاريع مندمجة وهي لا تتوفر على اية قدرة لاتخاذ القرارات؟

الفقرة الثانية: الإختصاصات الاقتصادية والاجتماعية

أصبح للجهات إختصاصات واسعة، ولتنزيل الأسس الإقتصادية والاجتماعية لجهات المستقبل فإن الدستور جاء بخلق صندوقين، أحدهما خصص للتأهيل الإجتماعي للجهات، ومن المفروض أن يشتغل في السنوات الأولى لإنطلاق ورش الجهوية وهذا الصندوق سيخصص للتخفيف والحد من العجزات المسجلة في التنمية البشرية، والبنيات التحتية والتجهيزات³⁷⁷.

أما الصندوق الآخر فهو دائم ودوره تصحيح الإختلالات والتفاوتات بين الجهات، وإنشاء التضامن بين المجالات الترابية عن طريق توزيع أكثر إنصافا للموارد كما أن متطلبات المساواة والتوازنات المجالية يوجد في قلب هذه الآلية الجديدة من أجل تأهيل الجهات وتضامنها، وهي الطريقة الوحيدة لمساعدة الجهات الفقيرة للدخول والانخراط في مجال التنمية الإقتصادية والاجتماعية بواسطة تعبئة موارد مالية مهمة تقتطع من ميزانيات الجهات الغنية وخصوصا من الميزانية العامة للدولة.

³⁷⁷ - دستور 2011 المادة 141.

كما أن نجاح هذه الآلية يبقى رهين إرادة الدولة في تفعيل الصندوق وتخصيص الموارد المالية اللازمة لذلك³⁷⁸، لكن هذا الاقتراح لا يجب أن ينسينا ما وقع في التجربة السابقة المتعلقة بميثاق 1997³⁷⁹ حيث كان هناك صندوق الموازنة بين الجهات لكنه بقي حبر على ورق.

إن القانون التنظيمي المتعلق بتفعيل الدستور وتنزيله حدد طرق التفعيل ومضمون المبادئ والآليات المتعلقة بالتنظيم الترابي للمملكة، حيث يمثل الضمانة الدستورية للإستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية³⁸⁰.

وأكدت المادة 141 من الدستور على أن الجماعات الترابية تتمتع بالموارد المالية الذاتية "وموارد مالية تخصصها لها الدولة" وهي نفس المادة التي تؤكد على مبدأ تشريعي كلاسيكي يقول "أن كل تحويل إختصاص من الدولة إلى الجماعات الترابية يجب أن يرفق بتحويل الموارد المناسبة له".

هذا المبدأ من المفروض أن يضمن إلزامية التناسب بين تحويل الإختصاصات والإعتمادات، لأننا في حالة عدم احترام هذا المبدأ سنجد أنفسنا أمام زيادة تكاليف ونفقات الجهات وباقي الجماعات الترابية إذا كانت التحويلات المالية لا تكفي لممارسة الإختصاصات الجديدة المحولة، مما أصبح يفرض خلق مساطر وهيئات للتقييم مستقلة أو ثنائية للتكاليف الناتجة عن ممارسة الإختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات.

إن القانون التنظيمي رقم 111.14 الذي كان يجب أن يوضح بجلاء مفهوم الإستقلال المالي، وذلك بتحديد مثلا نسبة معينة للإستقلال المالي لم يكلف نفسه ذلك، واكتفى في المادة 187 من الإشارة إلى أن الدولة وتبعا للمادة 141 من الدستور يجب عليها وفي إطار القوانين المالية أن تقوم:

- بتخصيص الموارد المالية الدائمة والكافية لكي تقوم الجهات بممارسة الإختصاصات المحولة لها.

³⁷⁸ - اللجنة الاستشارية حول الجهوية اقترحت المبلغ اللازم لهذه المهمة وحددته في 100 مليار درهم في الولاية الأولى وجزء من الولاية الثانية.

³⁷⁹ - صندوق الموازنة بين الجهات لم يستغل.

³⁸⁰ - المادة 146 من الدستور.

- بتحويل الإعتمادات المالية المناسبة للممارسة للإختصاصات المحولة.

إن القانون التنظيمي 111.14 لم يرى أنه مناسباً تحديد طرق تقييم التكاليف الناتجة عن ممارسة الإختصاصات، لكن القانون المقارن³⁸¹ أعطى ومنح آليات مهمة لضمان موارد للجهات وألزم الدولة بالقيام بالتوازنات الضرورية لتقوية عافية الموارد المالية للجهات وباقي الوحدات الترابية.

الفرع الثاني: أهمية المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى

بالإضافة إلى مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع أغنى دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14 مؤسسة الجهة بمبادئ أخرى تعتبر إضافة نوعية من أجل قيام الجهة بالأدوار والوظائف التنموية المنتظرة منها.

الفقرة الأولى: مبادئ التضامن والتعاون والتمايز والتدرج

إن الدستور الجديد أدرج عناصر جديدة وإلزامية كالتعاون والتضامن³⁸² مما يمكن اعتباره نوعاً من التطور نحو توضيح العلاقات وتحمل المسؤوليات والانتقال من منطق الإحتكار والتشبث إلى منطق التعاون والتكامل.

انطلاقاً من الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للتعاون والشاركة اللامركزية بالمنظومة الحالية³⁸³، يتضح لنا بأن الارتقاء بأسلوب التعاون والشاركة بين الجماعات الترابية، اختيار وطني وإرادة سياسية، فرضه وجود شؤون جهوية ومحلية مستقلة عن الشؤون الوطنية، وهو في حد ذاته مكسب دستوري وأداة سياسية لتدعيم اللامركزية

³⁸¹- ينظر تقريرين، الأول للجمعية الوطنية الفرنسية رقم 1541 بتاريخ 21 أبريل 2004 أنجزه السيد M.Guy Geoffroy باسم لجنة القوانين الدستورية والتشريعية والإدارة العامة للجمهورية حول مشروع القانون التنظيمي رقم 1155 الذي بموجبه تطبق المادة 72.2 من الدستور المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية. والثاني رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي حول سؤال الإستقلال المالي للجماعات الترابية، رأي تمت الموافقة عليه يوم 13 يونيو 2001.

³⁸²- عادل تميم، الهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري، مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، 2017، ص. 134.

³⁸³- عادل تميم، مرجع سابق، ص. 140.

والديمقراطية المحلية في بلادنا لإنجاز مشاريع تنموية، تقليصا للفوارق والاختلاف بين المدن والقرى وبين جميع مناطق المملكة³⁸⁴.

ولكي تقوم الجهة بتدبير مجالها الترابي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا يجب أن تفصل عن محيطها الداخلي، بل إنها مطالبة بالتعاون مع باقي الوحدات الترابية الأخرى داخل المجال الترابي الجهوي³⁸⁵، سواء كان هذا التعاون بين الجهات أو بين الجهة وباقي الوحدات الترابية الأخرى لإنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة، فهو يعد أسلوب يسمح بتحقيق منجزات لا تستطيع الجهة بمفردها القيام بها وخاصة الجهات الفقيرة وبالتالي فهو وسيلة للتغلب على ضعف الإمكانيات، وتقليص حجم مشاكل الجهات المعنية.

لقد منحت المقتضيات الدستورية والتنظيمية الجديدة صلاحيات الدخول في علاقات قصد التعاون والشراكة بين الجهات من جهة، ومن ناحية ثانية بين الجهة وباقي الوحدات الترابية الأخرى.

أولاً: مبدأ التعاون والتضامن

ويكون بين جميع الجماعات الترابية الأخرى وبين المواطنين أو بين المؤسسات وبين الفعاليات الأخرى الثقافية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، ومع المجتمع المدني والمستثمرين³⁸⁶.

وقد تطرق القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات لمسألة التعاون، حيث أنط بمجلس الجهة التقرير في القضايا المتعلقة بالتعاون والتشارك، ولاسيما:

- المساهمة في إحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها.
- اتفاقية التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص.

³⁸⁴ - يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة أمينة الرباط 2016، ص. 182.

³⁸⁵ - سعيد ططي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد 5 صيف - خريف 2014، ص. 122.

³⁸⁶ - محمد المكوئي، مرجع سابق، ص. 462.

- مشاريع اتفاقية التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية.
 - الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية.
 - العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة والمنقولة.
- كل أشكال التعاون مع الجماعات الترابية الأجنبية وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة³⁸⁷.
- أما بخصوص مبدأ التضامن فهو أسمى شيء في المجتمع، لأن التضامن مطلب ضروري لتقوية الروابط الإنسانية والتماسك المجتمعي³⁸⁸.
- والمجتمع الذي يفتقد التضامن في المشاريع، وتوزيع الثروات وخيرات البلاد، وتوزيع الخدمات للولوج إلى المؤسسات العمومية، والسهر على مساعدة بعض الشرائح الاجتماعية والقرى المهمشة، والاستثمارات والتجهيزات الأساسية، لا يمكن أن يكون إلا مجتمعا فاشلا، وقد تطرق الخطاب الملكي في 3 يناير 2010 إلى آليات التضامن بين الجهات والتنمية الاقتصادية، والمتعلقة باستثمار الجهات لمؤهلاتها ودعم التنمية الجهوية المتكافئة للتراب الوطني، والضامنة لديمومة وتوازن الجهات. وكذا إلى آليات تدبير جهوي سليم تتلخص في عدم اختزال الجهوية في توزيع السلط والاهتمام بالتناسق والتوازن في الصلاحيات وتفادي التداخل في الاختصاصات، مما يساهم في تقليص كلفة الإنتاج واستقطاب الإستثمارات. ويدفع في اتجاه تحقيق جهوية متقدمة ترمي إلى تنمية متكافئة ومندمجة تمكن من إستغلال أمثل لإمكانات الجهات، وجعلها أقطابا حقيقية للتنمية الجهوية والوطنية³⁸⁹ فماذا عن مبدئي التمايز والتدرج ؟

ثانيا: التمايز والتدرج

³⁸⁷ - المادة 99 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁸⁸ - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 136.

³⁸⁹ - خالد بن علي، الجهوية بين رهانة الجهوية المستدامة والحكمة الترابية، يومية المساء، العدد 3095 بتاريخ 24 مارس 2010، ص. 7.

كما أن المشرع الدستوري قد ألزم الدولة عند نقل كل إختصاص إلى الجهات أن يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له³⁹⁰، أي أن يتلازم كل إختصاص تنقله الدولة لوحدها الترايبية مع نقل الميزانية المطابقة له، بمقتضى القانون وعملا بالتعاقد، ويعود للجنة مختصة تحديد الإختصاصات وما يتصل بها من التحملات وتقييم حسن التنفيذ من جهة، ويتم بانتظام تحيين الإختصاصات المنقولة للجهات، اعتبارا لتطور التكاليف ومؤشرات أداء المجالس الجهوية بشأن كل إختصاص منقول من جهة أخرى³⁹¹. كل ما تطرقنا له سلفا، يضع الجهة في مكانة مرموقة، وأن المغرب ماض في مسار جهوية القرار الإداري والإقتصادي لتحقيق التنمية، وذلك من خلال تعبئته للموارد والطاقات والنخب الجهوية والمحلية ومن أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطوير البناء الجهوي.

وحسب المادة 94 من القانون التنظيمي فإن الإختصاصات المنقولة بصفة خاصة تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع وتهم الإختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة وهي:

• التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛

• الصناعة؛

• الصحة؛

• التجارة؛

• التعليم؛

• الثقافة؛

• الرياضة؛

• الطاقة والماء والبيئة.

تنقل الإختصاصات المتعلقة بهذه المجالات إلى جميع الجهات أو بعضها أو إحداها (المادة 7)³⁹²، وحسب منطوق المادة 94³⁹³ يراعى أيضا مبدأ التدرج والتمايز بين

³⁹⁰ - تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، اللجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية، 2011، ص. 37.

³⁹¹ - الفصل 141 من الدستور المغربي 2011.

³⁹² - المادة 7 من القانون التنظيمي 111.14.

³⁹³ - المادة 94 من نفس القانون التنظيمي.

الجهات عند نقل الإختصاصات من الدولة إلى الجهة طبقاً للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور، كما يكون تحويل الإختصاصات المنقولة إلى إختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية بموجب تعديل هذا القانون التنظيمي المادة 95³⁹⁴، وهو مبدأ يجعل من سلسلة الإختصاصات تمتد بشكل هرمي من القمة إلى القاعدة، وأن يكون لكل مستوى مهامه وإختصاصاته التي تتعارض مع المستويات الأخرى³⁹⁵، حيث يتم نقل الإختصاصات عبر التعاقد، ويمكن أن يكون لمدة محدودة وعلى سبيل التجربة، إما لإحدى الجهات، أو لبعضها بشكل متمايز. وهي الإختصاصات التي في حالة ما تمت الموافقة على نقلها لهذه المستويات الترابية الثلاثة، تحتاج إلى تفعيل البند الرابع من الفصل الدستوري 146، وهو الأمر الذي يجب تعديل القوانين التنظيمية بهدف الملاءمة معها³⁹⁶.

فمبدأ التدرج والتمايز ورد بشكل مقترن أحدهما بالآخر، وذكرهما تم بارتباط تطبيقي وثيق بآلية التعاقد الذي برز كإطار صياغة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، خصوصاً فيما يتعلق بتدبير الإختصاصات المشتركة والمنقولة للجماعات الترابية³⁹⁷.

وتملك الجهة قوة تعاقدية كبيرة مع الدولة تمتد من الاتفاقيات ومجال الشراكات التي تعنى بتسيير بعض المرافق و البرامج القطاعية وكذا واجب مراعاة مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب، خاصة وأن الإختصاصات المنقولة إلى الجهة تطرقت³⁹⁸، وبشكل حصري عكس باقي المستويات، إلى مجموعة من القطاعات المهمة والتي وردت في المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

فهذا المبدأ - التدرج والتمايز - يتيح للدولة، إسناد الاختصاص للجهات بنوع من الحيلة والحذر ومحاولة لمجاراة نضج النخب المحلية والجهوية وهيئاتها، وعدم الإفراط في تحويل بعض الإختصاصات الجسيمة التي قد تبين عجز هذه النخب عن تحملها عند

³⁹⁴ - المادة 95 من نفس القانون التنظيمي.

³⁹⁵ - دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، ص. 97.

³⁹⁶ - خالد المرابط، دينامية السياسة الترابية على ضوء مبدأي التدرج والتمايز بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134 - 135، ماي - غشت 2017، ص. 346.

³⁹⁷ - خالد المرابط، مرجع سابق، ص. 330.

³⁹⁸ - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 111.

الممارسة³⁹⁹. وهكذا يظهر ان المشروع الدستوري المغربي عمل على دسترة التعاون والتضامن اللامركزي كاحد مرتكزات التنظيم الترابي لكي يكون لهما انعكاس ايجابي على على تمويل التنمية. وكلها اليات حديثة لتفعيل البرامج التنموية للجهات. وتفعيل هذه المبادئ ترابيا يساهم في ترسيخ العدالة المجالية.

الفقرة الثانية: مبدأ الديمقراطية التشاركية

تبعاً لأحكام دستور 2011 أصبحت الجهة تركز على مبدأ المشاركة كأحد مكونات الحكامة، حيث تعتبر المدخل لتهيء الظروف والأوضاع السياسية الموالية لتعبئة المواطنين للمشاركة في المشاريع والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية⁴⁰⁰، فالمشاركة تعني استبدال التدبير البيروقراطي للشأن العام الجهوي بالتدبير الديمقراطي الذي يخدم التنمية، هذه الأخيرة تتطلب مشاركة الساكنة في ممارسة الفعل التنموي ، بحيث تكون البرامج التنموية والسياسية العمومية الترابية معبرة بصفة حقيقية عن متطلبات المواطن⁴⁰¹.

فمبدأ المشاركة يركز على قاعدتين⁴⁰²: القاعدة الأولى الاقتراع المباشر لانتخاب مجالس الجهات، والقاعدة الثانية نصت عليها مقتضيات الفصل 133 من الدستور: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الاخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، ولتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"⁴⁰³.

أولاً: الاقتراع العام المباشر

³⁹⁹ - نفس المرجع والصفحة.

⁴⁰⁰ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 94-2015، ص. 132.

⁴⁰¹ - حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة بريس، الرباط، العدد 3-2011، ص. 154.

⁴⁰² - منير الحجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 7.

⁴⁰³ - عبد الحق بلفقيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34-33، السنة الحادية عشرة 2015، ص. 89.

إعتمد الدستور 29 يوليوز 2011 تقنية الاقتراع المباشرة⁴⁰⁴ كمستجد نص عليه الفصل 135 من الدستور بالنسبة للجهات لأول مرة، باعتباره آلية ديمقراطية، وهي نفس التوصية التي خرج بها تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية من خلال اقتراحه تبني نمط الاقتراع المباشر ما يضمن أكثر ما يمكن من الشفافية ودرجة معقولة من قرب المنتخبين الجهويين من المواطنين، وإلى تقوية التمثيلية وضمان الديمقراطية التشاركية للمجالس الجهوية بناء على ما يسمى "الحكمة الديمقراطية" التي تؤمن مشاركة كل الفاعلين داخل المجتمع على أساس احترام حقوق الإنسان والمبادئ العامة لدولة القانون والمؤسسات⁴⁰⁵.

وفي هذا الإطار عمل الدستور الحالي والقوانين التنظيمية للجهات على تبني أسلوب الاقتراع العام المباشر⁴⁰⁶، في اختيار أعضاء المجالس الجهوية بهدف تحقيق الديمقراطية المحلية، لأنه أسلوب يسمح للسكان في حسم مختلف قضاياهم بنفسهم ودون وسائط، كما يحقق هذا النوع مبدأ السيادة الشعبية التي تعتبر الشعب مصدر السلطة، كما سيساعد هذا الأسلوب في تدبير الشأن الانتخابي للجهات، ويساعد على إحساس المواطن بقيمة المادية ومدى تأثيره في إعداد وصنع القرارات على المستوى الترابي⁴⁰⁷.

إن الانتخابات المباشرة لا تعد مسألة تقنية فقط، بل تؤدي إلى "منح مصداقية للرهانات السياسية الجهوية، وتكريس سلطة جهوية أصلية، وبالتالي إلى تقوية شرعية المنتخبين الجهويين"⁴⁰⁸.

وتتطلب الديمقراطية المحلية وجود قناة لدى المواطن بأنه مسؤول وصاحب قرار يؤمن بأفكاره على مستوى عميق⁴⁰⁹، وتمنحه مناخ الثقة وروح المسؤولية والإنخراط والإستعداد للمشاركة المستمرة، المبنية على أسس وقواعد يصعب التأثير عليها مستقبلا.

⁴⁰⁴ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 154.

⁴⁰⁵ - عبد العالي بوزبع، قراءة في مفهوم الحكامة، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشراكة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى أبريل 2012، ص. 8.

⁴⁰⁶ - محمد الأعرج: الجهوية المتقدمة الآليات الأولية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6-2010، ص. 13.

⁴⁰⁷ - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد - سلسلة اللامركزية والإدارية الترابية العدد 20 الطبعة الثالثة 2012، ص. 48.

⁴⁰⁸ - فيصل بيجي، أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية أبريل 2015، ص. 32.

ثانيا: الآليات التشاركية للحوار والتشاور

تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور 29 يوليوز 2011، فإن مجالس الجهات مدعوة لإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور من أجل السماح للمواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني بالمشاركة في إعداد برامج التنمية الجهوية وتتبعها طبقا لأنظمتها الداخلية⁴¹⁰، وبناء على ذلك تحدث لدى مجلس كل جهة ثلاث هيئات إستشارية يحدد تسميتها وكيفية تشكيلها وتسييرها النظام الداخلي للجهة وهاته الهيئات هي:

- هيئة إستشارية بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛

- هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

- هيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بإهتمامات الشباب واهتماماتهم.

يحدد النظام الداخلي للمجالس الجهوية تسمية هاته الهيئات وكيفيات تأليفها وتسييرها⁴¹¹.

من أجل تفعيل آليات هذا الحوار والتشاور، ووضع هذه الإمكانية رهن إشارة المواطنين والمواطنات والجمعيات لمباشرة مساهمتهم في إعداد مخططات وبرامج التنمية وتتبعها في سهولة ويسر حسب ما يحدده النظام الداخلي للجهة⁴¹² يمكن لهم تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة أو عدة نقاط تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله وتهتمهم مباشرة على ألا تتعارض مع الثوابت المنصوص عليها دستوريا.

ولتدقيق أكثر في هذا الموضوع سأقتصر على الآليات التشاركية للحوار والتشاور بالنسبة للجهات من أجل مباشرة هذه الإمكانية وإستبعاد كل تأويل أو تفسير قد يشكل

⁴⁰⁹ - محمد زين الدين، التدبير الجماعي والديموقراطية التشاركية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصادي العدد 11-12 السنة 2009، ص. 25.

⁴¹⁰ - دفاثر وكالة المغربي العربي للأنباء، مرجع سابق، ص. 18.

⁴¹¹ - المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴¹² - النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس، الولاية الانتدابية 2015-2021، ص. 148.

صعوبة في ممارستها، والتوسع أو التضييق فيها، فقد نصت المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على:

العريضة: يراد بمدلولها في هذا القانون "كل محور يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله".
الوكيل: هو "المواطنة أو المواطن الذي يعينه المواطنات والمواطنون وكيلا عنهم لتتبعه مسطرة تقديم العريضة".

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات

لتوضيح كيفية ممارسة وشروط تقديم العرائض نصت المادة 120 من القانون التنظيمي للجهات على تلك الشروط وهي كما يلي:

- أن يكونوا من سكان الجهة أو يمارسوا بها نشاطات تجارية إقتصادية أو مهنية.
- مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة. لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة.
- أن لا يقل عدد التوقيعات عن 300 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة و400 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة و500 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.
- أن يكون توزيع الموقعين حسب المقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، على أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم عن 5% من العدد المطلوب⁴¹³.

شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات

يتعين عليها استيفاء الشروط التالية⁴¹⁴:

- أن تكون الجمعية مؤسسة بالمغرب طبقاً للقوانين الجاري بها العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات وتطبق مبادئ الديمقراطية في أنظمتها السياسية.
- أن تكون في وضعية قانونية في نظر القوانين المعمول بها.
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعاً بتراب الجهة المعنية بالعريضة.

⁴¹³ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴¹⁴ - المادة 121 من نفس القانون التنظيمي.

- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

طريقة تقديم العريضة

يتعين سلوك مسطرة تقديم العريضة من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات وهي كالتالي⁴¹⁵:

- وضع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مصحوبة بالوثائق المثبتة لشروط تقديمها.
 - تحال العريضة من طرف الرئيس على مكتب المجلس الذي يتأكد من توفر شروط تقديمها.
 - تسجل في جدول أعمال الدورة العادية للمجلس.
 - تحال على اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها للتداول في شأنها من طرف المجلس.
 - إخبار الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية بقبول العريضة.
 - في حالة رفضها يخبر الرئيس الوكيل أو الممثل القانوني بقرار الرفض داخل أجل شهرين.
- و عموما ستساهم كل هذه المبادئ في ترسيخ مقاربة جديدة لتنزيل اختصاصات الجهة مع ضمان مشاركة كل الاطراف في مسلسل التنمية الذي يحتاج الى ادارة جهوية قوية ومنتخبين اكفاء.

المبحث الثاني: البنيات الإدارية والأدوار الوظيفية للمجلس

الجهوي

لكي تتماشى المجالس الجهوية مع التصور الجهوي الجديد عمل المشرع المغربي من خلال وضعه للقانون التنظيمي على تحديد شروط وكيفية تدبير المجلس الجهوي لشؤونه، ومن هذا المنطلق حمل القانون التنظيمي الفاعل السياسي الجهوي مسؤولية تدبير شؤون الجهة

⁴¹⁵ - المادة 122 من نفس القانون التنظيمي.

من خلال التنصيب على عدة إختصاصات تمكنه من وضع آليات إدارية وتقنية إلى جانب الإدارة الجهوية.

المطلب الأول: مجلس الجهة: الأجهزة، الإدارة، والإختصاصات

عمل المشرع المغربي على إحداث مجالس منتخبة على المستوى الجهوي لتدبير قضايا التنمية الجهوية من خلال تمتيعها بإختصاصات عديدة، ومن أجل انخراط هذه المجالس في القيام بمهامها وفر الإطار القانوني للجهة مجموعة من الآليات والأجهزة الإدارية للنهوض بهذه المهام والوظائف، فما هي يا ترى الإجراءات والمساطر المتبعة من أجل تكوين هياكل وأجهزة المجلس الجهوي.

الفرع الأول: هيكله مجلس وإدارة الجهة

عمل القانون التنظيمي رقم 59.11 على تأطير عملية انتخاب أعضاء المجالس الجهوية وتشكيل أجهزتها التي تتولى وضع التصورات والبرامج التنموية خلال مدة انتدابها، وتتولى الموارد البشرية العاملة في الجهة المهام الإدارية والتقنية والمالية.

الفقرة الأولى: تشكيل وتنظيم المجلس الجهوي

ينتخب أعضاء مجالس الجهات لمدة ست سنوات⁴¹⁶ بحيث تنتهي مدة عضوية المنتخبين في إنتخابات جزئية أو تكميلية عند انتهاء عضوية الأعضاء المنتخبين في الإنتخابات العامة، ويسري نفس المقتضى على الأعضاء الذين يدعمون لملء المقاعد الشاغرة عن طريق التعويض، وانسجاما مع توجه المشرع الدستوري⁴¹⁷، ينتخب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، غير أن

⁴¹⁶ - المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج س، عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011.

- إذا كان قانون 47.96 نص في مادته العاشرة على أن ينتخب أعضاء المكتب لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، فإن القانون التنظيمي للجهة نص في المادة 20 منه على أن يتم انتخاب الرئيس ونوابه لمدة انتداب المجلس.

⁴¹⁷ - الفصل 135 من دستور 2011.

الانتخاب مباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة، إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب واحد في إطار دائرة إنتخابية واحدة⁴¹⁸.

ومن ثم أصبح أعضاء مجلس الجهة ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، وهو ما يعتبر تكريسا للشرعية الديمقراطية⁴¹⁹، ذلك بعدما كان يتم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر الشيء الذي كان يجعل المجلس الجهوي محروما من المصادقية والتمثيلية والديمقراطية ومعزولا عن الانتظارات الشعبية، ويعتمد هذا الانتخاب المعيار السكاني لتحديد عدد المستشارين الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة من الجهات، وذلك تبعا لمقتضيات المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 59.11⁴²⁰.

ومن بين مستجدات التقطيع الانتخابي للجهة، أنه تحدث على صعيد النفوذ الترابي لكل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات دائرة انتخابية واحدة⁴²¹ كما يخصص للنساء في كل دائرة انتخابية ثلث المقاعد على الأقل⁴²²، ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح برسم المقاعد المخصصة للجزء الأول من لائحة الترشيح⁴²³.

ويحدد بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة مع بيان عدد المقاعد المخصصة للنساء في كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات.

والملاحظ في هذا الشأن ما يلي:

⁴¹⁸ - المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.
⁴¹⁹ - محمد زين الدين، الجهوية المتقدمة وسؤال النخب السياسية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011، ص. 7.

⁴²⁰ - من بين الانتقادات التي كانت توجه للقانون 47.96 هو نمط الاقتراع غير المباشر لانتخاب مجلس الجهة الشيء الذي كان يمس بالشرعية الديمقراطية، وفي كثير من الأنظمة يتم اللجوء إلى الاقتراع العام المباشر كما هو الشأن في فرنسا وإسبانيا وإيطاليا في انتخاب أعضاء المجالس الجهوية، بل منها من حسم في الأمر دستوريا كألمانيا وبلجيكا والبرتغال.
⁴²¹ - بحيث أن الانتخاب على أساس قاعدة إقليمية، يجعل الإقليم هو مستوى المحاسبة السياسية بالنسبة للمنتخب، في الوقت الذي يكون فيه مطالبا باتخاذ القرار على المستوى الجهوي، وهو الشيء الذي يصعب عملية صناعة القرار داخل المجالس الجهوية، ويؤدي موضوعيا إلى طغيان البعد الإقليمي في المناقشات وربما حتى في التصورات والبرامج وهو الشيء الذي قد يفرغ المؤسسة من البعد الجهوي المطلوب

⁴²² - المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 59.11.

⁴²³ - المادة 85 من القانون التنظيمي 34.15 والمتمم للقانون التنظيمي 59.11.

اختلاف مجال الانتخاب عن مجال القرار والمحاسبة السياسية بالنسبة للأعضاء ورؤساء المجالس الجهوية، بحيث أن الانتخاب على أساس قاعدة إقليمية، يجعل الإقليم هو مستوى المحاسبة السياسية بالنسبة للمنتخب، في الوقت الذي يكون فيه مطالبا باتخاذ القرار على المستوى الجهوي، وهو الشيء الذي يصعب عملية صناعة القرار داخل المجالس الجهوية، ويؤدي موضوعيا إلى طغيان البعد الإقليمي في المناقشات، وربما حتى في التصورات والبرامج، مما قد يفرغ المؤسسة من البعد الجهوي المطلوب.

وفي هذا الصدد، وإعمالا لمبدأ تثمين التجربة الحالية، لابد من التأكيد أن الإشكالية التي عانت منها المجالس الجهوية منذ سنة 1997 لا تنحصر فقط في الانتخاب غير المباشر للأعضاء، وإنما الإشكالية الأعمق هي القاعدة الإقليمية للانتخاب التي كان لها تأثير سلبي على أداء المجالس الجهوية، وصعوبة جعل البعد الجهوي يسمو على البعد الإقليمي الذي هو أساس انتخاب الأعضاء.

ونظرا لأهمية هذا الجانب وارتباطه بعدة معطيات وعناصر أخرى، يمكن تقديم عدة تصورات وإقتراحات تهدف بالأساس إلى ضمان جعل المجلس الجهوي يعبر بشكل واضح عن تطلعات ساكنة الجهة، ومن بين هذه الإقتراحات انتخاب أعضاء المجالس الجهوية انتخابا مباشرا باللائحة على أساس قاعدة جهوية، مع التنصيب على آلية داخل هذا النمط لضمان تمثيلية منصفة لجميع الأقاليم في اللائحة، مع انتخاب الرئيس بشكل مباشر، ولهذا الإقتراح مزايا عديدة نذكر منها:

- إعطاء مشروعية ديمقراطية أكبر للمجالس الجهوية ورؤسائها، ومدلول فعلي للانتخاب المباشر، تكريس ملموس للمبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة بالنسبة للمنتخبين وخاصة الرؤساء مع تقوية الوضع القانوني للرؤساء، التكريس لتقليد جديد في ممارسة الديمقراطية.
- ويدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجال الجماعات الترابية، ويسجل هذا المقتضى كتعزيز للحكمة الانتخابية.

أجهزة المجلس: تتكون أجهزة المجلس من مكتب ولجان دائمة وكاتب للمجلس ونائبه، إذ يتألف مكتب المجلس من رئيس ونواب للرئيس.

إنتخاب الرئيس: يجتمع المجلس لإنتخاب الرئيس ونوابه ولا يمكن أن يتداول بكيفية صريحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم⁴²⁴. ويجري انتخاب رئيس المجلس في جلسة مخصصة لهذه الغاية خلال 15 يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس⁴²⁵ وهكذا يقدم الرئيس لائحة يحاول أن تكون منسجمة لأعضاء المجلس انطلاقا من البحث عن أغلبية مريحة، ويترشح لمنصب رئيس مجلس الجهة الأعضاء المرتبون على رأس اللائحة التي فازت بمقاعد داخل المجلس، وأن يكون من الأحزاب الخمسة الأولى بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجهة، كما يقدم طلب ترشيح بتزكية من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المترشح باستثناء المرشحين اللامنتمين، وفي هذا إعادة الاعتبار للمؤسسة الحزبية.

وبالتالي اقتصر حصر التنافس على رئاسة المجلس بين رؤساء اللوائح المنتمين للأحزاب الحاصلة على المراتب الخمسة الأولى، ومن شأن هذه التدابير المساهمة في عقلنة تنظيم الجهة وفق تصور منسجم وفعال لتفادي تفكيك بنية التنظيم الجهوي.

مسطرة انتخاب الرئيس ونوابه:

ينتخب رئيس المجلس في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، وفي حالة تعذر ذلك يتم إجراء دور ثاني في نفس الجلسة بين المترشحين المرتبين بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في الرتبتين الأولى والثانية، ويتم الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية للأعضاء المزاولين مهامهم، وإذا لم يحصل أي

⁴²⁴ - يقصد في مدلول القانون التنظيمي بالأعضاء المزاولين مهامهم أعضاء المجلس الذين لا يوجدون في الحالات التالية:

- الوفاة
- الاستقالة الاختيارية
- الإقالة الحكيمة
- العزل
- الإلغاء النهائي للانتخاب
- الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في القانون التنظيمي
- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.

⁴²⁵ - المادة 12 من نفس القانون التنظيمي.

مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث في نفس الجلسة، ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين⁴²⁶.

مباشرة بعد جلسة انتخاب الرئيس، تنعقد مباشرة وتحت رئاسته جلسة لانتخاب نواب الرئيس وبتابع نفس الطريقة المعتمدة لانتخاب الرئيس، يتم انتخاب نواب الرئيس عن طريق الاقتراع باللائحة⁴²⁷، بحيث يقدم الرئيس لائحة النواب التي يقترحها كما يجوز لباقي أعضاء المجلس تقديم لوائح أخرى، وسعياً نحو بلوغ المناصفة المنصوص عليها دستورياً⁴²⁸، يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس، عدداً من المترشحات لا يقل عن ثلث النواب⁴²⁹ وهو ما لم يتم احترامه في تشكيل أغلب مكاتب الجهات في هذه التجربة التأسيسية (اقتراع 4 شتبر 2015)، ونذكر على سبيل المثال مجلس جهة فاس مكناس وحتى الأحزاب المنافسة لم تتقدم بطعن في الموضوع لدى المحاكم المختصة.

وما نسجله هو أن انتخاب الرئيس يمر عبر تقديمه للائحة تمثل الحزب الذي ينتمي إليه أولاً، كما تم اعتماد الانتخاب في دورته، بحيث تتبارى في الدور الأول اللوائح المرتبة في المراتب الخمس الأولى، وإذا لم تحصل على الأغلبية المطلقة يتم اللجوء لدور ثاني بالحسم بين اللائحتين الأولى والثانية لشغل منصب رئيس الجهة.

حالات التنافي:

طبقاً لأحكام المادة 17 من القانون التنظيمي، تتنافى مهام رئيس مجلس الجهة أو نائبه مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب غرفة مهنية أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة، كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وعضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو في مجلس المستشارين أو

⁴²⁶ - المادة 15 من نفس القانون التنظيمي.

⁴²⁷ - إن اعتماد نظام الإقصاء التدريجي لانتخاب نواب الرئيس، على حين بقاء اللائحتين أو اللوائح الحاصلة على الرتبتين الأولى والثانية والتي يتم التصويت عليها بالأغلبية النسبية للحاضرين، هو اعتماد لنمط انتخاب اللائحة الأغلبية، عوض نمط انتخاب اللائحة النسبية، وإذا كان هذا النمط من الانتخاب يحد مبرره في الحرص على ضمان الانسجام بين أعضاء المكتب فإنه وبالمقابل ينطوي على خطورة الإقصاء مكونات وأطراف أخرى من أعضاء مجلس الجهة الشيء الذي يمكن أن تترتب عنه بعض الآثار السلبية على تسيير المجلس.

⁴²⁸ - الفصل 19 من الدستور.

⁴²⁹ - راجع المادة 19 من القانون 111.14.

المجلس الإقتصادي أو الإجتماعي والبيئي أو الهيئة العليا السمي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب فيها.

ويمكن القول أن توسيع دائرة حالات التنافي من شأنه تمكين رئيس الجهة ونوابه من التفرغ لمهامهم، لضمان حكمة جيدة⁴³⁰، أما في قانون 47.96، فالمهام كانت تتنافى مع مهام رئيس عمالة أو إقليم أو رئيس مجموعة حضرية فقط، وهكذا نسجل حرص المشرع على التقليل من تعدد المسؤوليات التي قد تنعكس على قدرة رئيس الجهة في بلورة برامج ومشاريع تنموية، وتملكه لآليات التتبع والمواكبة لتفادي كل ما يشنت ويوزع إمكانياته التنسيقية والتدبيرية.

الإنقطاع عن مزاولة المهام:

في حالة انقطاع رئيس عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 من المادة 22 اعتبر مقالا⁴³¹، ويحل المكتب بحكم القانون بحيث يتم استدعاء المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب داخل أجل 15 يوم من تاريخ معاينة الإنقطاع بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁴³².

أما إذا انقطع الرئيس بدون مبرر أو امتنع عن مزاولة مهامه⁴³³ قام والي الجهة بإعذاره لاستئناف مهامه داخل أجل 7 أيام، وإذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء الأجل أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية⁴³⁴.

⁴³⁰ - حالة تنافي هاته حصلت مع وزير الدولة "محمد العنصر" لما تولى منصب رئيس مجلس جهة فاس- مكناس بعد الانتخابات الجهوية والجماعية ل 4 شتنبر 2015، وهي الانتخابات الأولى بعد دخول القوانين التنظيمية للجهة والجماعات الترابية الأخرى حيز التنفيذ .

⁴³¹ - المادة 22 من نفس القانون التنظيمي 111.14- البنود من 1 إلى 6.

⁴³² - المادة 23 من نفس القانون التنظيمي.

⁴³³ - البند السابع من المادة 22 من القانون التنظيمي 111.14- الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهر.

⁴³⁴ - يعاين قاضي المستعجلات ذلك داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه من حالة الانقطاع، وإذا أقرها يحل المكتب ويستدعي المجلس داخل أجل 15 يوم من تاريخ قرار قاضي المستعجلات لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

وفي حالة انقطاع نائب أو عدة نواب عن مزاولة مهامهم⁴³⁵، يرتقي النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغرا⁴³⁶.

أما في الحالة المشار إليها في البند 7 من المادة 22 يتوجب على رئيس المجلس توجيه إعدار إلى من يهمهم الأمر باستئناف مهامهم داخل أجل 7 أيام، وفي حالة تخلفهم يعقد المجلس في دورة استثنائية بدعوى من الرئيس بإقالة المعنيين بالأمر⁴³⁷.

ما يمكن قوله أن المشرع قد حصر الحالات التي يكون فيها رئيس المجلس في وضعية انقطاع عن مزاولة مهامه، وذلك لتفادي حالات الفراغ الذي قد يمس بالسير العادي للمجلس، كما كان الشأن في التجارب السابقة من خلال قانون 47.96، لاسيما البند السابع المتعلق بالانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرين.

فرق المجلس : على غرار الممارسة البرلمانية، يكون أعضاء المجلس فرقا قصد التنسيق فيما بينهم، ويسلم كل فريق لرئيس المجلس لائحة بأسماء الأعضاء المكونين لفريقهم، وتعلق هذه اللائحة وجوبا بمقر الجهة⁴³⁸، وخلال أول دورة يعقدها المجلس الجهوي، بعد مصادقته على نظامه الداخلي، تشكل لجان دائمة لدراسة القضايا التي يجب أن تعرض عليه⁴³⁹، ولقد حددت المادة 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات عدد اللجان في ثلاث لجان دائمة على الأقل و 7 على الأكثر يعهد إليها على التوالي بدراسة القضايا التالية:

⁴³⁵ - حالة الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 من المادة 22.

⁴³⁶ - في هذه الحالة يقوم الرئيس بدعوى المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب التي أصبحت شاغرة بالمكتب، وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

⁴³⁷ - يوجه الرئيس في هذه الحالة الدعوة للمجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب أو المناصب الدنيا التي أصبحت شاغرة وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

⁴³⁸ - راجع المادة 27 من القانون - يشار إلى أن كيفيات تأليف الفرق وتسييرها واختيار رؤسائها، تحدد في النظام الداخلي للمجلس المنصوص عليه في المادة 35.

⁴³⁹ - اعتمد القانون التنظيمي آلية الانتخاب في اختيار رؤساء اللجان الدائمة حسب ما نصت المادة 29، وذلك بعدما كانت تقنية التعيين هي السائدة في اختيار رؤساء اللجان الدائمة للمجلس الجهوي، حيث أن رئيس هذا المجلس هو الذي يعين رئيس اللجنة من بين أعضاء المكتب، أو أعضاء المجلس الجهوي عند الاقتضاء (أنظر المادة 36 من قانون 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي).

الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، إعداد التراب⁴⁴⁰.

وسعيا لتعزيز دور المعارضة في تطوير الممارسة الجهوية والارتقاء بها، خصصت رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة⁴⁴¹، وذلك قياسا على الوضع الدستوري للمعارضة البرلمانية المنصوص عليها في الفصل 10 من الدستور، بالنظر للطبيعة التداولية التي يشترك فيها البرلمان والمجلس الجهوي.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه إذا كان القانون قد أعطى دورا مهما للجان، وضمن إمكانية الفعالية والتأثير في مسلسل صناعة القرار على صعيد المجلس من خلال التنصيص على إلزامية دراستها للنقط التي تعرض على الدورات، إلا أنه وجب إبداء الملاحظات التالية:

- لم يتم التنصيص بشكل واضح على مهام اللجان خاصة في علاقتها بالمكتب.
- اللجنة المختصة "بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية"، كانت موزعة إلى ثلاثة لجان في قانون سنة 1997، وهذه اللجنة تضم عددا كبيرا من القطاعات، يصعب على المستوى العملي الإلمام بها ودراساتها، بالعناية اللازمة من طرف لجنة واحدة.

- حصر مشروع عدد أعضاء اللجان في خمسة على الأقل ونص على أن لا ينتسب العضو إلى أكثر من لجنة واحدة، فكان من المستحسن عدم تنصيب على هذه المقترضات التفصيلية والجزئية في القانون التنظيمي، وتركها للنظام الداخلي كما هو الأمر حاليا، إذ أن هذه المقترضات تعتبر غير مبررة بسبب الأدوار الهامة للجان في دراسة مختلف المواضيع والقضايا قبل أن تعرض على المجلس، بما يقتضيه ذلك

⁴⁴⁰- يحدد النظام الداخلي عدد اللجان الدائمة وتسميتها وغرضها وكيفية تأليفها، ويجب ألا يقل أعضاء كل لجنة دائمة عن 5 وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة واحدة، وطبقا لأحكام المادة 29 من القانون التنظيمي فإن المجلس ينتخب من بين أعضاء كل لجنة وخارج أعضاء المكتب، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين رئيسا لكل لجنة ونائبا له، وتتم إقالتها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن المرشح الأصغر سنا فائزا، وفي التعادل، يعلن المترشح الأصغر فائزا، ويجب أن يراعى في الترشيح لرئاسة اللجان الدائمة السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء المنصوص عليها في الفصل 19 من الدستور

⁴⁴¹- المادة 30 من القانون التنظيمي 11.14.

من ضرورة ضمان أوسع قاعدة للمشاركة، وفتح المجال لأكثر عدد ممكن من الأعضاء لحضور إجتماعاتها، في إطار مبادئ الفعالية والنجاعة والمردودية.

- إغفال التنصيب على إحداث لجان أخرى تختص على سبيل المثال ب: التعاقد، البنيات التحتية، التنمية القروية، التنمية البشرية...

من أجل ضمان الانسجام والتكامل بين عمل المكتب وعمل اللجان كان من الأجدر التنصيب على تكليف أحد نواب الرئيس بمهمة التنسيق بين اللجان.

وإعمالاً لمبدأ التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للمجلس الجهوي، وعلى اعتبار أن مجلس الجهة أصبح يعد نظاماً داخلياً يتماشى مع طبيعة وخصوصية التدبير الجهوي، كان من الأولى ترك الصلاحية للمجلس في تحديد عدد اللجان، ومجالات إشتغالها، وعدم التنصيب عليها وتحديدها في القانون التنظيمي.

إجتماع اللجان: تجتمع كل لجنة دائمة بطلب من رئيس المجلس ومن رئيسها أو ثلث أعضائها لدراسة القضايا المعروضة عليها، وتعرض النقاط المدرجة في جدول أعمال المجلس لزوماً على اللجان الدائمة المختصة لدراستها، ويجوز لرئيس اللجنة أن يستدعي بواسطة رئيس المجلس الموظفين المزاولين مهامهم لمصالح الجهة للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية، يمكنه كذلك أن يستدعي لل غاية نفسها بواسطة رئيس المجلس، وعن طريق والي الجهة موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل إختصاصهم الدائرة الترابية للجهة⁴⁴² ولا يسمح للجان الدائمة أو المؤقتة ممارسة أي صلاحية مسندة للمجلس أو لرئيسه⁴⁴³.

ومن أجل إعطاء دور مهم للجان لدراسة النقاط المدرجة في جدول الأعمال التي تدخل ضمن إختصاصاتها، فقد ألزمها المشرع بضرورة دراستها لكونها تتوفر على إمكانية تجويد الإقتراحات والمشاريع قبل دراستها من طرف المجلس.

تتوفر كل جهات المملكة على إدارة يتم التداول في كيفية تنظيمها وكذا تحديد إختصاصاتها داخل دورات الجهة من خلال مقرر يتخذه المجلس الجهوي ولا يصبح قابلاً

⁴⁴² - المادة 31 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁴³ - المادة 33 من نفس القانون التنظيمي.

للتنفيذ إلا بعد موافقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁴⁴⁴. وتعمل المجالس الجهوية المنتخبة على القيام بالمهام التنموية انطلاقاً من الإختصاصات التي حددها القانون التنظيمي للجهات.

الفقرة الثانية: الإدارة الجهوية

تعتبر الإدارة بصفة عامة الأداة الرئيسية لرئيس المجلس الجهوي في تنفيذ مقررات المجلس لذلك مكن المشرع جميع جهات المملكة من إدارة جهوية تتكون لزوماً من مديريتين:

أولاً: المديرية العامة للمصالح

نص القانون التنظيمي للجهات على أنه يعود لرئيس الجهة من خلال سلطة التعيين في منصب مدير عام للمصالح الذي تدرج مهامه في كل ما يتعلق بالتنظيم والإشراف على إدارة الجهة التي يعتبر موظفوها تابعين لنظام خاص بموظفي الجماعات الترابية مع استحضار خصوصية الجماعات الترابية التي لا تتميز بالتجانس فيما بينها، ويعود لهذا القانون خاصية تحديد حقوق وواجبات الموظفين بالإدارة الجهوية، بالإضافة إلى وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم طبقاً لما هو منصوص عليه بالنسبة لموظفي الدولة في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، مع استحضار خصوصيات الوظيفة الجهوية.

ويعمل مدير المصالح تحت الإشراف المباشر لرئيس الجهة على تنسيق العمل الإداري بين مصالح إدارة الجهة والسهر على حسن سيره، حيث نجد مدير المصالح مطالب بتقديم تقارير في هذا الباب لرئيس الجهة كلما طلب منه ذلك، وهكذا نلاحظ أن هذه البنية الإدارية التي تشتغل إلى جانب الرئيس وتحت إشرافه، تتحمل مسؤولية تتبع أو مراقبة أطر وموظفي الجهة كل واحد حسب المهام المنوطة به داخل سيرورة تفعيل برنامج التنمية الجهوية.

ويمكن القول أن منصب المدير المكلف بالمصالح عوض منصب الكاتب العام للجهة الذي نصت عليه المادة 51 من القانون 47.96.

⁴⁴⁴ - الكتاب الأول حول الجهوية المتقدمة، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2010، ص. 43.

ويمارس مدير المصالح مهامه بقرار يفوض له رئيس الجهة من خلاله كل ما يتعلق بالسير العادي للجهة، وهو ما يجعل مؤسسة المدير العام ذات أهمية بالغة على مستوى التنسيق والتتبع للعمل الجهوي، حيث سيكون مطالب بالتعاون مع باقي المسؤولين الآخرين بالجهة، من أجل:

- وضع برنامج استعجالي للتكوين والتكوين المستمر يمكن من النهوض بمستوى الأطر الإدارية والتقنية التي تبدي استعدادها للنهوض بالإدارة الجهوية، وكذلك الأمر بالنسبة لمنتخبين الجهويين وحتى الجماعيين منهم.

- المشاركة في العمل على توظيف الكفاءات في المجال الإداري والمالي والهندسي وفق معايير الكفاءة وبعيدا عن منطق المحسوبية والزبونية والقرابة، حتى تتمكن الأجهزة الإدارية الجهوية من الإستجابة لمتطلبات التنمية الجهوية⁴⁴⁵.

كما أن مدير المصالح مكلف إلى جانب مساعدة رئيس المجلس الجهوي بمهام أخرى، حيث يحضر دورات لجنة الإشراف والمراقبة الخاصة بتدبير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بصفة استشارية، وفي هذا الإطار فهو ممنوع من أن يربط مصالح خاصة مع الجهة ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها أو مع الهيئات أو المؤسسات الترابية، وبشكل عام فهو ممنوع من ممارسة أي نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح سواء كان ذلك بصفته الشخصية أو بصفته مساهما أو وكلا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروع⁴⁴⁶.

ثانيا: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس

يعين رئيس المجلس الجهوي إلى جانبه مديرا لشؤون الرئاسة والمنتخبين يعهد له بمهام تدبير وتسيير الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه، حيث يقوم بهذه الصفة الإدارية بالمهام التالية:

- مساعدة الرئيس في إعداد القانون الداخلي للمجلس؛

⁴⁴⁵ - عبد اللطيف الهلالي، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص. 106.

⁴⁴⁶ - المادة 68 من القانون التنظيمي 111.14.

- ربط الصلة بين المجلس وولاية الجهة؛
- السهر على إعداد وتنظيم دورات المجلس وإعداد الملفات المزمع دراستها والتصويت عليها في الدورة، كما يوجه بعد أخذ رأي رئيس المجلس إستدعاءات حضور الدورات العادية والإستثنائية لكل موظف أو عون الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجهة، ويعمل على إعداد وكتابة قرار تمديد أشغال الدورة، ويسهر على توجيهه لوالي الجهة بعد استشارة وأخذ ملاحظات رئيس الجهة؛
- يبلغ أعضاء المجلس الجهوي بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة مرفقا بجدول الأعمال والجدول الزمني لجلسات الدورة.
- يصنف ويرتب مقررات المجلس الجهوي الموقع عليها من قبل رئيس مجلس الجهة وكاتب المجلس؛
- يسهر على تعليق جدول أعمال الدورات بمقر الجهة مع حفظ سجل المداولات الخاص بدورات المجلس؛
- العمل على تتبع تكوين منتخب المجلس الجهوي، يعمل على إعداد لائحة التعويضات الخاصة برئيس مجلس الجهة وأعضائها حسب ما هو منصوص عليه قانونا؛
- مساعدة اللجان الدائمة للمجلس على القيام بمهامها من خلال برمجة اجتماعاتها؛
- تلقي تقارير اللجان الدائمة؛
- العمل على تتبع حضور وغياب أعضاء المجلس الجهوي خلال انعقاد دورات المجلس وتلقي أسباب غياب أعضاء المجلس.

الفرع الثاني: اختصاصات الجهة

منح دستور 2011 الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، وحدد القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، شروط عملها والاختصاصات الموكولة إليها حتى تصبح إطار ترابي حقيقي للتنمية

المندمجة والمستدامة⁴⁴⁷، ولهذه الغاية خولها المشرع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة.

وجاء القانون التنظيمي الحالي باختصاصات جديدة وتقريرية للجهة، مما يفتح أمامها آفاقا عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁴⁴⁸.

الفقرة الأولى: الإختصاصات الذاتية للجهة

تشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجهة⁴⁴⁹ في مجال معين بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية بالأعمال الخاصة بهذا المجال، حيث تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

أولا: الاختصاصات الذاتية في تنفيذ برنامج التنمية الجهوية

بالنسبة للتنمية الجهوية⁴⁵⁰ تهم هذه الاختصاصات الميادين التالية :

التنمية الاقتصادية: وتتحدد العمليات أو المسائل التي تدخل في نطاق اختصاص التنمية الاقتصادية الذي تتولاه الجهة في دعم المقاولات وتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة⁴⁵¹.

التكوين المهني والتكوين المستمر وإنعاش الشغل: تحدث الجهة مراكز جهوية للتكوين، وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل، كما تشرف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجلس وموظفي الجماعات الترابية⁴⁵².

التنمية القروية: تعمل الجهة في الوسط القروي على إنعاش الأنشطة غير الملاحية وبناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

⁴⁴⁷ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 103.

⁴⁴⁸ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 39-40.

⁴⁴⁹ - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 95.

⁴⁵⁰ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 50.

⁴⁵¹ - المادة 82 من القانون 111.14.

⁴⁵² - الجهة والجهوية والتشغيل، مرجع سابق، ص. 119.

النقل: تناط بالجهة مهمة إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة وتنظم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

الثقافة: تتولى الجهة مهام الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها وتنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.

البيئة: تتولى الجهة صلاحيات أساسية تكمن في تعبئة وتدبير المنتزهات الجهوية، ووضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء، وكذا إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

التعاون الدولي: لقد أتاح القانون التنظيمي للجهة إمكانية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، على أنه لا يمكن إبرام اتفاقية بين جهة أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية.

ولعلقنة عمل الجهة، فرض عليها القانون التنظيمي وضع برنامج للتنمية الجهوية خلال السنة الأولى من مدة انتداب مجلسها، والعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه على مدى ست سنوات تحدد من خلاله الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية على أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لإمكانيات وحاجيات الجهة، وتحديد الأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع، كما يتعين أن يواكب هذا البرنامج التوجهات الاستراتيجية لاساسية الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى، وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للجهة، مع إتاحة إمكانية تفعيل برنامج التنمية الجهوية في إطار تعاقدى بين

الدولة والجهة وباقي المتدخلين⁴⁵³، لكن مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه تحدد بنص تنظيمي⁴⁵⁴.

ثانياً: الإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب

بالنسبة للإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب⁴⁵⁵، فإن الجهة تضع تحت إشراف رئيس مجلسها التصميم الجهوي لإعداد التراب⁴⁵⁶، باعتباره وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي⁴⁵⁷، وذلك في إطار توجيهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة، ويهدف هذا التصميم إلى تحقيق التوازن بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة وتأهيل المجال وفق رؤية استراتيجية واستشرافية بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية من خلال وضع إطار عام للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية، وتحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات وبرمجة إجراءات تثمينها، وكذا مشاريعها المهيكلية⁴⁵⁸، وفي هذا الإطار يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها أو تلك التي تم التعاقد في شأنها.

⁴⁵³ - المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14.

⁴⁵⁴ - المادة 86 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁵⁵ - محمد بشكوا، الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص. 63.

⁴⁵⁶ - ينطلق هذا التصميم من تحديد الخيارات الكبرى لتدبير المجالات الترابية لمختلف الجهات ويعتمد على مقارنة التدبير الاستراتيجي وصياغة الأولويات التنموية لمختلف أقاليم وعمالات كل جهة، مع ضمان حد أدنى مع التوازن في إحداث المناطق الاقتصادية وتخصيصها بين الأقاليم داخل كل جهة، وباستحضار التخصصات الفلاحية والصناعية والتجارية والخدمات لكل إقليم.

⁴⁵⁷ - لقد قلص المشرع دور وظيفة التصميم الجهوي لإعداد التراب وذلك لأنه لم يتم التنصيب على أنه يجب على الدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية التقيد بأحكامه في إطار البرامج القطاعية لضمان الالتقائية.

⁴⁵⁸ - تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب.

الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للنقل

يجعل القانون التنظيمي الجهة شريكا أساسيا للدولة للسعي إلى تحقيق وإنجاح السياسات العمومية في مختلف المجالات إذ تشمل الإختصاصات المشتركة⁴⁵⁹:

أولا: طبيعة الإختصاصات المشتركة

حسب المادة 91⁴⁶⁰ من القانون التنظيمي رقم 111.14 تمارس الجهة الإختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

التنمية الإقتصادية:

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية؛
- التنمية المستدامة؛
- الشغل؛
- البحث العلمي التطبيقي.

التنمية القروية:

- تأهيل العالم القروي؛
- تنمية المناطق الجبلية؛
- تنمية مناطق الواحات؛
- إحداث أقطاب فلاحية؛
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

التنمية الإجتماعية:

- التأهيل الاجتماعي؛
- المساعدة الإجتماعية؛
- إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة؛
- إنعاش السكن الاجتماعي؛
- إنعاش الرياضة والترفيه.

⁴⁵⁹ - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 98.

⁴⁶⁰ - المادة 91 من القانون التنظيمي 111.14.

البيئة:

- الحماية من الفيضانات؛
- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر؛
- المحافظة على المناطق المحمية؛
- المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية؛
- المحافظة على الموارد المائية.

الثقافة:

- الإعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية؛
- صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية؛
- إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية؛

السياحة:

- إنعاش السياحة.

تمارس الإختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة (المادة 192)⁴⁶¹ يمكن للجهة بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن إختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة، إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها⁴⁶².

ثانيا: الإختصاصات القابلة للنقل

الإختصاصات المنقولة هي تلك الإختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهات في مجالات تحدد اعتمادا على على مبدأ التفريع⁴⁶³، وتمارس حاليا هذه الإختصاصات من طرف مختلف القطاعات الوزارية، حيث قام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على

⁴⁶¹ - المادة 192 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁶² - أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2015، ص. 48.

⁴⁶³ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكاليات توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري - دراسة مقارنة - ص 13 الطبعة الأولى 2017.

تفصيلها ليتم ذلك بين القطاع الوزاري المعني وكل جهة، وذلك حسب المؤهلات والخصوصيات المجالية والطبيعية والاقتصادية لكل جهة⁴⁶⁴.

إن الملاحظ أن هذه الاختصاصات الواسعة المخولة للجهات تمنحها سلطة حقيقية للتدخل في المجالات الأساسية داخل دائرتها الترابية⁴⁶⁵، إلا أن ممارستها رهينة بتوفر الموارد المالية والبشرية⁴⁶⁶، ذلك أن الموارد المالية تعتبر حجر الزاوية في نظام اللامركزية بشكل عام⁴⁶⁷، وشرطا ضروريا لنجاح التجربة الجهوية، حتى تتوفر الجهات على موارد مالية قارة ومستقلة لتمويل تدخلاتها، كما تعد الموارد البشرية من العناصر الاستراتيجية في عمل المؤسسات الجهوية، فبواسطتها يتم تفعيل وتجسيد هذه الاختصاصات الواسعة المنوطة بالجهات، مما يفرض توفر هذه الأخيرة على فئة من المنتخبين والأطر الإدارية ذات كفاءة وخبرة في مجال التدبير.

أما بالنسبة لقانون الجهات الجديد، فإذا كان المشرع قد احتفظ بالتقسيم الثلاثي لإختصاصات الجهة كما كانت مسطرة في قانون 47.96 مع تغيير أساسي فيما يتعلق باختصاصات إمكانية إبداء الآراء وتعويضه باختصاصات مشتركة مع الدولة والمحافظة على الإختصاصيين الآخرين، الذاتية والمنقولة من الدولة⁴⁶⁸، إذ لا يوجد تعديل أساسي في إختصاصات الجهة على مستوى الشكل، فما يمكن استنتاجه من الوضع الجديد هو أن الدولة ستحتفظ بأهم الإختصاصات والصلاحيات وستمنح للجهة الإختصاصات التدبيرية المحطة في إطار الإختصاصات الذاتية لأن الدولة ستظل حاضرة بقوة في نوعين من الإختصاصات المشتركة والمنقولة⁴⁶⁹.

⁴⁶⁴- دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية 2016، ص 67 الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma

⁴⁶⁵- رشيد أجلاب، مرجع سابق، ص. 63-64.

⁴⁶⁶- Jaques Morean, administration régionale ; départementale et municipale, édition dalloz, 2^{ème} édition, 1999, p. 192.

⁴⁶⁷- Mohamed Brahimi, Le Financement des collectivités locales au Maroc, RMALD. Editions Maghrébines Casablanca, 1995, p. 6.

⁴⁶⁸- بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 100.

⁴⁶⁹- معاذ الراضي، مرجع سابق، ص. 40.

المطلب الثاني: آليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية للجهة

من أجل أن تقوم الجهة بوظائفها وأدوارها التنموية قصد تلبية وإشباع حاجات الساكنة على مستوى الجهة، عمل المشرع على خلق أجهزة إدارية وتقنية تتولى مهام تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية وتتبعها وتقييمها.

الفرع الأول: أجهزة تنفيذ المشاريع

إن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة⁴⁷⁰، التي تهدف إلى تكريس التنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا⁴⁷¹.

وبصدور دستور 2011 وتنزيل مقتضياته المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تم إرساء قواعد جهوية متقدمة جعلت ضمن أولوياتها ضمان الحكامة الجيدة، ونظرا للدور العام الذي أصبحت تلعبه الجهة في مجال التنمية، فقد كان لزاما أن يتم التفكير في آلية فعالة لتعزيز قدراتها التنفيذية والتدبيرية وترسيخ مبدأ الحكامة الجيدة.

الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

تم تمكين المجلس الجهوي من وكالة تحمل اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، وهي شخص اعتباري خاضع للقانون العام، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويوجد مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة⁴⁷².

غير أن هذه الإستقلالية المفترضة للوكالة ليست ذات طبيعة مطلقة، وإنما تبقى خاضعة، من جهة لوصاية مجلس الجهة الذي يعمل على أن تحترم أجهزتها المختصة، وخاصة فيما يتعلق بالمهام المنوطة بها أحكام القانون التنظيمي للجهات، وللمراقبة المالية للدولة على غرار المنشآت والهيئات العامة الأخرى⁴⁷³.

⁴⁷⁰ - الفصل الأول من دستور 2011.

⁴⁷¹ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة.

⁴⁷² - المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴⁷³ - المادة 129 من نفس القانون التنظيمي.

وتتركز المهام المنوطة بالوكالة في قيامها بدورين أساسيين: ويتمثل الدور الأول في إمداد مجلس الجهة بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية.

ويبدو أن اضطلاع الوكالة بهذا الدور سيمكنها من التوفر على المعلومات الخاصة بمخططات التنمية والتي ستساعد في تكوين تصور متكامل عنها.

أما الدور الآخر الذي تقوم به الوكالة والذي يتمثل في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة فيوجد في صلب المهام المنوطة بها والتي تم إحداثها من أجلها.

انطلاقاً من هنا يمكن القول إن الوكالة أصبحت تأخذ مساحة شاسعة على حساب الإدارة الجهوية في تحريك وإنجاز المشاريع المزمع القيام بها من لدن مجلس الجهة من خلال مساهمتها في صياغة الرؤى والدراسات الأولية للمشاريع والبرامج ومن خلال هذه الأدوار التي أنيطت بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، يمكن القول بأن المشرع أراد أن يجعلها في صلب الدينامية التنموية وبمثابة الآلية الفعالة للانتقال إلى تنفيذ المقاربة المجالية وإضفاء الفعالية والنجاعة على التدبير العمومي ضماناً للحكمة على مستوى الجهة. حيث يظهر جلياً أن البعد التقني والاستثمار في التقنوقراط أخذ طريقه للتدبير الجهوي، بعد أن عرف بعض الانحصر مركزياً، حيث أصبح التأطير التقنوقراطي يظهر من خلال الموقع الوظيفي الذي تحتله هذه الفئة في هرم المؤسسات العامة والأقسام والمصالح التي يرأسونها داخل مختلف مصالح الوزارات، والتي تعتبر بمثابة العلبة السوداء في صنع القرارات، ومن هذا المنطلق يلاحظ أن الدولة ومن خلال القانون التنظيمي للجهات نحت نفس المنحى، حيث نص القانون على اعتماد آلية تقنية تعمل إلى جانب المجالس المنتخبة بغية تنزيل وتفعيل برامج التنمية الجهوية، ولعل من أهم هذه الوسائل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، التي تعتبر شخص معنوي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري من أجل تمكين الجهات من تدبير شؤونها في كل ما يتعلق بالمساعدة القانونية والتقنية والهندسية والمالية مع تقديم الدعم عند دراسة وإعداد البرامج والمشاريع التنموية، وهكذا يمكننا أن نقول أن الجهة أصبحت برأسين في هذه المرحلة التأسيسية. وهو مؤشر على الحذر الذي ينهجه المركز في علاقته بالجهات مما يوحي أن النخب الجهوية المنتخبة غير قادرة على تحمل مسؤوليتها كاملة في

الوفاء بالتزاماتها بعيدا عن منطق التعيين. وتشعر الوكالة في مزاولة أعمالها من تاريخ تعيين مدير لها وخلال السنة الأولى من مدة انتداب المجالس الجهوية⁴⁷⁴، إلا أنه لاحظنا تأخر غالبية الجهات في هاته المرحلة التأسيسية من تعيين مدير هذه الوكالة في السنة الأولى من ممارسة الجهة لمهامها، مما أثر سلبا على إنجاز مجموعة من المشاريع التنموية في هدر واضح لمفهوم الزمن الانتخابي والانتدابي والسياسي.

وتخضع الوكالة بحكم القانون بمراقبة مجلس الجهة، بهدف الوقوف على مدى احترام الوكالة لأحكام القانون التنظيمي للجهات⁴⁷⁵، وخاصة ما يتعلق بالمهام المنوطة بها، وتخضع الوكالة أيضا للمراقبة المالية للدولة وفق أحكام قانون المحاسبة العمومية، وهي مطالبة بمد المجلس الجهوي بكل أشكال المساعدة القانونية أو الهندسية أو التقنية أو المالية، ثم تمكين المجلس بكل ما يتعلق بإعداد المشاريع والبرامج التنموية. كما يمكن للمجلس إسناد صلاحيات استغلال وتدبير بعض المشاريع لحساب الجهة من طرف الوكالة، وهذه الأخيرة أيضا تتمتع بقوة اقتراحية تجاه المجلس حينما يتعلق الأمر بإحداث شركات التنمية الجهوية.⁴⁷⁶

فما هي الأجهزة المسيرة للوكالة؟

يسير الوكالة مدير عام ويدير شؤونها لجنة للإشراف والمراقبة.

أولا: لجنة الإشراف والمراقبة

يرأس هذه اللجنة رئيس المجلس الجهوي وتتكون من :

- رئيس المجلس الجهوي رئيسا؛
- عضوين من مكتب مجلس الجهة بتعيين من رئيس المجلس الجهوي؛
- عضو يمثل فرق المعارضة يعينه المجلس؛
- رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة للجهة؛
- رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة؛

⁴⁷⁴ - المادة 144 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁷⁵ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 312-313.

⁴⁷⁶ - المادة 145 من نفس القانون التنظيمي.

- رئيس لجنة الإعداد الترابي للجهة.

يباشر أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة أعمالهم ولو تم توقيف أو حل مجلس الجهة إلى حين تعيين لجنة تخلفها من بعدانتخاب أعضاء جدد للمجلس وأجهزته⁴⁷⁷. حيث يظل أعضاء اللجنة خاضعين لأحكام المادة 68 من القانون التنظيمي أعلاه في حالة تنازع المصالح وإلا وقع تحت طائلة أحكام المادة 67 التي يتم بموجبها إحالة ملف المعني بالأمر أو المعنيين بالأمر إلى المحكمة الإدارية من قبل والي الجهة بعد استنفاد الإجراءات المسطرية الواردة في الفقرتين 1 و 2 من المادة 67، وينتج عند ثبوت الأفعال المنسوبة إليه أو إليهم التوقيف عن مزاولة المهام الموكولة إليهم إلى حين البث في طلب العزل، كما أنه في هذه الحالة فالإحالة عن المحكمة لا تحول دون المتابعة القضائية.

❖ مهام وصلاحيات لجنة الإشراف والمراقبة

إن الصلاحيات الموكولة لهذه اللجنة تم تحديدها وفقا لأحكام المادة 134 من نص القانون التنظيمي 111.14، حيث تتمتع بجميع الصلاحيات والسلط اللازمة لإدارة الوكالة، وهي بذلك تقوم وبعد المداولة بالصلاحيات المذكورة أسفله:

- وضع برنامج عمل الوكالة؛
 - حصر الميزانية السنوية والبيانات الموازناتية المتعددة السنوات؛
 - المصادقة على القوائم التركيبية المتعلقة بمالية الوكالة؛
 - تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة؛
 - المصادقة على التقرير السنوي الذي يعده المدير العام للوكالة حول سير وأنشطة الوكالة ووضعها المالي والمنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها⁴⁷⁸؛
 - طلب إجراء عملية الافتحاص والمراقبة والتقييم عند الاقتضاء؛
- ويتضح أن رئيس لجنة الإشراف والمراقبة الذي هو نفسه رئيس المجلس الجهوي مطالب بتقديم كل منجزات الوكالة خلال الدورة العادية لشهر أكتوبر من كل سنة.

⁴⁷⁷ - المادة 133 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁷⁸ - المادة 139 من نفس القانون التنظيمي.

❖ اجتماعات لجنة الإشراف والمراقبة

حسب منطوق المادة 135 من القانون التنظيمي هذه اللجنة تجتمع بدعوة من رئيسها، وتكون هذه الدعوة مرفقة بجدول الأعمال وجل الوثائق المرتبطة بالنقاط الواردة فيه، وهذه الاجتماعات تنعقد ثلاث دورات في السنة خلال أشهر فبراير ويناير وشتنبر وكلما دعت الضرورة إلى ذلك.

إن رئيس الجهة له صلاحيات دعوة اللجنة لعقد اجتماع استثنائي، كما يحضر هذه الاجتماعية بصفة استشارية كل من:

- والي الجهة أو من ينوب عنه؛
 - المدير العام للمصالح لدى رئيس مجلس الجهة؛
 - المدير العام لوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع الذي يتولى تحرير محاضر الجلسات وحفظها، كل شخص يتم استدعاؤه من قبل رئيس اللجنة يراه مفيدا لاجتماع اللجنة.
- وهكذا فمداولات لجنة الإشراف والمراقبة لا تكون صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف عدد أعضائها، وفي حالة تعذر ذلك يؤجل اجتماع اللجنة إلى اليوم الموالي من أيام العمل، وفي حالة عدم اكتمال نصف الأعضاء يؤجل الاجتماع مرة ثانية إلى اليوم الموالي من أيام العمل، وينعقد الاجتماع بمن حضر من الأعضاء. كما أن قرارات اللجنة تتخذ بالأغلبية المطلقة، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه رئيس اللجنة.

ثانيا: المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع

يعد منصب المدير العام للوكالة⁴⁷⁹ اللبنة الثانية لتدبير شؤون مجلس الجهة، بحيث يقوم بتدبير الوكالة بطريقة مستقلة مع احترام تام للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل محترما المعايير الاحترافية الحديثة لآلية التدبير العمومي من استراتيجية واضحة ولوحة للقيادة واعتماد آليات التدقيق والمحاسبة التحليلية.

إن تعيين المدير العام يخضع إلى مبدأي الكفاءة والاستحقاق، بعد أن يتم اختياره من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض من شخصيات مستقلة واحترافية بعد فتح باب الترشيح لهذا

⁴⁷⁹ - يعتبر منصب المدير العام للوكالة منصبا إداريا وتقنيا، بحيث يجب أن تتوفر فيه جميع شروط الكفاءة لولوج هذا المنصب حتى يتسنى للمجالس الجهوية ترجمة تصوراتها وقراراتها المتعلقة بتحقيق التنمية.

المنصب، وبعد ذلك يعين المدير العام بقرار لرئيس الجهة الذي يخضع لتأشيرة وزارة الداخلية، ويعتبر هذا التوظيف تعاقدى ما بين رئيس الجهة والمدير العام الذي يكون مطالبا بتقديم الحساب عن نتائج وحصيلة تدبيره للجنة الإشراف والمراقبة، وفي هذا الإطار منح القانون التنظيمي للجهة من خلال المادة 38 المدير العام للوكالة مجموعة من السلطات والصلاحيات لتسيير الوكالة⁴⁸⁰.

وهكذا فهو من:

- ينفذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة؛
- يسير شؤون الوكالة ويتصرف باسمها؛
- يمثل الوكالة امام القضاء بتلقي أو إقامة الدعاوى من أجل الدفاع عن مصالح الوكالة؛

- يهيئ ويعد مشروع ميزانية الوكالة؛
- يهيئ التقرير السنوي الخاص بسير الوكالة ووضعيتها المالية، وكذا المنازعات التي يمكن أن تكون الوكالة طرفا فيها والمطالب بعرضه على لجنة الإشراف والمراقبة خلال انعقاد الدورة العادية للجهة لشهر أكتوبر.

أما بخصوص تسيير أعمال الوكالة المالية والإدارية وتماشيا مع مبدأ اللاتركيز الإداري، يمكن للمدير تفويض الإمضاء إلى مستخدمي إدارة الوكالة تحت مسؤوليته ومراقبته (المادة 139 من القانون التنظيمي السالف الذكر) نظرا لكونه الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة، وبهذه الصفة فهو له أيضا الحق في تعيين أو إعفاء مستخدمي الوكالة طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وهو الأمر بالصرف المكلف بقبض المداخل وصرف النفقات في الأبواب التالية (المادتين 141-142 من القانون التنظيمي):

باب المداخل:

- مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة للوكالة من لدن مجلس الجهة؛

⁴⁸⁰ - تعتبر الصلاحيات الموكولة إلى مدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع صلاحيات جد ثقيلة سواء في إطار علاقته بمجلس الجهة أو برئيس الجهة من جهة، ومن ناحية وبالعلاقة بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لما لمهامه من تأثير وأثر على البعد التنموي.

- الموارد المتأتية من استغلال وتدبير مشاريع وبرامج التنمية التي يعتمد عليها ويقرها مجلس الجهة.

باب النفقات:

- نفقات التسيير والإستثمار؛
 - المبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع؛
- جميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة.
- كما يساعد المدير العام للوكالة لكي تقوم ببلورة وتنفيذ البرامج التنموية على المستوى الجهوي طاقم إداري مكون من (المادة 143 من القانون التنظيمي):
- الأعوان والمستخدمين الذين يتم التعاقد معهم أو توظيفهم من قبل الوكالة طبقا للنظام الأساسي المصادق عليه من قبل لجنة الإشراف والمراقبة؛
 - الموظفين الملحقون لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى؛
 - الموظفين والأعوان الموضوعين رهن الإشارة الوكالة من طرف الدولة أو باقي الجماعات الترابية الأخرى.

وفي حالة إخلال المدير العام للوكالة بمهامه بشكل جسيم، فإنه يكون معرضا للعقوبة أو للفصل بقرار معلل يتخذه ويبلغه رئيس مجلس الجهة، ويتم اتخاذ هذا القرار باقتراح من لجنة الإشراف والمراقبة، بعد أن تكون هذه اللجنة قد استعملت إلى توضيحات المدير العام حول كل ما نسب إليه.

وعموما يتضح جليا مما سبق تقديمه ان الجهة اليوم بالمغرب اصبحت تدار برأسين وهو ما يمكن قراءته في عدم ثقة المركز في النخبة الجهوية المنتخبة والتي سيتم مساءلتها امام الناخبين بعد نهاية الولاية التأسيسية الحالية في حين يبقى المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع بعيدا عن أية مساءلة شعبية. كما ان هناك ازدواجية في تنفيذ مشاريع التنمية الجهوية بين ادارة الجهة والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع وهو ما قد يترتب عنه هدر للمكانيات والطاقات والزمن وبالتالي التأثير السلبي على تحقيق التنمية.

الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية

لتقوية دور الفاعلين في تنفيذ برامج التنمية أضاف المشرع إلى جانب الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، من خلال القانون التنظيمي للجهات إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية، وذلك لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية، باستثناء تدبير الملك الخاص للدولة⁴⁸¹ بحيث يجوز تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته بناء على مقرر المجلس المعني، تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعة الجهات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام. بحيث لا يجوز لشركة التنمية الجهوية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

ويجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى الجهة ومجموعاتها والجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى والي الجهة داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات.

تكون مهمة ممثل الجهة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية مجانية، غير أنه يمكن منح تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي⁴⁸².

أما في حالة توقيف مجلس الجهة أو حله، يستمر ممثل الجهة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها أعلاه إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو انتخاب من يخلفه، حسب الحالة⁴⁸³.

وتعتبر هذه الشركات بمثابة رافعة لتطوير الشراكة المؤسساتية بين القطاعين الخاص والعام باعتبارها الشكل الوحيد الذي يمكن الجماعات الترابية من إنشاء شركة

⁴⁸¹ - المادة 145 من نفس القانون التنظيمي 111.14.

⁴⁸² - المادة 146 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁸³ - المادة 147 من نفس القانون التنظيمي.

مجهولة الاسم مع الاحتفاظ بأغلبية الأسهم، وذلك عن طريق الاشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص أو العام والتي حدد المشرع غرضها في حدود الأنشطة ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تدخل في مهام واختصاصات الجماعات الترابية ومجموعاتها، باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي⁴⁸⁴، ونجد المادة 145 من القانون التنظيمي 111.14 تنص على ما يلي: "يمكن للجهة ومجموعات الجماعات الترابية ... إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحديثه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة...".

وحيث أن شركات التنمية الجهوية شركة مساهمة، فإنها تخضع من حيث المبدأ للقانون التجاري، وما يترتب عن ذلك من الحفاظ على الدفاتر التجارية، والخضوع للضريبة على الأرباح، واختصاص القانون التجاري في المنازعات الناتجة عن مزاوله نشاطها، لكن دون الخروج عن المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العمومي. وما دام الهدف الرئيسي لتدخل الجهة يكمن في تحقيق المصلحة العامة، وهو نفس الهدف الذي يمكن أن نطمح إليه من خلال نظام شركة التنمية الجهوية، لذلك فإن قواعد القانون العام تبقى الأحكام العامة لهذا النظام مع خضوعه لقواعد القانون الخاص كلما استدعت ذلك طبيعة النشاط الاقتصادي للشركة، وتخضع هذه الشركات لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، حيث نجد مادته الأولى تعرفها بأنها: "شركة تجارية بحسب شكلها وكيفما كان غرضها يقسم رأسمالها إلى أسهم قابلة للتداول، مماثلة لحصص نقدية أو عينية دون أية حصة صناعية، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها على ألا يقل عدد المساهمين عن خمسة ولا يتحملون أية خسارة إلا في حدود حصصهم".

⁴⁸⁴ - عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي الجهوي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2015-2016.

كذلك فإن شركة التنمية الجهوية يديرها مجلس الإدارة وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل وإثنا عشر على الأكثر، ويرفع هذا العدد إلى 15 عضوا إذا كانت الشركة مسعرة في بورصة القيم، أو يتم التنصيب في قانونها الأساسي على تبني مجلس الإدارة الجماعية ذات مجلس الرقابة، كما حددتها المادة 77 من القانون 17.95⁴⁸⁵، وفي هذه الحالة يتكون مجلس الإدارة الجماعية من عدد من الأعضاء محدد في النظام الأساسي، على ألا يتجاوز خمسة أعضاء، غير أنه يجوز أن يرفع النظام الأساسي هذا العدد إلى سبعة، حينما تكون أسهم الشركة مقيدة في بورصة القيم⁴⁸⁶، بالإضافة إلى جمعية المساهمين المنظمة بالمادة 107 وما بعدها، التي يخولها القانون تعيين مراقب حسابات الشركة طبقا للمادة 159 من القانون السالف الذكر، مع وجود رئيس توكل إليه الإدارة العامة، يساعده الكاتب العام في مهامه، فضلا عن المتصرفين الذين يحدد النظام الأساسي للشركة الذي يحدد بدوره شكلها ومدتها التي لا يمكن أن تتجاوز 99 سنة وتسميتها ومقرها الإجتماعي، وغرضها ومبلغ رأسمالها وتبتدئ هذه الشركة من تاريخ تقييدها في السجل التجاري.

ولقد أقر القانون التنظيمي للجهة في المادة 46 ما يلي: "ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الأنظمة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعة الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجهة. لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية...".

وتعتبر شركة التنمية الجهوية، شركة تجارية يوزع رأسمالها إلى أسهم قابلة للتداول، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها، وفي هذا الإطار تجد أن التجربة الأوروبية قد تبنت طرقا مرنة لتقسيم رأسمال هذه الشركات، ففي دول مثل إسبانيا وألمانيا والسويد وبلجيكا لا نجد سقفا للمساهمة

⁴⁸⁵ - عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الدراسية 2008-2009، ص. 149.

⁴⁸⁶ - المادة 78 من قانون 17.95، المتعلق بشركة المساهمة.

الجماعية، عكس إيطاليا فإن النسبة الدنيا لهذه المساهمة تصل إلى 20% وتترك تحديدها للجماعة الترابية، أما في فرنسا فتمثل مساهمة الجماعات الترابية الأغلبية أي بنسبة أكثر من 50% إلى 85% من رأسمال الشركة.

وهو نفس المنحى الذي ذهب إليه المشرع المغربي بإقراره في المادة 146 من القانون التنظيمي للجهات بخصوص نسبة المساهمة: "لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%", وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام...".

كما تأخذ مساهمة الجماعات الترابية أشكالاً متعددة في رأسمال شركة التنمية الجهوية:

- تقديم حصص مالية؛
- شراء أسهم رأسمال الشركة؛
- تقديم عقارات.

كما يمكن أن تكون مساهمة الجماعة الترابية في رأسمال الشركة عبارة عن نقل ملكية عقار خاص، فتصبح مالكة لعدد من الأسهم في رأسمال الشركة تساوي قيمتها الإجمالية قيمة المساهمة التي ساهمت بها الجماعات الترابية مما يمكنها من تمثيلية داخل أجهزة الشركة⁴⁸⁷.

لكن في هذه الحالة يتعين على مديرية الممتلكات بوزارة الداخلية التأكد من ملكية الجماعات الترابية للعقار، وأن لا نزاع فيه، وكذا تحديد قيمته من طرف اللجنة الإدارية للتقييم، مع دراسة الجوانب التقنية والمالية ومشروع القانون الأساسي للشركة قبل عملية المصادقة.

إن طبيعة الأنشطة التي تزاولها شركات التنمية الجهوية يفرض الاهتمام بمراقبتها، وغالبا ما تكون أنشطة صناعية وتجارية من قبيل التنمية الإقتصادية والبنية التحتية والتهيئة

⁴⁸⁷ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 245.

الحضارية والسكن الاجتماعي، وكذا طبيعة القواعد التي تنظم هذه الأنشطة والمتمثلة في قواعد القانون الخاص، وأعراف التجارة⁴⁸⁸.

وأيضاً تخضع شركة التنمية الجهوية باعتبارها تدير مرفقا عاما أو تمارس أنشطة تحقق المصلحة العامة للرقابة الداخلية والخارجية على أعمالها، بهدف التأكد من إشباع حاجيات المواطنين وتوفير واستمرارية التشغيل.

وتكتسي الرقابة الداخلية أهمية بالغة في حياة المنظمات بصفة عامة ذلك أن وجود نظام المراقبة الداخلية يعتبر أحد المقومات الرئيسية لفعالية منظومة الرقابة المالية، وعموما فالرقابة الداخلية هي مجموعة الضمانات التي تساهم في التحكم في تسيير الجماعة الترابية، وتهدف من جهة ثانية إلى حماية الممتلكات وقيمة المعلومات المقدمة لضمان تطبيق توجهات الإدارة من أجل تطوير مستويات الأداء⁴⁸⁹، وفي هذا الإطار تخضع هذه الشركات لرقابة داخلية تهم مراقبة الحسابات ورقابة الجماعات الترابية المساهمة.

أما الرقابة الخارجية على هذه الشركات فتتقسم إلى قسمين: رقابة إدارية وأخرى قضائية.

وتتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة التي تمارس من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وفي مراقبة المفتشية العامة لوزارة المالية، وتعتبر السلطة القضائية من الدعامات الأساسية كذلك لتحسين أعمال الشركة على المستوى الجهوي، ذلك أن نجاح أي سياسة تروم وتهدف لإصلاح الوضع الإقتصادي والاجتماعي لا يمكن أن تتحقق دون ضمانات حقيقية تتلخص في قضاء مجتهد ومسائر للتطورات المسارعة وقادر على رفع التحديات التي تقف في طريق تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة⁴⁹⁰.

وتتمثل فعالية شركة التنمية الجهوية في معرفتها الجيدة للمجال الترابي الجهوي الذي تتدخل فيه وفي قدرتها على معالجة المشاكل والتحديات والحاجيات الحقيقية للسكان بالنجاعة اللازمة، كما أنها تتميز عن المقاولات الخاصة، كونها لا تضم أجهزة قوية ووازنة

⁴⁸⁸ - عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون، مرجع سابق، ص. 221.

⁴⁸⁹ - بهيجة هسكر، الجماعة المقاوله بالمغرب، - الأسس، المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010، ص. 173.

⁴⁹⁰ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 246.

أو مساهمين خواص يجعل منها شركات بديلة لشركات شبه احتكارية، كما أنها تتميز عن باقي العقود الأخرى، وهذا التمايز لا ينفي وجود أهداف مشتركة مع شركة التنمية حيث تهدفان إلى اعتماد سياسة تقوم على مبدأ تحقيق النتائج من خلال:

- المساهمة التي يفرضها السوق.
- تطبيق قواعد القانون الخاص وذلك بسرعة اتخاذ القرارات.
- إيجاد توازن بين الأهداف والوسائل.

كما أنها تعتمد على الشراكة من خلال وضع ميثاق المساهمين يضمن مشاركة فاعلين مهنيين وماليين في مشاريع التنمية الجهوية وإشراك عدة كفاءات وإدارة مالية مؤهلة.

كما أن تجربة شركات الاقتصاد المختلط، في عدة مجالات، وخصوصا في إنجاز وتحديد وإعداد تجهيزات وبنيات تحتية للتهيئة الحضرية، حيث أصبحت أحد الحلول المهمة للخروج من الفشل الذي عرفته التنمية الجهوية، خصوصا في الجانب المتعلق بتقديم الخدمة للسكانة الترابية، تساعد في تحقيق تراكمات إيجابية في التنمية الترابية ستستفيد منها لا محالة⁴⁹¹ شركات التنمية الجهوية.

كما أن شركة التنمية الجهوية، تعتبر وسيلة استراتيجية على مستوى تدخل الجهات، في مجال التنمية الترابية الجهوية، إلا أنها لم تصل بعد في المغرب إلى المستوى المطلوب، مما يتطلب انخراط القطاعين العام والخاص للاستفادة من كل المزايا التي تضمنها هذه الشركات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

وعموما فإن دعم الإستثمار الجهوي، لا يقتصر فقط على الإطار المنتج للخدمة عن طريق شركات التنمية الجهوية، ذات الجودة العالية، وإنما يتطلب ذلك المرتفق أو الزبون أو المنتفع من تلك الخدمة، وذلك لتحقيق ثلاثية الاستثمار المتمثلة في الإنتاج والجودة والمنتفع / الزبون، هذا الأخير الذي يعد أساسا في كل عملية لإنتاج التنمية الجهوية، فهو المعني بها والمنجح لها، ومن ثم فإن المواطن أصبح هو المحرك الأساسي لكل فعل تنموي، وذلك في إطار التعبئة وإشراك الجميع في إطار المساواة والتعامل مع الجميع، خصوصا الفئات التي

⁴⁹¹ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 49.

تعاني من الهشاشة والإقصاء بالإعتماد على مقارنة النوع في إعداد البرامج الجهوية للتنمية وكذلك التصاميم الجهوية لإعداد التراب.

الفرع الثاني: آليات التعاون والتضامن والشراكة

لقد مكن المشرع الجماعات الترابية من آليات قانونية لضمان الإقتصاد في الموارد وتحقيق الأهداف الإنمائية بمقاربة جديدة تسمح بتحقيق نتائج ملموسة اعتمادا على مناهج جديدة للتدبير الجيد، ونذكر اتفاقية التعاون والشراكة (الفقرة الثانية) ومجموعة الجماعات الترابية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: مجموعة الجماعات الترابية

لقد أعطى المشرع المغربي الإمكانية للجهات لتكوين مجموعة الجهات قصد تحقيق أهداف التنمية المجالية.

أولاً: مجموعات الجهات

يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

تحدد هذه الإتفاقيات غرض المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة أو مبلغ المساهمة والمدة الزمنية للمجموعة، عند الاقتضاء.

يعلن عن تكوين مجموعة الجهات أو انضمام جهة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الإطلاع على المداولات المطابقة لمجالس الجهات المعنية. يمكن انضمام جهة أو جهات إلى مجموعة الجهات، بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة للمجموعة ووفقا لاتفاقية ملحقة⁴⁹².

كما أن مجلس مجموعة الجهات ينتخب من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأكثر يشكلون المكتب المسير للمجموعة، وتتم العملية طبقا لشروط الإقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات⁴⁹³.

⁴⁹² - المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴⁹³ - المادة 150 من نفس القانون التنظيمي.

ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 25 من هذا القانون التنظيمي كاتباً لمجلس المجموعة، ونائباً له يعهد لهما بالمهام المخولة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى كاتب مجلس الجهة ونائبه. ويقيلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 26 من هذا القانون التنظيمي⁴⁹⁴.

وهكذا ومن خلال الفصل 144 من دستور فاتح يوليوز 2011 يتضح أنه يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، حيث يتضح أن النص الدستوري من خلال هذا التنصيص يحث مجالس الجهات على البعد التشاركي فيما بينها، نظراً لأنه مهما توفرت مؤسسات الجهة على الوسائل المادية والبشرية فإنه لا يمكنها تحقيق الغايات المثلى لبرامجها التنموية.

إن إحداث المجموعات فيما بين الجهات⁴⁹⁵ كطريقة ومقاربة تديرية تشاركية يتم تحقيقاً لغايات المجالس المنتخبة عبر اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، وهكذا فمجموعة الجهات تعتبر من الناحية القانونية شخصاً معنوياً يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وذلك من أجل إنجاز العمل المشترك الذي يجمع الجهات المعنية بالمجموعة أو تسيير وتدبير مرفق له فائدة عامة للمجموعة، كما أن تكوين المجموعة أو الانضمام إليها، يتم بقرار لوزارة الداخلية بعد التأكد من تطابق مداولات مجالس الجهات المنخرطة في المجموعة على مستوى الأهداف والغايات.

لقد اختار المشرع تسيير مجموعة الجهات من قبل مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار لوزارة الداخلية بعد اقتراح من مجالس الجهات التي تتألف منها المجموعة، كما أن تمثيلية كل جهة تكون وفق حصتها للمجموعة وبمنتدب واحد لكل جهة عضو، ويخضع في هذا الإطار المنتدبون للقانون أو إلى أحكام المادة 48 من القانون التنظيمي التي تشير إلى كون تعيين أعضاء المجلس لأجل تمثيل الجهة في هيئات أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو هيئة تقريرية أو استشارية محدثة بنص تشريعي أو

⁴⁹⁴ - المادة 150 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁹⁵ - في إطار الجيل الجديد من القوانين التنظيمية التي جاء بها دستور 2011 مكن المشرع الجهات من حرية تدبير مواردها بشكل تضامني من خلال التنصيص في القانون التنظيمي على آلية مجموعة الجهات كإطار إداري وتقني لتدبير الموارد البيئية.

تنظيمي، يجب أن يتم بالأغلبية النسبة بالأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا، وفي حالة التعادل على مستوى الأصوات والسن فالفائز في هذه الحالة يعلن عن فوزه بواسطة القرعة علما أن هذا الأمر يتم عن طريق الإشراف المباشر لرئيس المجلس الجهوي ويتم تحرير محضر بهذا الشأن يتم تضمينه بأسماء الأعضاء المصوتين، كما أن مدة تمثيلية المنتدبين في مجموعة الجهات تعادل مدة انتداب المجلس الذي يمثلونه، علما أنه لا يحول توقيف المجلس أو حله لسبب من الأسباب دون مواصلة المنتدبين تأدية مهامهم داخل المجموعة، إلى حين انتخاب المجلس الجديد الذي يعمل على تعيين من يخلفهم.

وفي حالة ما إذا أصبح منصب احد المنتدبين شاغرا انتخب المجلس الجهوي المعني خلفا له وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 48 من القانون التنظيمي، وذلك داخل أجل لا يجب أن يتعدى شهرا واحدا، ويتألف مجلس مجموعة الجماعات من مكتب يتكون من:

رئيس مجلس المجموعة ونائبين لهم يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس المجموعة حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات، وتسري عليهم أحكام المواد 16-17-20-21-22-23-24 من القانون التنظيمي رقم 111.14 خارج أعضاء مكتب مجلس الجهة، كما ينتخب مجلس المجموعة كاتباً له وفق أحكام المادة 25 ويعهد له بالمهام المخولة لكاتب مجلس الجهة، حيث يقوم كاتب المجموعة بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، كما أن كاتب المجموعة ونائبه تتم إقالتهم من مهامهم باقتراح معلل من رئيس المجموعة بمقرر يصوت عليها المجلس بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها وفق ما نصت عليه المادة 26⁴⁹⁶ من القانون التنظيمي.

كما يمارس رئيس مجموعة الجهات نفس الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة بناء على مقتضيات المواد 35 من الفقرتين الأولى والثانية، 36 الفقرات 4 و5، 39-41-42 و50 الفقرة الثانية وأخيرا المادة 52، كما يساعد رئيس المجموعة في مهامه مدير عام

⁴⁹⁶ - تعتبر مجموعة الجهات كآلية جديدة لتدبير الشأن الجهوي على أساس خلق التنمية المتوازنة والمستدامة وهي لبنة من لبنات الإصلاح الجهوي الذي يروم ترشيد وعقلنة العمل الجهوي على أسس التوافق والتضامن ما بين الجهات.

يتولى الإشراف على إدارة المجموعة تحت مراقبة وإشراف رئيسها، ويعمل أيضا على تنسيق الأعمال الإدارية لمصالح المجموعة مع السهر على حسن سيرها، ويقدم في هذا الشأن تقريرا لرئيس المجموعة كلما طلب منه ذلك.

وفي حالة تعرض رئيس المجموعة لعائق منعه من مزاولة مهامه يخلفه في ممارسة صلاحياته أحد نائبيه بالترتيب الأول فالثاني. وفي حالة تعذر ذلك على النائبين يخضع مجلس المجموعة لأحكام المادة 11 من القانون التنظيمي والرامية للأخذ بالترتيب الخاص لانتخاب أعضاء المجلس حسب القواعد التالية:

- أقدم تاريخ الانتخاب؛
- أكبر عدد من الأصوات المحصل عليها من بين أعضاء المجلس والمتوفرين على نفس الأقدمية؛
- أكبر سنا مع التساوي في الأقدمية وعدد الأصوات؛

وعموما فمجموعة الجهات ينطبق عليها أحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمراقبة، والنظام الأساسي المنتخب ونظام تسيير المجلس ومداولاته، وكذا القواعد المتعلقة بالمالية والمحاسبة المطبقة على الجهة.

وكخلاصة، ومن أجل بلورة مشاريع التنمية الجهوية خلق المشرع هذه الآلية قصد مساعدة الجهات على القيام بتنفيذ برامجها المشتركة، وذلك من خلال التنصيب على أنه يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

ثانيا: مجموعة الجماعات الترابية

يعد إحداث مجموعة جماعات ترابية وسيلة وأداة للتعاون وتنظيم العلاقة بين الجهة وباقي الوحدات الترابية في تدبير المجال الترابي⁴⁹⁷، وتتميز هذه الوسيلة عن باقي أدوات التعاون الأخرى بكونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتهدف إلى إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة ويتم إحداث هذه الوسيلة

⁴⁹⁷ - المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية، وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة.

ويتم الإعلان عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو الانضمام إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على مداوالات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية، ويتم تسيير مجموعة الجماعات الترابية من طرف مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وتمثل هذه الجماعات الترابية في مجلس المجموعة حسب حصة مساهمتها وبمنتدب واحد على الأقل لكل جهة من الجهات المعنية. ويعتبر إحداث مجموعة الجهات الترابية أحد ركائز إقامة اللامركزية الحقيقية وذلك من خلال اعتبارها من جهة كبدل لتدخل الدولة في إنجاز المشاريع والبرامج التنموية الترابية، ومن جهة ثانية كونها مؤسسة عمومية فهذا يسمح لها بالبحث على موارد مالية من أجل تغذية ميزانيتها.

وهذا يجعلها لا تنتظر إمدادات ومساعدات الدولة لها، مما سيمنحها نوعاً من الاستقلال سواء من الناحية الإدارية أو المالية لممارسة النشاط الذي تأسست من أجله.

الفقرة الثانية: اتفاقية التعاون والشاركة

في إطار تفعيل سياسة انفتاح الجهات على المحيط، وتدعيماً للمقاربة التشاركية في تنفيذ البرامج التنموية، عمل المشرع من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على تخصيص الباب السادس من هذا القانون لآليات التعاون والشاركة، حيث نص على أنه "يمكن الجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشاركة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص⁴⁹⁸.

من خلال ما سبق يلاحظ أن المشرع خول لكل من الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى إمكانية القيام بإبرام اتفاقيات التعاون من أجل تدبير المجال الترابي

⁴⁹⁸ - المادة 162 من نفاذ القانون التنظيمي.

وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يكون الهدف أيضا من هذه الإتفاقيات هو التغلب على إشكالية تمويل البرامج التنموية، بالإضافة إلى أن هذه الإتفاقية تشكل أداة للحد من إشكالية تداخل الاختصاصات بين الجهة وباقي الجماعات الترابية⁴⁹⁹. كما ان تنمية جهوية مندمجة ومتوازنة تتطلب تدابير مالية تعتمد على صيغ اعاجزة التوزيع المالي لتحقيق التوازن والتضامن والتعاون والتشارك بين مختلف الجهات، الى جانب التركيز على الجوانب الاجرائية والمسطرية في عقلنة الاختيارات المالية التي تجسجها الميزانية، مع العمل على ربطها بالاهداف المرسومة في البرامج التنموية للجهات. مما يستوجب توفر هذه الوحدات الدستورية على كفاءة عالية في الموارد البشرية تمكنها من ان تصبح مدخلا لاصلاح عميق في هياكل الدولة من خلال ترسيخ اللامركزية واللامركز، والاستثمار الامثل للموارد الجاتية وللمؤهلات في اطار مقابة تشاركية هدفها تقوية مؤسسة الجهة وجعلها قاطرة للتنمية، مما يفتح افقا واسعة امام الممارسة الجهوية، ويجعلها قادرة على التجاوب مع انتظارات الساكنة، فيؤهلها كل هذا لتصبح مجالا يستقطب مشاريع مختلف الفاعلين السياسيين،الاقتصاديين، الاجتماعيين، الوطنيين والدوليين على حد سواء وتصبح انداك الجهة الرائج الاول في التنمية.

⁴⁹⁹ -Tahar NARJESS, La centralisation de l'action de l'administration et la bonne gouvernance, publication l'harmattan, Espaces et territoires, 2003, p.213.

خاتمة الفصل الثاني:

لقد أبان الواقع المعاش وكذلك طريقة تدبير الشأن العام الجهوي، على مجموعة من الإكراهات التي تواجه الجهة في تحقيق التنمية المنشودة، فأمام توسع الاختصاصات وتزايد الرهانات على دور الجهة في تحقيق التنمية المستدامة، أصبح من اللازم إدخال مجموعة من الإصلاحات على جميع الأصعدة لتتمكن هذه الجهات من القيام بالأدوار المعهودة إليها، حيث أن النصوص المتعلقة بدور الجهة لا تنحصر فقط في التغييرات القانونية التي منحت للجهات اختصاصات واسعة حسب ما جاء في القانون التنظيمي 111.14 وإنما يتطلب الأمر إدخال الآليات الكفيلة بجعل الجهة قادرة على تفعيل تلك الصلاحيات على أرض الواقع في شكل برامج تنموية وهذا ما يستدعي مواكبة شاملة من الدولة تروم إلى تعزيز الاستقلال المالي ودعم الموارد المالية وتأهيل الوحدات اللامركزية ومن خلالها الجهة، وإعادة العلاقة بين السلطة المركزية والجهة وباقي الجماعات الترابية مع إدخال آليات الحكامة المالية لتحسين التدبير المالي الجهوي والمحلي.

كما يحتاج التنزيل الصحيح للجهوية في المغرب إلى الثقة في جميع المواطنين والفاعلين وفي قدرتهم على ركوب هذا التحدي لتحقيق تنمية جهوية متوازنة وحقيقية، وذلك باعتماد المقاربة التشاركية لكل مكونات المجتمع، هذه المقاربة تستلزم أن تأخذ بعين الاعتبار الظرفية السياسية والإقتصادية والإجتماعية على المستويين الوطني والدولي، قصد النجاح في هذا الورش المهيكّل للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية بصفة عامة.

كما تشكل الجهة أحد الخيارات الأساسية للدولة الديمقراطية الحديثة، ولهذا نجد عددا من الدول ترفع شعار الجهوية وتقدم اجتهادات هامة في سياق تطوير تنمية هذا الاختيار، وفي هذا المجال نجحت العديد من الدول المتقدمة في إرساء نظام جهوي موفق في تطبيقاته مما انعكس إيجابيا على مجالات التنمية الجهوية.

لقد أصبحت الجهة تلعب دورا كبيرا في تسيير الشؤون والقضايا الجهوية وفي التمثيل السياسي والاجتماعي والثقافي لسكان المناطق والجهات، وذلك من خلال مساهمة سكان الجهات في الإختيار الديمقراطي الحر لممثليهم داخل أجهزة الجهة وكذلك عبر

المكانة التي أصبحت تحتلها داخل التنظيم الإداري والسياسي للدولة وخاصة في الدول التي تتبنى جهوية سياسية.

إن الدفع بضرورة الانتقال بالجهة من وضعية التبعية التامة للدولة إلى طور الشراكة معها وتأهيل طرق التسيير والتدبير المحلي والجهوي ودمقرطته بما ينسجم مع الممارسة السياسية الحديثة التي يسترجع فيها المواطن ثقته بالسياسة وبالمنتخبين، ذلك أن المجال الجهوي هو الأكثر ملائمة للتدبير التنموي والأكثر تحررا لفرز الفاعلين الممثلين لمختلف الشرائح الاجتماعية الترابية والأقدر على تجسيد الديمقراطية وتفعيل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى تمكين الجهات من التمتع بثمار جهودها التنموية، وعلى الزيادة في حماس المواطنين للعمل لمنطقتهم وجهتهم بسبب توسيع مشاركتهم في تدبير شؤونهم بواسطة هيئات منتخبة بطريقة ديمقراطية تكون مسؤولة عن قراراتها سياسيا وأخلاقيا أمام سكان الجهة.

لذلك أصبح مفروضا على الجهات اليوم القيام بمجموعة من الاجراءات والتحويلات الاساسية بهدف مواكبة تحولات الدولة في مجال ادارة وتدبير التنمية ووفقا لمضمون دستور 2011. وإذا كانت المبادئ والاليات التي دسترها المشرع في الوثيقة الدستورية الحالية، وتضمنها القانون التنظيمي للجهات، هي الاسلوب الانجع لتحقيق الفعالية في البرامج التنموية، فانها لازالت تبحث عن ذاتها في مجال الممارسة، نظرا لحدثة الاصلاحات الدستورية والمؤسسية على مستوى تدبير الشأن الجهوي.

ولذلك يبقى رهان تحقيق التنمية، مرتبط بمدى تفعيل اليات الحكامة الجيدة، والذي يقتضي الانتقال من ثقافة تسييرية الى ثقافة تدبيرية، ومن منطق الوصاية الى منطق المواكبة والمساعدة، مع اعطاء هامش واسع لمختلف الفاعلين الجهويين للتعبير عن حاجياتهم وانتظاراتهم طبقا للشروط الموضوعية والذاتية المتلائمة وخصوصياتهم الترابية، وكل هذا لن يتحقق الا في اطار تفعيل مبادئ الحكامة، والمتمثلة في مبدأ التفريع ومبدأ التدبير الحر إضافة الى استثمار الامكانيات المادية والبشرية لتأهيل قدرات الجهة في مواكبة تحولات التنمية، وكذلك البحث عن اليات جديدة لتمويل البرامج التنموية، من خلال مبدأ التعاقد والتضامن والشراكة والتدرج والتمايز، مع تعزيز دور القطاع الخاص في هذا

المجال. ولتحقيق كل هذا اصبح لازما توفير بيئة سياسية تتميز بمزيد من الحرية والديموقراطية بين كافة الفرقاء السياسيين، وايضا في اطار الوعي السياسي باهمية هذه المرحلة التأسيسية في مسار الجهوية المتقدمة وبذلك تتأكد الفرضية التي وضعناها في بداية البحث والتي تأكد على أن تحقيق الاهداف التنموية للجهات يتطلب تنمية موارد تمويل الاختصاصات الجديدة لهذه الوحدات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ارساء اصلاح شامل للنظام المالي للجهة.

وبصدور القانون التنظيمي 111.14 والذي جاء لتنزيل مقتضيات الدستور الجديد، يكون التنظيم الترابي بالمغرب قد دخل حلقة متطورة من اطوار اللامركزية الجهوية القائمة على فلسفة الدبير الحر والتفريع والتعاون والتضامن بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الاخرى الى جانب معايير الجودة والشفافية والحكمة والمسؤولية والمحاسبة كمبادئ دستورية

خاتمة القسم الأول

يعرف تدبير الجهات للمشاريع التنموية مجموعة من العراقيل والإكراهات التي تنعكس على جودة مخرجاتها، فالجهات وباقي الجماعات الأخرى الترابية باعتبارها مؤسسات للتنمية، تتولى إنجاز المشاريع والأنشطة التنموية التي تستجيب من خلالها لحاجيات الساكنة. ومعلوم أن تدبير المشاريع يتطلب التحكم في مختلف القرارات المرتبطة بهذا التدبير، باعتباره منظومة تشمل مجموعة من الوظائف التي تنطلق من التخطيط مرورا بالتنظيم والتنفيذ ثم التقييم، غير أن تتبع مسار تدبير البرامج والمشاريع الترابية بين محدودية التحكم في مختلف جوانبه، بسبب ضعف القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات التي تعاني من عدم ملاءمة التكوين والخبرة مع الاختصاصات الموكولة للجهة على مستوى تسيير المشاريع وتحليل مختلف جوانبها المالية والتقنية والفنية.

كما أن إنجاز الجهات للمشاريع بالمواصفات المطلوبة يرتبط بقدرتها على التدبير بشكل مستقل عن أي توجيهات أو إملاءات، إلا أن واقع الممارسة بين تدخل أطراف حكومية أخرى وعلى رأسها وزارة الداخلية في مختلف مراحل إنجاز المشاريع ابتداء من برمجتها واعتمادها ثم وضعها حيز التنفيذ، وإذا كان الهدف من هذا التدخل هو تقويم النشاط الترابي بصفة عامة، وضمان جودة إنجاز المشاريع بصفة خاصة، فإن نوعية الرقابة الممارسة على الجهات تتميز، بالإضافة إلى تأثيرها على حريتها في التصرف بأنها مراقبة مسطرية تهتم بشكل أكبر بالعناصر الإجرائية على حساب تقييم الأداء على مستوى المشاريع التنموية والتأكد من تحقيقها للأهداف المسطرة أو المفترضة.

إن تشخيص واقع تدبير الجهات وباقي الجماعات الترابية للمشاريع التنموية يكشف وجود اختلافات عديدة تتنوع مظاهرها كما أسبابها، ويؤكد بشكل خاص، ضعف اعتمادها على المقومات والتقنيات الحديثة للتدبير العمومي وصعوبة التنسيق بين المتدخلين في إنجاز المشاريع، بالإضافة إلى ضعف منظومة التقييم التي تمكن من قياس آثار المشاريع ونتائجها لمقارنتها مع الأهداف والوسائل المستعملة، ولتجاوز هذه الاختلالات ومسبباتها لا بد من تكريس أسس ومقومات التدبير الناجع للمشاريع لضمان مساهمتها في التنمية المندمجة.

تعتمد الجهة في تدبير شؤونها على ما يتيح لها الدستور والقانون التنظيمي من الإمكانيات المالية والبشرية، التي تشكل الإطار العام لتدخل الجهة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن الجانب المالي يشكل حجر الزاوية، في كل تنظيم ترابي، فكلما تعددت الاختصاصات التي تعطي لأية جماعة ترابية ومهما كانت صلاحيتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للإمكانيات المالية الضرورية لبلورة قراراتها وإرادتها، في شكل استراتيجيات وبرامج ومشاريع وخدمات وعمليات. وهو ما ساتناوله بالدرس والتحليل في القسم الثاني من هذه الأطروحة.

القسم الثاني

التنمية الجهوية وإشكاليات

الاستقلال المالي

الفصل الأول: التدبير المالي للجهة

الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات
الحكامة.

القسم الثاني: التنمية الجهوية وإشكاليات الإستقلال المالي

لقد سجلت المقاربة الجهوية تقدما ملموسا في التنمية المستدامة حيث لا يمكن الحديث عن تنمية وطنية دون تنمية إقتصادية جهوية، فالتنمية الشاملة لا تدرك إلا على المستوى الجهوي، كما أنه لابد لتحقيق أهداف التنمية الوطنية من التدخل في كل الجهات، وذلك عبر سياسة جهوية تتوخى التوازن في تنمية الجهات.

وتعتبر الجهوية توجه عقلاني يتلخص في تنظيم تنمية محلية و جهوية مندمجة في التنمية الوطنية الشاملة، يأخذ بعين الاعتبار المجالات الخصوصية والعوامل المالية والبشرية.

لقد أصبحت الجهوية أداة لتحقيق التنمية وتنفيذ أبعادا جديدة لها إنعكاسات إقتصادية وإجتماعية وثقافية وبيئية.

والغاية التي نهدف إليها من خلال هذا التقسيم تكمن في الرغبة في إبراز مكانة التنمية ووسائل تحقيقها والتي تشكل الجهة بمفهومها الحديث ميدانا ملائما لها ومجالا مناسباً للعمل في إطاره من أجل بلوغها.

تشكل الموارد المالية القاعدة الأساسية لتمويل الجهات ودعم دورها في مجال التنمية بشكل عام، فمن خلال الموارد المالية يتم إبراز مدى كفاءة الموارد البشرية على المستوى الجهوي من منتخبين وأطر إدارية لنهج طرق جديدة ووسائل ناجحة لتحسين الوضعية المالية للجهات وتوسيع حجم الإمكانيات المالية⁵⁰⁰.

فاللامركزية على المستوى النصوص القانونية متواجدة منذ فترة طويلة إلا أنها لا زالت مقيدة بمجموعة من العراقيل التي تحول دون تفعيلها على أرض الواقع⁵⁰¹، ولتنقية دور اللامركزية يجب تطوير جبايات الجهات عن طريق توسيع الوعاء الجبائي، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق إصلاح النظام الجبائي المحلي، نظرا لكون طبيعة هذا الوعاء تعتبر من الإشكالات الكبرى التي يعاني منها النظام الجبائي على المستوى المحلي، بحيث لا زال هذا

⁵⁰⁰-RACHID Elmoussaoui, les finances territoriales, Impremie Slaiki Alakhaouayne, 2^{ème} édition 2017-2018, Tanger, p. 228.

⁵⁰¹- JILALI CHabih, op. cit ; p. 173.

الوعاء لا يشمل بعض القطاعات المهمة مما يؤثر على مالية الجهة وباقي الجماعات الترابية، لكن الجهة اليوم في حاجة ماسة لموارد مالية كافية لأداء وظائفها وتحقيق التنمية⁵⁰².

الفصل الأول: وضعية مالية الجهة

إن الوسائل المالية هي الأداة المهمة التي تمكن الجهات من ممارسة السلطة الفعلية للقيام بمهامها في المجال الإقتصادي والاجتماعي والبيئي، وللتجاوب مع الحاجيات المتزايدة للسكان على المستوى المحلي والجهوي⁵⁰³، إلا أننا نلاحظ أن الجماعات الترابية بشكل عام والجهات بشكل خاص لا زالت تدخلاتها الاقتصادية محدودة نظرا لأن الإمكانيات المالية لهذه الوحدات الترابية لا تسمح لها في واقع الأمر بالتوفر على هامش من الإستقلالية والحرية لاتخاذ القرارات التدبيرية الناجعة وأخذ المبادرات التنموية الحقيقية⁵⁰⁴.

مما يؤكد أنه رغم الاعتراف القانوني للجهة باختصاصات عديدة في مجال التنمية وتدبير الشأن العام، فذلك يبقى بدون جدوى لتحقيق لامركزية جهوية فعالة والتي يمكن تجاوز معيقاتها في ظل الوضعية المالية التي كانت تمثل مشكلة كبرى أمام الممارسة التنموية للجهات في الماضي إلا أنه مع تطور الوظائف التنموية لهذه الوحدة الترابية بعد دستور 2011⁵⁰⁵، وهذا ما جعلها تتمتع باختصاصات تنموية واسعة تقابلها إمكانيات مالية⁵⁰⁶. نتساءل عن قدرتها في تنفيذها بالشكل المطلوب؟

⁵⁰²- Rachid El MOUSSAOUI, op. cit ; p. 9.

⁵⁰³ - Mohamed BRAHIMI, op. cit; p. 7.

⁵⁰⁴- بورحو عبد اللطيف، مالية الجماعات المحلية بين واقعية الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة.

⁵⁰⁵- المصطفى معمر، إصلاح النظام المالي المحلي، قراءة في قانون رقم 45.08، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012، ص. 129.

⁵⁰⁶- Rachid EIMOUSAUI, op. cit ; p. 227.

المبحث الأول: الموارد المالية للجهة

تتمكن الجهة من الحصول على مواردها المالية من مصادر مختلفة⁵⁰⁷، منها ما هو خارجي، كالهبات والمساعدات والإعانات، وكذلك القروض، وأيضا ما هو ذاتي كالضرائب، والرسوم الترابية، وموارد الممتلكات إضافة إلى الموارد المرتبطة بالتدخلات الإقتصادية للجهة إن وجدت طبعاً، وذلك عن طريق المساهمة في شركات التنمية الجهوية من أجل تمويل التنمية الترابية.

ويمكن اعتبار التمويل الذاتي للجهة إطاراً مناسباً لإبراز قدرات وكفاءة المنتخبين، في سلك أحسن الطرق للزيادة في المداخل، وتحسين الوضعية المالية للجماعة الترابية⁵⁰⁸، والبحث عن مصادر جديدة للتمويل لتغطية حاجيات السكان، وتوفير متطلبات سير مرافق الجهة⁵⁰⁹.

مما يفرض طرح السؤال حول مساهمة نظام التمويل الذاتي الترابي في تغطية المتطلبات التنموية للجهة؟

المطلب الأول: تنوع موارد الجهة

طبقاً لأحكام المادة 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 تشمل موارد الجهة⁵¹⁰: الموارد المالية الذاتية، والموارد المالية المرصودة من قبل الدولة، حيث يتم رصد موارد تكون ملازمة ومناسبة للاختصاصات المنقولة للجهة. وهكذا يكون كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له. ونص القانون التنظيمي للجهة على مواردها من حصيلة بعض الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة، وذلك بمقتضى قانون المالية السنوي.

⁵⁰⁷ - حورية المرزقي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 161.

⁵⁰⁸ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 56.

⁵⁰⁹ - JILALI CHABIH, op. cit ; p. 172.

⁵¹⁰ - محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 219.

ويتعلق الأمر بالضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل، وأيضا الرسم على عقود التأمين طبقا لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات⁵¹¹، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم، المأذون بها للجماعة الترابية في تحصيلها تبعا للقوانين الجاري بها العمل والأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي⁵¹²، والمداخل الناتجة عن تحويل جزء من ضرائب ورسوم الدولة المخصصة لفائدة الجهات والإمدادات الممنوحة من طرف الدولة أو أشخاص معنوية يجري عليها القانون العام، وحصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصيلة الأرباح والموارد المالية المتأتية من المؤسسات المقاوله (الشركات) التابعة للجماعات الترابية أو المساهمة فيها دون نسيان حصيلة الاقتراضات والوصايا أو موارد ومداخل أخرى مقرر في القوانين والأنظمة.

وعموما فقد عرف موضوع الجبايات المحلية خلال السنوات الأخيرة اهتمام متزايدا نظرا لدورها في الرفع من ميزانيات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها⁵¹³، حيث أن القانون رقم 30.89⁵¹⁴ المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات الترابية وهيئاتها، شكل خلال بداية التسعينات إطارا قانونيا أساسيا في المساعدة على تنمية موارد الجماعات الترابية إلا أن التطور الحاصل على مستوى اللامركزية تطلب إعادة النظر وإدخال تعديلات عميقة عليه، تسمح بالتوفر على إطار قانوني يستجيب للتحويلات والتغيرات الإقتصادية والإجتماعية، نظرا لأهمية الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجهات في تغذية ميزانياتها، وكونها الأداة الأساسية لتمويل التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، انطلاقا من تأثيرها على المجالين الإقتصادي والإجتماعي، وحتى على التوجهات والاختيارات السياسية للسكان في بعض الأحيان⁵¹⁵.

⁵¹¹ - المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵¹² - المادة 98 من نفس القانون التنظيمي.

⁵¹³ - فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2009-2010، ص. 69.

⁵¹⁴ - ظهير شريف رقم 187.89.1 بتاريخ 21 نونبر 1989 الصادر بتنفيذه القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 5 دجنبر 1999، ص. 1573.

⁵¹⁵ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 269.

فلما حلت سنة 2007 تم إصدار القانون رقم 47.06⁵¹⁶ المتعلق بالجبايات المحلية وذلك لتجاوز الصعوبات والإكراهات التي كانت تعرفها المنظومة السابقة⁵¹⁷، وذلك لتعزيز مالية الجماعات الترابية ومنها الجهات، وتقوية دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تم إدخال تغييرات كبيرة وذلك للمساهمة في تحقيق منظومة ضريبية تساهم التوجهات العامة للامركزية، اعتمادا على تبني مواصفات بعض الأنظمة الجبائية الحديثة.

الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجهة

تعد الموارد الذاتية للجهات⁵¹⁸ إحدى الدعامات الأساسية لنجاح تدبير برامج ومشاريع التنمية⁵¹⁹، وأهميتها تتجلى في الدفع بالجهة إلى الرقي بخدماتها، وتمويل برامجها التنموية⁵²⁰، فوجود الموارد المالية كفيلا بتحسين الأداء العام للجهة⁵²¹، ونظرا لأهمية الموارد المالية الذاتية في دعم الأداء الجهوي وتطوير الخدمات الإدارية والاجتماعية⁵²²، فإنها تبقى متفاوتة من جهة لأخرى وغير كافية بالنسبة لبعض الجهات في تلبية احتياجاتها المالية⁵²³.

وتعتبر الموارد الذاتية أهم عناصر تنزيل النظام اللامركزي⁵²⁴ وترسيخ مبدأ الاستقلال المالي للجهة، كإيجاد موارد ذات طابع محلي إنما كان بمثابة تنازل من الدولة

⁵¹⁶ - ظهير شريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2007 يخص تنفيذ القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007، ص. 3734.

⁵¹⁷ - مدني أحميدوش، دليل الجبايات المحلية على ضوء آخر التعديلات، دار القلم الرباط، 2008، ص. 6.

⁵¹⁸ - يونس مليح، الجماعات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29 سنة 2015، ص. 107.

⁵¹⁹ - Rachid ELMOUAASOUI, op. cit ; p. 229.

⁵²⁰ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 309.

⁵²¹ - عبد العالي الفيلاي، الجماعات المحلية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آلية الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 173.

⁵²² - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08، مطبعة طوب بريس، الرباط 2010، ص. 37.

⁵²³ - أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية، دواعي التجديد وآفاق التطوير، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29 سنة 2015، ص. 87.

⁵²⁴ - عبد القادر الطالبي، مرجع سابق، ص. 265.

للجهات عن مجموعة من الرسوم والجبايات بهدف مواجهة نفقاتها وتحقيق التنمية الجهوية⁵²⁵، وهو ما اصطلح عليه البعض باللامركزية الجبائية المواكبة للامركزية الترابية واللازمة لها⁵²⁶.

الفقرة الأولى: الموارد المالية ذات الطبيعة الجبائية

تعتبر المداخل الطبيعية الجبائية⁵²⁷ من أهم ركائز المالية الترابية⁵²⁸ عموما وتشمل مجموع الرسوم التي تستفيد منها الجماعات الترابية في مجالها الترابي أو الإقليمي أو الجهوي⁵²⁹.

إن الجهات بالمغرب تستفيد بموجب أحكام المادة 4 من قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 من ثلاثة رسوم وهي على الشكل التالي⁵³⁰:

أولا: الرسم على رخص الصيد

أساس فرض الرسم وعناصر التصفية: نظم المشرع الرسم على رخصة الصيد بأربعة مواد (114-115-116-117)، وردت ضمن الباب السادس عشر، من القانون رقم 47.06 ويعد هذا الرسم من الجبايات التي تم التنصيص عليها في ظل القانون رقم 30.89. حيث كان يعرف بالرسم المفروض على الصيد البري، قبل أن يتم تعديله بموجب الإصلاح القانوني السالف الذكر، ويفرض هذا الرسم على المستفيد من رخصة الصيد بمناسبة تسليمه الرخصة المذكورة، وقد حدد المشرع أساس احتساب الرسم بناء على عملية تسليم الرخص، حيث نحى بذلك منحى المشرع الفرنسي الذي لم يعتد بدوره بعملية الصيد والقنص ذاتها، فبالرغم من أهمية هذا الأساس في حماية الوحش البري وتحسين حصيلة الرسم خصوصا وأن هذا النشاط ترفيهي لا تلجأ إليه إلا الطبقات الميسورة، أما سعره فقد

⁵²⁵ - التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون مالية 2016، ص. 119.

⁵²⁶ - Appui à la décentralisation et à la gouvernance, op.cit ; P. 19.

⁵²⁷ - الهاشمي ابا سيدي، الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة - الواقع والآفاق، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012، ص. 26.

⁵²⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع، ص. 15.

⁵²⁹ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 54.

⁵³⁰ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

حدده المشرع في 600 درهم كمبلغ ثابت عن كل سنة بحسب منطوق المادة 15 من القانون 47.06 ويتم الأداء تلقائيا عند تسليم رخصة الصيد.

ب-تحصيل الرسم: طبقا للمادة 116 من القانون رقم 47.06 يقوم شسيع مداخل العمالة أو الإقليم التابع للجهة المعنية، باستخلاص الرسم المستحق وتسليم الطابع الخاص للملزم قصد تقديمه للمصلحة المكلفة بمنح رخصة الصيد للقيام بالصاقه على الرخصة، كما يتعين على شسيع مداخل العمالة أو الإقليم التابع للجهة، للقيام بدفع مبلغ الرسم المستخلص في نهاية كل شهر إلى القابض المكلف بتدبير ميزانية الجهة التابعة لها العمالة أو الإقليم المعني، ويثبت أداء الرسم بوضع طابع خاص على وثيقة رخصة الصيد المسلمة للملزم⁵³¹.

ثانيا: الرسم على استغلال المناجم

أ- مجال التطبيق، أساس الفرض وعناصر التصفية: لقد سبق للمشرع وأن نظم الرسم على استغلال المناجم⁵³²، بموجب القانون المنظم للجهات 47.96، قبل أن يعود وينظمه من جديد بمقتضى القانون رقم 47.06، وذلك من خلال المواد (118-119-120) من الباب السابع عشر (17). ويستحق الرسم لفائدة ميزانية الجهة التي يتواجد بنفوذها الترابي المنجم موضوع الاستغلال، ويفرض الرسم على نشاط الاستغلال المنجمية، وعلى مستغلي المناجم (الأشخاص أصحاب الامتياز) كيفما كما الشكل القانوني للاستغلال⁵³³.

وقد حدد المشرع أساس احتساب الرسم على استخراج المناجم، انطلاقا من حجم الأطنان المستخرجة بالأمتار المكعبة خلال السنة، أما سعر الرسم فقد حدده الإصلاح الجبائي الجديد ما بين درهم واحد كحد أدنى و3 دراهم كحد أقصى عن كل طن مستخرج، وبذلك يكون قد منح الهيئات، المنتخبة تحديد السعر الحقيقي الذي يجب اعتماده من أجل تصفية هذا الرسم تماشيا مع طبيعة الموارد المستخرجة وكمياتها⁵³⁴.

⁵³¹ - المادة 117 من القانون رقم 47.06.

⁵³² - الجزء الأول، الباب التاسع عشر من نفس القانون.

⁵³³ - المادة 118 من نفس القانون.

⁵³⁴ - سعيد جفري، الجبايات المحلية، مكتبة الرشاد، سطات الطبعة 2015، ص. 112.

والملاحظ هنا أن سعر الرسم على استغلال المناجم كان يحدد بمرسوم يصدر كل ثلاث سنوات باقتراح من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمعادن، وكان يراعي في ذلك قيمة كل مادة معدنية أو مجموعة من المواد المعدنية.

وبناء على ما سلف، نعتبر تحديد سعر أدنى وأقصى للرسم ومنح الهيئات المنتخبة سلطة تحديد سعر الرسم، مبادرة مهمة في مجال دعم الاستقلال المالي للجماعات الترابية ولو بشكل نسبي⁵³⁵.

ب- تحصيل الرسم: يدفع مبلغ الرسم تلقائيا لدى صندوق شسيع مداخل الجهة كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس الكميات المستخرجة خلال هذه الفترة، بناء على بيان للأداء تعده الإدارة⁵³⁶، أما سعر الرسم فقد حدد ما بين درهم واحد و3 دراهم عن كل طن مستخرج.

ثالثا: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ

أ- مجال التطبيق، أساس الفرض وعناصر التصفية: يعتبر الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ⁵³⁷ من الرسوم التي جاء بها لأول مرة القانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي، بهدف تدعيم الموارد الذاتية للجهة، وقد تم الإبقاء على هذا الرسم ضمن الإصلاح الجبائي الجديد، من خلال إعادة تنظيم المشرع له من خلال خمس مواد (121-122-125-123-124) ضمن الباب الثامن عشر من القانون 47.06 المنظم لجبايات الجماعات الترابية.

ويطبق هذا الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ الواقعة بالنفوذ الترابي للجهة، ويتعلق الأمر بالهيئات المكلفة بتدبير الموانئ، لاسيما خدمات الشحن والإفراغ المتعلقة بالبواخر، وخدمات الصيانة والتمويل والإصلاح والخدمات المتعلقة بجر البواخر، باستثناء

⁵³⁵ - كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي مطبوعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2010، ص. 71.

⁵³⁶ - نصت المادة 120 من القانون 47.06 بخصوص الإقرار ودفع الرسم، أن يتعين على مستغلي المناجم الإدلاء قبل فاتح أبريل من كل سنة بإقرار إلى مصلحة الوعاء التابعة للجهة، يتضمن الكميات المستخرجة من المواد المنجمية خلال السنة المنصرمة.

⁵³⁷ - الجزء الأول، الباب الثامن عشر من القانون 47.06.

الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي والمتعلقة بالسلع العابرة غير الموجهة للسوق الوطني⁵³⁸، ويفرض هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للخدمات المقدمة للموائى، والملمزم به هو المستفيد من هذه الخدمات وذلك حتى في حالة إعفائها من الضريبة على القيمة المضافة. ويفرض الرسم على الخدمات المقدمة بالموائى، على أساس المبلغ الإجمالي لرقم المعاملات المتخذ كأساس لحساب الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على الخدمات المقدمة داخل نطاق الموائى ولو في حالة الإعفاء، ويتكون رقم المعاملات من مبلغ بيع السلع، فيما يخص البيوع المنجزة من طرف التجار المستوردين، حسب المادة الحادية عشر من القانون رقم 30.89 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، أما السعر فتم تحديده ما بين 2% كحد أدنى و5% كحد أقصى، من رقم الأعمال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁵³⁹.

ب- تحصيل الرسم: يتم استخلاص الرسم على الخدمات المقدمة بالموائى من طرف الهيئات التي تقدم الخدمات، ويتعين على الهيئات المكلفة بالاستخلاص إيداع إقرار للإدارة قبل فاتح أبريل من كل سنة التابعة للجهة، ودفع مبلغ الرسم لدى شسيع مداخل الجهة، كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس رقم الأعمال التي تم تحقيقه خلال هذه الفترة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁵⁴⁰. وعموما تستفيد الجهة على غرار باقي الجماعات الترابية الأخرى بموجب قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 من ثلاثة رسوم جهوية وهي الرسم على رخص الصيد والرسم على استخراج المناجم والرسم على الخدمات المقدمة بالموائى⁵⁴¹، وتصل نسبة هذه الرسوم إلى 17.84% كما هو مبين في المبيان التالي:

⁵³⁸ - المادة 121 من نفس القانون.

⁵³⁹ - علي أفاكو، موقع الجبايات المحلية في الاستقلال المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس بسلا، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 14.

⁵⁴⁰ - سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 114.

⁵⁴¹ - محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية دار النشر المغربية - البيضاء، سنة 2001، العدد 29، ص. 215.

رسم توضيحي 1: توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية

تركيب شخصي: يبين توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية

يتضح من خلال المبيان أعلاه، أن البنية المالية الذاتية للجهة، تبقى بنية ضعيفة لا ترقى⁵⁴² إلى مستوى تغطية الاختصاصات والصلاحيات المسندة للجهات بموجب القانون 111.14، ذلك أن مواردها الجبائية خاصة منها الذاتية لا تقدم عائدات مهمة يمكن أن تسعفها في النهوض بالمسؤوليات الملقة عليها مما تضطر معه إلى البحث عن مصادر استثنائية كالإعانات والإمدادات التي تقدمها الدولة، وهو الأمر الذي يزيد من تعميق تبعيتها وخضوعها.

وهكذا يتبين أن الجهة لا تستفيد بموجب قانون 47.06 إلا من ثلاثة رسوم محلية أي ما يشكل نسبة 17.64% من مجموع الرسوم المستحقة للجماعات الترابية⁵⁴³، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالرسوم المستحقة للجماعات التي تصل إلى 64.70%، مما يبرز ضعف البنية المالية للجهة التي لا زالت بعيدة عن القيام بأدوارها كقاطرة للتنمية⁵⁴⁴، ولم يستطع القانون 47.06 الذي كان يعلق عليه آمالا كبيرة في أن ينصف الجهة ويبرز أهميتها لكن الذي وقع مرة أخرى هو تكريس المعاملة التفضيلية بين الجماعات الترابية

⁵⁴² - الهاشمي ابا سيدي، مرجع سابق، ص. 38-39.

⁵⁴³ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 113.

⁵⁴⁴ - يونس مليح، مرجع سابق، ص. 114.

وكان الجماعات القاعدية هي وحدها المعنية بالإصلاح خاصة وأن مبدأ المطابقة لم يتم الاعتراف به على المستوى الجهوي الذي يمثل الإطار الأنسب لتطوير اللامركزية.

وعموما فالرسوم الجهوية الذاتية لا تقدم عائدات مالية مهمة⁵⁴⁵ ولا تساهم بالشكل المطلوب في تقوية الإمكانيات التمويلية للجهة كجماعة ترابية تتميز بضخامة المهام وشح الموارد وندرتها، وكمثال على ذلك فهذه الرسوم الثلاث يستحيل تعميمها على جميع الجهات المغربية بحكم تضريبها لبعض القطاعات والمواد التي ترتبط بالمؤهلات الطبيعية والاقتصادية للجهات، علما أن هاته الأخيرة ليست على قدم المساواة، مما يجعل جزء منها لا يستفيد من هذه الرسوم⁵⁴⁶. كما أننا نجد أن غالبية الجهات لا تتوفر على إدارة جبائية محددة الهياكل وواضحة المعالم، مما يؤثر سلبا في تدبير هذه الجبايات⁵⁴⁷.

الفقرة الثانية: الموارد المالية ذات الطبيعة غير جبائية

تعتبر موارد الأملاك المخصصة للجماعات الترابية بصفة عامة ومنها الجهة جد مهمة بالنسبة للميزانية الترابية، وخصوصا بالنسبة للموارد.

وحيث أن موارد الضرائب والرسوم تشكل العمود الفقري للتمويل الذاتي للجماعات الترابية بشكل عام ومنها الجهة، فإن مداخيل أملاك الجهة تحتل مكانة مهمة، وذلك لاعتبارات متعددة نذكر منها، أنها موارد صافية ناتجة عن أملاك ذاتية للجهة⁵⁴⁸، التي تتمتع بكامل الحرية للتصرف فيها، بخلاف الضرائب والرسوم وضرائب الدولة، لهذا تظهر أهمية موارد أملاك الجهة بالنسبة لتمويل الميزانية الجهوية، وخصوصا إذا كانت عملية تدبيرها وتسييرها تتم وفق مبادئ الحكامة الجيدة.

وعموما تتكون الأملاك العقارية للجهة من أملاك تابعة لملكها العام وأخرى لملكها الخاص.

⁵⁴⁵ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 139.

⁵⁴⁶ - كما هو الحال بالنسبة لجهة فاس مكناس وجهة بني ملال خنيفرة وجهة درعة تافيلالت، إما بسبب عدم توفرها على سواحل بحرية أو موانئ وإما لمحدودية الخدمات المقدمة في بعض الجهات الأخرى.

⁵⁴⁷ - يوسف الشهب، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة - دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2015-2016، ص. 2.

⁵⁴⁸ - نور الدين التزاني، مرجع سابق، ص. 132.

كما يمكن للدولة أن تفوت للجهة أو أن تضع رهن إشارتها أملاكاً عقارية لتمكينها من ممارسة أنشطتها واختصاصاتها المخولة لها بموجب أحكام القانون التنظيمي، وهنا وجبت الإشارة والتذكير بالمادة 222 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وهي مادة فريدة ضمن الباب الخاص بالأملاك العقارية للجهة.

وهكذا تتوفر الجهات على أملاك عقارية مثلها مثل باقي الجماعات الترابية الأخرى، حيث يتولى مجلسها التداول في قضايا الجهة ومنها ما يرجع للمسائل المرتبطة بمجال الأملاك، ونخص بالذكر الاختصاصات الواردة في المادة 98 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على ما يلي:

- تدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها.
 - اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- ويلاحظ أن الموارد الذاتية للجهة تبقى محدودة إن لم نقل ضعيفة⁵⁴⁹ ودون مستوى تحقيق شروط التنمية الترابية، وتشكل إحدى أهم مظاهر أزمتها المالية على مستوى الموارد الذاتية، حيث تضطر الجماعات الترابية ومنها الجهات لوسائل تمويلية إستثنائية من أجل تحسين وضعيتها المالية، وتتمثل الموارد الخارجية والإستثنائية من مداخل أو موارد الإمدادات والقروض، وهي موارد لا يتعارض إقرارها من حيث المبدأ مع ضرورة دعم الموارد الذاتية، لكن اللجوء إليها عادة ما تواجهه صعوبات وعراقيل فضلاً عن كونه وسيلة تفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في النشاط الترابي⁵⁵⁰ للجهة وهو ما يمثل تهديداً وضرباً لمبدأ الاستقلال المالي للجهة⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ - منعم لحري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 53.

⁵⁵⁰ - فاطمة مزروع السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2003، ص.

.277

⁵⁵¹ - Driss BASRI, « La décentralisation au Maroc » de la conseil à la région, Edition NATALAN, France, 1994, p. 184.

إن العديد من الأبحاث والدراسات في الميدان المالي الترابي، تؤكد أنه بات من اللازم إعادة النظر في السياسة الاقتراضية المعمول بها حالياً، وذلك بالشكل الذي يتناسب والتحديات التي تفرضها الظروف والحقائق الاقتصادية والاجتماعية، وما يفرضه ذلك من تقوية الموارد المالية للجهة، وتعزيزها لمواجهة المتطلبات التنموية في كل المجالات والمستويات⁵⁵².

وعموماً فمدخول الأملاك الجهوية يشكل وسيلة مهمة في تنمية الموارد الذاتية للميزانية الجهوية لأنه كلما ازداد حجم هذه الأملاك وتنوعت أصنافها كلما استغل ذلك في خلق استثمارات عمومية أو إنجاز شراكات مع فاعلين آخرين من أجل إنشاء المرافق العمومية الجهوية والبنيات التحتية الضرورية وتشمل المداخل العائدة للجهة من خلال التدبير المباشر للممتلكات المنقولة والعقارات التابعة لها⁵⁵³، أو التي يسمح القانون بتوجيهها لفائدتها، وفيما يخص هذه الأملاك، فلا نجد نصاً صريحاً يحددها أو يعرفها أو يحدد دور الجهات بخصوصها اللهم ما هو موجود من نصوص عامة يمكن أن نفهم منها ذلك، كاهتمام المجلس الجهوي مثلاً بكل ما من شأنه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعداد برنامج التنمية الجهوية وضرورة خضوع قرارات هذا المجلس لمراقبة السلطة المختصة بخصوص العمليات العقارية الخاصة بالملك الخاص، أو أعمال تدبير الملك العام للجهة، وهنا نذكر بإحدى التوصيات الهامة لأعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية لسنة 1998 التي طالبت بنصوص تنظم ممتلكات الجهة، وبالتالي فإن غياب نص صريح يحدد ذلك ستبقى الجهة بدون ممتلكات⁵⁵⁴.

وتتوفر الجهة كباقي الجماعات الأخرى على أملاك عقارية ومنقولة منها ما له طبيعة خاصة وما له طبيعة عامة، أي أنه مرصود لخدمة المنفعة العامة، وحيث يتولى المجلس الجهوي البث في قضايا الجهة، بما في ذلك المسائل المرتبطة بمجال الأملاك أثناء

⁵⁵² - Michel BOUVIER, op. Cit ; p. 49.

⁵⁵³ - المادة 222 من القانون التنظيمي 111.14.

⁵⁵⁴ - محمد بوجيدة، وميلود بلخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة دلائل التسيير - العدد الخامس، 1998، ص. 91.

مداولاته، فهو يهتم بكل ما من شأنه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁵⁵⁵، ومن ضمنها الاختصاصات التالية⁵⁵⁶:

- قبول الهبات والوصايا أو رفضها؛
- المساهمة في تأسيس شركات التنمية الجهوية أو شركات اقتصادية مختلطة؛
- الاشتراك والبيع أو المعاملات أو المعاوزات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وتبدير الملك العام؛

كما أن قرارات المجلس الجهوي المرتبطة بتبدير الأملاك العامة أو الخاصة للجهة تتطلب المصادقة الصريحة من قبل سلطة المراقبة (سابقا الوصاية)⁵⁵⁷.

وعموما وحتى تتمكن الجهة من توظيف رصيدها العقاري إن وجد لبلوغ وتحقيق التنمية الشاملة، فهي مطالبة بضبط أملاكها العقارية وتسوية وضعيتها القانونية، كما يتوجب عليها تنمية رصيدها العقاري لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية للتنمية⁵⁵⁸.

وتتفاوت الجماعات الترابية في حجم الاستفادة من الأملاك المحلية، لأن الجماعات الحضرية هي الأكثر استفادة من مداخل هذا المورد، حيث نجد مثلا في دجنبر 2008 قد استفادت هذه الجماعات من 806 مليون درهم أي نسبة 53.87% من مجموع مداخل الأملاك المحلية، وبدرجة أقل نجد استفادة الجماعات القروية من حجم مداخل الأملاك المحلية، ففي دجنبر 2008 تستفيد هي الأخرى من 42.58% بمبلغ 637 مليون درهم، لكن العمالات والأقاليم والجهات هي الجماعة الأقل استفادة من حجم المداخل المحلية⁵⁵⁹.

ومن الناحية النوعية تبرز دراسة موارد الجماعات الترابية ضعف مساهمة عائدات الأملاك في مجموع الموارد، وبلغت هذه العائدات 1.7 مليار درهم، أي 5.4% من

⁵⁵⁵ - نجيب جيري، أملاك الدولة قصور النظام القانوني والتنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير الجبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد الأول، السنة 2012، ص. 78.

⁵⁵⁶ - المادة 41 من القانون 47.96.

⁵⁵⁷ - منية بلماح، واقع تبدير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المغربية والتنمية، العدد 115، مارس أبريل 2014، ص. 136.

⁵⁵⁸ - كريم لحرش، تبدير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 116.

⁵⁵⁹ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 44.

مجموع الموارد، وتتراوح هذه المساهمة بين 8% بالنسبة للجماعات القروية وأقل من 1% بالنسبة للجماعات الحضرية والأقاليم والجهات⁵⁶⁰. ورغم هذه التفاوتات المسجلة فإن أملاك الجماعات الترابية تعد من الأركان الأساسية للموارد الذاتية التي تستفيد منها، فهي تلعب دورا مهما في تنمية وتنشيط الحركة المالية المحلية، حيث يتم وصفها بثروة الجماعات الترابية، فهي المتحكم في غناها أو فقرها لأنها تساهم بشكل كبير في عملية التمويل الميزانية وكذلك توطين المشاريع التنموية، وذلك عن طريق توفير بعض الأموال المستخلصة والرسوم المفروضة على استغلال الملك العام.

لكن أملاك الجماعة الترابية تعاني مجموعة من الإختلالات الأساسية نذكر منها ما يلي⁵⁶¹:

- تعدد النصوص التشريعية والتنظيمية؛
 - نظام تشريعي وتنظيمي ناقص وغير كامل؛
 - تعقيد الشكليات والمساطر المتعلقة بتدبير الممتلكات وضعف تطهير العقار؛
 - ضعف مساهمة موارد الأملاك في تنمية الجماعات الترابية.
- وللخروج من هذه الوضعية وجب الإسراع بإصلاح تشريعي لمعالجة هذه الاختلالات عن طريق العناصر التالية⁵⁶²:

- تنمية منتوج الأملاك العقارية للجماعات الترابية⁵⁶³.
 - تحسين المحافظة على أملاك الوحدات الترابية.
 - تقوية مراقبة تدبير الأملاك الجهوية.
- ويمكن تحقيق ذلك باتخاذ التدابير المتعلقة بتنظيم استغلال الملك العام الترابي ووضع مبدأ المنافسة لاستغلال الملك العمومي مؤقتا مع تمديد مدة الاستغلال لأجل تشجيع

⁵⁶⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص. 38.

⁵⁶¹ - محمد علي أديبا، الإشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية للمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29، 2001، ص. 220.

⁵⁶² - دليل أملاك الجماعات المحلية للمديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، المطبعة الأولى 2009، ص. 26.

⁵⁶³ - المادة 222 من القانون التنظيمي 111.14 جاء فيها: "يمكن للدولة أن تفوت للجهة أو ان تضع رهن إشارتها أملاك عقارية لتمكينها ممارسة الاختصاصات المخولة لها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي".

المشاريع الاستثمارية الكبرى ومنح ضمانات أكبر للمستثمرين الخواص، ثم تثمين وتقوية الملك المحلي الخاص عن طريق رصد منتج تفويت الأملاك العقارية الخاصة لتكوين احتياطات عقارية أو إنجاز مشاريع استثمارية، إضافة إلى تحسين المحافظة على الأملاك العقارية، وكلها عناصر تهدف إلى تثمين وتحسين استغلال الملك العام.

كما أن القروض التي تلجأ إليها الجهات والجماعات الترابية الأخرى، هي إحدى الموارد الاستثنائية لتمويل البرامج، والمشاريع التنموية⁵⁶⁴، وهي بالتالي مصدر من مصادر التمويل، يتميز عن باقي الموارد المالية للجماعات الترابية⁵⁶⁵، سواء الذاتية أو المحولة من قبل الدولة، بكونه موردا غير قار بل مؤقت يخصص لنفقة استثمارية معينة في إطار الميزانية كما لا يجب إدراجه في الجزء المخصص للتسيير، ولا يخصص لسداد دين سابق، بخلاف الموارد الأخرى، كما أن التدابير المتعلقة به لا تخص المنتخبين وحدهم، بل الاستفادة والوصول الفعلي لهذا المورد، يتطلب اتفاقا تعاقديا يبرم مع صندوق التجهيز الجماعي⁵⁶⁶ الذي يعتبر في ظل غياب مؤسسات أو أجهزة مالية تختص في مجال الاقتراض الجماعي المؤسسة الوحيدة التي تتكلف بتدعيم القروض للجماعات الترابية وهيئاتها ومنها الجهات، في دعم مشاريعها في مجال تمويل برامج التجهيز الأساسية⁵⁶⁷.

وبشكل عام، قبل الانتقال للحديث عن الموارد المحولة أو المرصودة للجماعات الترابية من طرف الدولة⁵⁶⁸، لابد من الإشارة إلى أن المشرع نص على موارد أخرى

⁵⁶⁴ - سعيد بوفريوي، التنظيم المالي للجهة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، وحدة التكوين والبحث، المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 92.

⁵⁶⁵ - Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Edition du conseil de l'Europe, Avril 1998, p. 22.

⁵⁶⁶ - يعتبر صندوق التجهيز الجماعي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي وهي مخصصة لتمويل الاستثمار العمومي على المستوى المحلي، وقد تم إنشائه سنة 1959 وتمت هيكلته بظهير 5 غشت 1992، ثم بظهير آخر بتاريخ 6 يوليوز 1993 المتعلق بممارسة بنشاط مؤسسات القروض والرقابة عليها، ثم بظهير 2 غشت 1986 لقانون 11.96 الخاص بإعادة هيكلة الصندوق.

⁵⁶⁷ - محمد فاضل الرزعة، التمويل الجماعي بين محدودية الموارد ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، وحدة تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص. 53.

⁵⁶⁸ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 88.

للجهات⁵⁶⁹، ونذكر منها صندوق التأهيل الاجتماعي⁵⁷⁰ وصندوق التضامن بين الجهات⁵⁷¹.

1- صندوق التأهيل الاجتماعي:

يعتبر هذا الصندوق مصدر تمويل مؤقت، هدفه سد العجز في مجالات البنية التحتية الأساسية والتجهيزات والتنمية البشرية، بشكل عام، ونذكر هنا مجال الكهرباء والماء الصالح للشرب، والسكن غير اللائق والصحة والتربية، وشبكة المواصلات والطرق، ويعتبر رئيس الحكومة أمرا بقبض مداخليل وصرف نفقات هذا الصندوق.

2- صندوق التضامن بين الجهات:

يهدف هذا الصندوق إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، ويعتبر وزير الداخلية أمرا بقبض مداخليل وصرف نفقات هذا الصندوق، هذا بالإضافة إلى ما حدده القانون المالي لسنة 2016، فيما يخص إحداث الحساب الخصوصية المرصد لأمر خصوصية والمسمى بصندوق التضامن بين الجهات⁵⁷².

الفرع الثاني: الموارد المالية المحولة من الدولة

إن الموارد المحولة لفائدة الجماعات الترابية⁵⁷³ وعلى رأسها الجهات في التجارب المقارنة تغطي نسبة مهمة ومرتفعة في بنية تمويل ميزانيتها غير أن طبيعة هذا التحويل⁵⁷⁴، تختلف من دولة إلى أخرى، فالتجربة الألمانية على سبيل المثال، تقسم مع الولايات أغلب الموارد ذات المردودية المرتفعة بموجب الدستور، وهو كذلك نفس الأمر بالنسبة للمجموعات المستقلة بإسبانيا، حيث نجد الدستور يشير إلى توزيع الموارد المالية

⁵⁶⁹ - الفصل 142 من الدستور 2011.

⁵⁷⁰ - المواد من 229 إلى 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵⁷¹ - المواد من 224 إلى 236 من نفس القانون التنظيمي.

⁵⁷² - المادة 19 من قانون مالية 2016، ظهير شريف 1.50.150، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015)، بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016.

⁵⁷³ - الفقرة الثانية من الفصل 141 من دستور 2011.

⁵⁷⁴ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 79.

بينها وبين المركز، خلافا للتجربة المغربية⁵⁷⁵، حيث الجماعات الترابية لا تستفيد، إلا من نسبة محددة من حصيللة الضرائب العامة⁵⁷⁶.

الفقرة الأولى: أنواع الضرائب المحولة

مقابل عدم استفادة الجهات من الضريبة على القيمة المضافة خصص المشرع المغربي جزء من بعض الضرائب الوطنية للجهات، وهكذا فقد حدد 5% من الضريبة على الشركات وكذلك نسبة 5% من الضريبة على الدخل ثم الرسم على عقود التأمين في حدود 20% كهدف في سنة 2021.

أولاً: الضريبة على الشركات

خصص المشرع نسبة 5% من الضريبة على الشركات للجهات وهي ضريبة تم إحداثها بتاريخ 26 يونيو 1986، وبذلك بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.86.233 الخاص بالقانون 24.86⁵⁷⁷ المتعلق بالضريبة على الشركات سابقا، الذي حل محل الضريبة على الأرباح المهنية وانتقلت من 1% إلى الرقم الحالي أي 5% في أفق 2021. ويجب الإشارة إلى أن هذه الضريبة تفرض على الشركات سواء كان مقرها بالمغرب أو خارجه، بالنسبة لكافة الأرباح والدخول المتعلقة بالسلع التي تملكها، والأنشطة التي تقدم لها، وكذلك العمليات الهادفة إلى الحصول على ربح التي تنجزها بالمغرب ولو بصورة عوضية⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ - عبد القادر الطالبي، مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الاول، كلية الحقوق وجدة، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 144.

⁵⁷⁶ - Mohamed BRAHIMI, le financement des collectivités locales au Maroc, in Remald, Série « Thèmes actuels » N° 1995, p. 15.

⁵⁷⁷ - قانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.86.239 بتاريخ 31 دجنبر 1986، جريدة رسمية عدد 3873 بتاريخ 21 يناير 1987 ص 67 مع مراعاة مستندات المادة 5 من قانون المالية رقم 06.43 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 1.06.232 بتاريخ 31 دجنبر 2006 الذي قام بإدماج هذا القانون في المدونة العامة للضرائب.

⁵⁷⁸ - الضريبة على الشركات وفق قانون مالية سنة 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع العدد 20، الطبعة الأولى، دار الإحصاء التضامني 2010، ص. 15.

كما أن الضريبة على الشركات تفرض حتى على المؤسسات غير المتوفرة على مقر بالتراب المغربي، وتسمى الشركات غير المقيمة⁵⁷⁹، وذلك بالنسبة للمبالغ الإجمالية التي تحصل عليها مقابل أشغال تنجزها أو خدمات تقدمها، إما لحساب فروع خاصة بها، وإما لحساب أشخاص طبيعيين أو معنويين مستقلين، إذا كان للفروع والأشخاص المذكورين موطن بالمغرب، أو كانت تزاوّل فيه نشاطا معين.

حيث ساهمت وستساهم هذه الضريبة في تغذية الموارد المالية لميزانية الجهة بنسبة 1%، وصولا إلى 5% غير أنه لا يمكن الإرتهان فقط لهذه الضريبة نظرا لارتباطها الشديد بالوضعية المالية لمالية الدولة⁵⁸⁰، وكذا التقلبات المتنوعة والعديدة أو المختلفة التي تعرفها هذه الأخيرة، وبالتالي فهي تتأثر بتأثر الميزانية العامة للدولة نتيجة هذه الاختلالات والتقلبات⁵⁸¹.

ثانيا: الضريبة على الدخل

كانت تسمى سابقا بالضريبة العامة على الدخل وتم إحداثها بمقتضى القانون الإطار لسنة 1984 في فصله الثاني، وقد تم تنظيمها بأحكام الظهير الشريف رقم 1.89.116 الخاص بتنفيذ القانون رقم 17.89.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الضريبة يتم فرضها على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين، وتخضع لهذه الضريبة أصناف الدخول والأرباح التالية:

- الدخول المهنية.
- الدخول الناتجة عن المستغلات الزراعية
- الأجور والدخول التي في حكمها.
- الدخول والأرباح العقارية.
- الدخول والأرباح الناتجة عن رؤوس الأموال المنقولة.

⁵⁷⁹ - كانت تعرف سابقا بالشركات الأجنبية، لكن وتبعا لقانون المالية لـ 2010 أصبح يطلق عليها اسم الشركات غير المقيمة.

⁵⁸⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 18.

⁵⁸¹ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 36.

وتفرض الضريبة على الدخل كل سنة على مجموع أنواع الدخل التي حصل عليها الملتزم الخاضع للضريبة خلال السنة السابقة.

ولم تدخل هذه الضريبة حيز التنفيذ إلا بحلول سنة 1990 وتعتبر بذلك الركن الأخير في الإصلاح الجبائي الذي حل محل الضرائب النوعية القديمة التي عرفها النظام الجبائي المغربي، وبالتالي فتخلي الدولة عن جزء من الضريبة لفائدة الجهة يعد مكسبا مهما لهذه الأخيرة، بعدما كانت وارداتها حكرا خاصا للميزانية العامة للدولة⁵⁸².

وهكذا إذن وإلى غاية 2015 ظلت الجهات تستفيد من حصة من حصيللة الضريبة على الشركات وكذلك من حصيللة الضريبة على الدخل، حددت بنسبة كل واحدة منهما في 1% بموجب قانون المالية لسنة 1999-2000.

كما نص القانون على إحداث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت اسم الصندوق الخاص لحصيللة حصص الضرائب المرصدة للجهات⁵⁸³. يتم فيه إيداع الحصتين السالف ذكرهما، حيث يعتبر وزير الداخلية الأمر بالصرف.

وتعتمد تقنية توزيع موارد هذا الحساب الخاص الذي تم اعتماده في القانون السالف الذكر على تقسيم هذه المواد إلى صنفين، بحيث يتم توزيع الصنف الأول بتساوي بين الجهات لتأمين حد أدنى من الموارد لكل منهما، بينما يتم توزيع النصف الآخر حسب مساحة كل جهة وعدد سكانها القانوني المحدد في آخر إحصاء عام للسكان والسكنى، وفيما يتعلق بالمعايير المعتمدة فإن وزارة الداخلية هي المسؤولة عن توزيع نسبة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وفق ثلاث معايير وهي⁵⁸⁴:

- المعيار الجرافي، ويشكل الجزء الأهم بحيث يمثل 50%.

- معيار الساكنة بنسبة 37.5%.

- معيار مساحة الجهة بنسبة 12.5%.

⁵⁸² - Rachid EIMOUSSAOUI, op. cit; p. 235.

⁵⁸³ - قانون المالية لسنة 2016.

⁵⁸⁴ - اللجنة الاستشارية للجهوية، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص.

وتجدر الإشارة إلى أن حصة الميزانيات الجهوية من هاتين الضريبتين تختلف من سنة لأخرى، ففي سنة 2005 استفادت الجهات من 353 مليون درهم، لترتفع هذه النسبة بشكل كبير خلال سنة 2006 إلى 640 مليون درهم، لكن هذا الارتفاع لم يستمر سنة 2007، بحيث لم تحصل الميزانية الجهوية إلا على 493 مليون درهم، لتعود الارتفاع بدرجة أقل خلال سنة 2008، إذ سيتم تحويل 576 مليون درهم⁵⁸⁵ للجهات.

والملاحظ أنه رغم رمزية 1% من هذه الضرائب في الماضي القريب، فإنها كانت تمثل أهمية بالنسبة للجهات حيث يتضح بعد تحليل بنية مواردها أن هذه التحويلات المالية مثلت 60.4% سنة 2012 و53% سنة 2014 مقابل 33% سنة 2003 و41.4% سنة 2005 من مجموع الموارد المالية للجهات، ومن خلال قراءة هذه النسبة يتضح اتجاهها نحو الارتفاع في بنية موارد الجهات، ويمكن تفسير هذه الوضعية بالارتفاع التدريجي بنسبة مساهمة الضريبة على القيمة المضافة وكذلك الدعم الإستثنائي في الوقت الذي تسجل مساهمة التحويلات⁵⁸⁶ من خلال الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل انخفاضا متتاليا قبل خروج القانون التنظيمي 111.14 لحيز الوجود سنة 2015. حيث يتضح بجلاء أن حصيلة هذه الضريبة برسم سنة 2018 عرفت تطورا ملحوظا مقارنة على ما كانت عليه قبل دخول القانون التنظيمي رقم 14-111 حيز التنفيذ كما سنبين ذلك أسفله

رسم توضيحي 2: الضريبة المرصدة للجهات 2018



المصدر: تقارير مرفقة بمشروع قانون المالية لسنة 2018 بملايين الدراهم.

⁵⁸⁵ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 69.

⁵⁸⁶ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 48.

إنطلاقاً من هذا المبيان يتضح أن الضريبة المرصدة للجهات عرفت تطوراً مهماً، سينعكس إيجاباً على ميزانية هذه الوحدات الترايبية مقارنة بما كانت عليه قبل سنة 2016. وسنوضح هذا الفرق بين ما كانت عليه هذه التحويلات وكيف أصبحت، حيث نرى أنها بلغت 7077,9 مليون درهم سنة 2018. في حين لم يتجاوز هذا الرقم سنتي 2013 و 2014 على التوالي 732 و 758. لكن التساؤل المطروح هو مدى قدرة الجهات على صرف هذه الميزانيات الجهوية في تحقيق التنمية المتوازنة والقضاء على الفوارق المجالية.

جدول 4: تطور التحويلات من الموارد الناتجة عن الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل

وحجمها في مجموع الموارد قبل دخول القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ

أنواع التحويلات	2012	2013	2014
الضريبة على الشركات	413	373	509
الضريبة على الدخل	299	359	249
المجموع	712	732	758
مجموع المداخل	1351	1701	1901
مجموع الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات	52,7%	43,03%	37,5%

المصدر: تركيب شخصي تم إعداده من تجميع المعطيات الخاصة بقوانين المالية، والجريدة الشهرية للمالية المحلية المنشورة من طرف الخزينة العامة للمملكة.

لكنني لاحظت أن وزارة الداخلية قبل سنة 2016 كانت تقوم بتحويل جزء من موارد مالية من حصة الجماعات الترايبية من منتج الضريبة على القيمة المضافة إلى الجهات، وهذه النسبة تتغير لأنها تحول في الحصة الاستثنائية⁵⁸⁷، خلافاً لما أصبح عليه الأمر بعد دخول القانون التنظيمي حيز التنفيذ حيث حرم الجهات من الاستفادة من حصة الجماعات الترايبية من الضريبة على القيمة المضافة.

وخلال الفترة الممتدة بين 2002 و 2014 عرف الحسابان الخصوصيان للخزينة والمنصوص عليهما في قوانين المالية تطوراً مهماً بمتوسط معدل سنوي بلغ 9.15%

⁵⁸⁷ - 95 مليون درهم سنة 2010، 61 مليون درهم سنة 2011، و 96 مليون درهم سنة 2012، و 161 مليون درهم سنة 2013.

(أنظر الجدول أسفله) وفي سنة 2015 بلغ هذان السقفان 801.21 مليون درهم بالنسبة لحصتي الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل و 274.64 مليون درهم بالنسبة للحصة من الرسم على عقود التأمين.

جدول 5: تطور الموارد المالية المحولة للجهات قبل 2015

طبيعة المعطيات	2002	2006	2010	2014	متوسط معدل التطور السنوي
سقف حصتي الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات	280.32	394.68	652.19	756.03	8.62%
سقف الحصة من حصيلة الرسم على العقود التأمين	80	80	80	274.35	10.82%
المجموع	360.32	474.68	732.19	1030.38	9.5%

المصدر: تركيب شخصي من قوانين المالية للسنوات المذكورة أعلاه.

وتحدد نسبة أو حصة الجهة من الضريبة على الدخل بحسب قوانين المالية، مما يجعلها مرتبطة بالوضعية المالية العامة للدولة، لكن نلاحظ أنه بمقتضى قانون مالية 2004، تم تحديد نسبة 1% من حصة هذه الضريبة لفائدة الجهات وأصبحت تتطور بشكل تصاعدي إلى أن تصل إلى 5% في سنة 2021. وسنبين بالمبيان والجدولين أسفله كيف تطورت موارد الجهات بعد 2015 حيث كانت 747,25 مليون درهم وأصبحت سنة 2016 ما مجموعه 3837,7 مليون درهم. فيما بلغت موارد الصندوق الخاص بحصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2017 ما مجموعه 5102,22 مليون درهم وانتقل هذا الرقم في القانون المالية لسنة 2018⁵⁸⁸ إلى مبلغ قدره 6274,82 مليون درهم كسقف

⁵⁸⁸ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، تتعلق بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2018.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

لتحتملات هذا الحساب مسجلا زيادة سنوية بمعدل⁵⁸⁹ 22,3 % خلال الفترة ما بين 2016-2018.

وتم توزيع سقف هذه الاعتمادات على جهات المملكة كما جاءت في الحساب الخصوصي الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات في التقرير المرفق لمشروع قانون المالية⁵⁹⁰ لسنة 2018 ويوضح الجدول⁵⁹¹ كيفية هذا التوزيع:

جدول 6: توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات برسم سنة 2016:

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات	حصيلة الضريبة على الدخل	حصة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف الاعتمادات 2016	المنجزات 2016
الدار البيضاء/ سطات	108.44	96.16	101.56	242	548	490
مراكش/ أسفي	87.99	78.03	66.91	196	429	386
الرباط/ سلا/ القنيطرة	85.44	75.77	67.80	191	420	377
فاس/ مكناس	85.48	75.80	62.71	191	415	373
طنجة/ تطوان/ الحسيمة	75.04	66.59	52.64	168	362	326
الجهة الشرقية	73.97	65.59	34.26	165	339	308
سوس/ ماسة	71.82	63.69	39.62	160	335	305
بني ملال/ الخنيفرة	66.61	59.07	37.31	149	312	282
درعة/ تافيلالت	69.47	61.84	24.20	156	311	281
العيون/ الساقية الحمراء	62.57	55.49	5.44	140	263	244
الداخلة/ وادي الذهب	60.30	53.47	2.12	135	250	230
كلميم/ واد نون	48.99	35.43	6.42	109	208	192
المجموع	896.44	795.00	501.00	2000.00	4192.4	3794.7
السديداات والتخفيضات والرجعات الضريبية						43.00
المجموع						3837.7

المصدر: تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة لسنة 2017

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن حصيلة الضريبة المرصدة للجهات تتوزع بين مساهمة حصيلة الضريبة على الشركات ب 896,44 مليون درهم أما حصيلة الضريبة

⁵⁸⁹ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مرجع سابق.

⁵⁹⁰ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2018.

⁵⁹¹ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 2018، مرجع سابق

على الدخل وحصة الرسم على عقود التأمين جاءت على التوالي 795 مليون درهم و 501 مليون درهم أي ما مجموعه 2192,44 مليون درهم هي حصيلة الضرائب والرسوم المخصصة قانونيا للجهات، أي ما يعادل حوالي 50 % من مجموع الاعتمادات التي وصلت إلى 4192,4 سنة 2016 في حين بلغت مساهمة الميزانية العامة ما مجموعه 2000 مليون درهم من مجموع الاعتمادات المخصصة للجهات هذه السنة. لكن المفارقة تمثلت في عدم تحقيق هذا السقف لأن المنجزات لم تتجاوز 3837.7 مليون درهم مما سيؤثر سلبا على الإلتزامات التنموية التي تعهدت بها الجهات وبالتالي عدم تنفيذ بعض المشاريع المبرمجة.

ونلاحظ أنه برسم قانون المالية 2017 و في إطار نفس الصندوق الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات أن سقف الاعتمادات بلغ ما قدره 5764 مليون درهم مسجلا بذلك إرتقاعا سنويا بمعدل 168 % خلال الفترة 2015 - 2017، الأمر الذي سينعكس ايجابا على مسار التنمية الترايبية وسيساعد على تحقيق العدالة المجالية وتقليص الفوارق الاجتماعية بين مختلف الجهات على المستوى الوطني، شريطة أن يتم اعتماد تدابير الحكامة الجيدة على مستوى التخطيط والبرمجة والتنفيذ لبرامج التنمية الجهوية المعتمدة من قبل مجالس الجهات. واستمرت وثيرة الإرتقاع بنفس المنوال حيث بلغت سنة 2018 ما مجموعه 6274,82 مليون درهم كسقف لتحميلات هذا الصندوق مسجلا زيادة سنوية بمعدل 22,3 % خلال الفترة مابين 2016 و 2018. كما هو موضح في الجدولين أسفله.

جدول 7: مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2017

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات	حصيلة الضريبة على الدخل	حصلة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف الاعتمادات 2017
الدار البيضاء/ سطات	169,71	152,11	106,63	310,70	739,15
مراكش/ آسفي	138,22	123,89	70,25	253,06	585,41
الرباط/ سلا/ القنيطرة	133,99	120,09	71,19	245,31	570,58
فاس/ مكناس	134,04	120,14	65,84	245,40	565,43
طنجة/ تطوان/ الحسيمة	117,86	105,64	55,27	215,78	494,55
الجهة الشرقية	116,17	12,104	35,96	212,69	468,94
سوس/ ماسة	113,20	101,46	41,60	207,25	463,51
بني ملال/ الخنيفرة	104,40	93,57	39,17	191,14	428,29
درعة/ تافيلالت	105,78	94,81	25,41	193,65	419,65
العيون/ الساقية الحمراء	98,60	88,37	5,71	190,52	373,21
الداخلة/ وادي الذهب	92,86	83,23	2,22	170,01	348,33
كلميم/ واد نون	76,49	68,55	6,74	140,03	261,80
السديدات والتخفيضات والرجعات الضريبية					15,16
المجموع	1401,32	1255,98	526,00	2565,53	5764,00

المصدر: الحسابات الخصوصية للخزينة العامة للمملكة سنة 2017

الجدول أعلاه يبين توزيع سقف التحملات بين الجهات بملايين الدراهم برسم سنة

2018.⁵⁹²

⁵⁹² - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، مرجع سابق.

جدول 8: مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2018

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات على الدخل	حصة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف التحملات 2018
الدار البيضاء/ سطات	421,98	104,99	272,48	799,45
مراكش/ أسفي	343.69	69,17	221,93	634,79
الرباط/سلا/القنيطرة	333,17	70,09	215,14	618,40
فاس/مكناس	333,30	64,83	215,22	613,35
طنجة/تطوان/الحسيمة	293.06	54,42	189,24	536,72
الجهة الشرقية	288,86	35,41	186,53	510,80
سوس/ماسة	381,48	40,96	181,76	504,19
بني ملال/الخنيفرة	259,69	38,57	167,63	465,80
درعة/تافيلالت	263,01	25,02	169,84	457,87
العيون/الساقية الحمراء	245,17	5,63	158,32	409,12
الداخلية/وادي الذهب	230,91	2,19	149,10	382,20
كلميم/وادي نون	190,18	6,64	122,81	319,63
السديرات والتخفيضات والرجعات الضريبية	-	-	-	22,50
المجموع	3484,40	517,92	2250,00	6274,82

المصدر: الحسابات الخصوصية للخرينة العامة للمملكة سنة 2018

وسيتم تخصيص هذه الإعتمادات في تمويل البرامج التنموية للجهات الإثنى عشر من خلال مجموعة من المشاريع والعمليات التي تدخل ضمن إختصاصات الجهة والتي تهدف إلى تحقيق التنمية من خلال المحاور التالية:

التنمية الإقتصادية والقروية، إنعاش التشغيل والتكوين المهني والتكوين المستمر، إنعاش الثقافة والتعاون الدولي، حماية البيئة وتأهيل قطاع النقل.

كما يجب عدم نسيان نسبة 40 % من موارد الجهات المخصصة لمساهمة الجهة في برنامج التخفيف من الفوارق المجالية والإجتماعية في العالم القروي والجبلي والذي يهم خمسة قطاعات تتعلق بالحقوق الأساسية وهي الصحة، التعليم، الطرق، الماء والكهرباء. لكن الملاحظة الأساسية بخصوص هذه الاعتمادات تتجلى في ضعف القدرة على تنفيذ هذه المشاريع من طرف الجهة، و كذلك رأسها الثاني و المتمثل في الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع حيث لم تتعدى نسبة التنفيذ في ميزانية بعض الجهات 37 % كما هو حال جهة فاس مكناس⁵⁹³ على سبيل المثال و هناك جهات أخرى عانت من الركود و الشلل التام كجهة كلميم وادنون بسبب الصراعات السياسية بين مكوناتها و كلها تحديات يجب مواجهتها في هذه المرحلة التأسيسية التي عرفت بظنا كبيرا في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة المعول عليه في تحقيق التنمية وهو إمتحان عسير للنخب الجهوية المنتخبة و كذلك بالنسبة للإدارة الجهوية. ويوضح الرسم البياني أسفله القطيعة التي تم تسجيلها على مستوى ارتفاع موارد الجهات انطلاقا من سنة 2016 لكن واقع التدبير المالي في الشق المتعلق بتنفيذ البرامج التنموية لم يرقى لمستوى متطلبات وإنتظارات الساكنة في المجال التنموي نظرا لضعف المنجزات المحققة خلال النصف الأول من هذه الولاية التأسيسية للجهوية المتقدمة بالمغرب، وهو ما قد ينعكس سلبا على هذا الورش المهيكل للدولة ككل.

رسم توضيحي 3: يبين تطور الموارد المخصصة للجهات بعد سنة 2015



تركيب شخصي: يبين تطور موارد الجهات بعد سنة 2015

⁵⁹³ - بيان تنفيذ ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنة 2017

بالإضافة إلى ما تم ذكره أعلاه فإن الضريبة الممنوحة للجهات، كالضريبة على الدخل، والضريبة على الشركات تبقى مرتبطة بالحصة التي تمنحها الدولة، وبالتالي فهي مرهونة بميزانية الدولة انخفاضا وارتفاعا مما يكون له تأثير مباشر على ميزانية برامجها الاقتصادية والاجتماعية خاصة المتوسطة والطويلة الأمد، وخير دليل عدم وفاء الحكومة بتعهداتها بخصوص سنتي 2016-2017 في هذا المجال.

الفقرة الثانية: الموارد الجبائية وتوزيعها

إن الجهات بالمغرب تعاني ضعف كبير على مستوى جبايتها، حيث أنه من أصل ستة رسوم كانت تستحقها وتستخلصها بمقتضى القانون السابق، إلا أن المشرع في عملية الإصلاح بمقتضى القانون رقم 47.06 منحها ثلاثة رسوم فقط.

أولا: توزيع الجبايات بين الوحدات الترابية

نلاحظ أن مردودية هذه الرسوم للجهات، بإستثناء الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة بالموانئ، تتميز بهزالة وضعف مردوديتها وأوعيتها. بالإضافة إلى ذلك، هذه الرسوم بحكم طبيعتها أوعيتها، لا يمكن فرضها على مستوى جميع الجهات بالمغرب، ومن هنا لا يمكنها أن تستفيد من هذه الرسوم⁵⁹⁴ ثلاثة جهات داخلية بالمغرب وهي جهة بني ملال خنيفرة وجهة درعة تافيلالت وجهة فاس مكناس نظرا لكونها لا تتوفر على منفذ على الواجهة البحرية، بل هناك من الجهات التي تتوفر على واجهات بحرية لكنها لا تتوفر على موانئ تؤهلها للاستفادة من الرسوم المفروضة بالموانئ، أو تتوفر على موانئ بسيطة وصغيرة لا ترقى إلى مستوى فرض هذه الرسوم، وهو نفس الأمر الذي ينطبق على الجهات المغربية التي لا تتوفر على المناجم كحالة جهة طنجة – تطوان – الحسيمة، ومن هنا لا يمكنها أن تستفيد من هذه الرسوم المفروضة على المناجم⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون العام الداخلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 511.

⁵⁹⁵ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 181.

والخلاصة أن الإصلاح الجبائي المحلي لم يأخذ بعين الاعتبار المستجدات والمعطيات والوقائع الظرفية الراهنة، وما يصاحبها من نقاش حول موضوع الجهوية المتقدمة، ومقترح الحكم الذاتي، وخصوصا الحديث عن محور التنمية الترابية في إطار مجالي واسع وهو الجهة، حيث كان يفترض به أو لازما عليه النهوض بالجهة، من خلال توفير ودعم مواردها المالية خاصة منها الجبائية.

كما نلاحظ أنه من خلال تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات بالجماعات الترابية لسنة 2015⁵⁹⁶ عن تطور حصة جميع الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، عرفت تطورا مع مرور السنوات إلا الجهات لم تستفد في أحسن الحالات إلا بواحد مليون درهم سنة 2013⁵⁹⁷ مثلا.

لذلك أقترح مراجعة الضريبة على القيمة المضافة في محاولة للرفع منها، كما وجب اعتماد معايير جديدة أكثر موضوعية في توزيع هذه الضريبة⁵⁹⁸ على جميع الجهات والجماعات الترابية من ناحية، وذلك أخذا بعين الاعتبار للوضع المالي والموقع الجغرافي، وكذا مستوى برامج الجماعات ومدى تأهيلها للإندماج والتكامل الإقتصادي وكذلك حل الأعطاب والمشاكل الإجتماعية⁵⁹⁹.

وعموما يمكن القول إن الجماعات الترابية ومنها الجهات لازالت تعاني خصاص مالي مهول يحد ويفرمل قدرتها وإمكانيتها في تحقيق التنمية المنشودة، الشيء الذي يدفعها للاعتماد على التحويلات التي تمنحها الدولة من الضرائب الوطنية، إضافة إلى لجوءها إلى سياسة الإقتراض كإمكانية متاحة، مما يجعلنا نطرح السؤال على مدى جدية الإصلاح في تحسين المردودية الجبائية للجماعات الترابية بشكل عام وعلى رأسها الجهات؟

وإذا نظرنا إلى أملاك الجماعات الترابية ومنها الجهات وللکیفیه التي تدبر بها، يتبين أن هناك أسباب متعددة تعرقل نمو الإمكانيات التمويلية لهذه الأملاك، وعدم مسايرتها للمتطلبات التنموية حيث لا تتراوح نسبة العائدات من الممتلكات ما بين (9.5% و 11%)،

⁵⁹⁶ - تقرير المجلس الأعلى للجماعات، عن جبايات الجماعات الترابية 2015، ص. 22.

⁵⁹⁷ -- تقرير المجلس الأعلى للحسابات للجماعات الترابية سنة 2015.

⁵⁹⁸ - المناظرة الوطنية السابقة للجماعات المحلية بالدار البيضاء، مرجع سابق، ص. 319.

⁵⁹⁹ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 534.

ويمكن أن نرجع هذا للأسباب القانونية وتنظيمية⁶⁰⁰ وأخرى تقنية. ويمكن تلخيص الأسباب القانونية كما يلي⁶⁰¹:

- هناك تعدد النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الأملاك الجماعية في مقابل وجود نصوص عامة وموحدة.

- عدم صدور المرسوم المنظم للأملاك الجماعات الترابية.

- تقادم النصوص القانونية المتعلقة بها.

أما بخصوص الأسباب التقنية فنوردها كما يلي:

• النقص الحاصل في الممتلكات من الناحية الكمية⁶⁰²:

نلاحظ أن ممتلكات الجهات بالمغرب تعرف نقصا ملحوظا، ليس فقط على مستوى الأملاك الخاصة، بل أيضا وبالدرجة الأولى على مستوى الأملاك العامة وخصوصا على مستوى التجهيزات والمرافق الجهوية ولاسيما في المغرب القروي والجبلي الذي لا يتوفر على البنيات الأساسية، ولاحظنا بروز ظاهرة جديدة من خلال الممارسة هو قيام بعض الجهات كجهة فاس مكناس بكراء بعض البنيات وتخصيصها لمرافق إدارية انطلاقا من سنة 2017 بأثمنة جد مرتفعة بدل القيام ببنائها وامتلاكها.

• عدم تحديد قيمة هذه الأملاك بدقة⁶⁰³ بناء على معايير عملية دقيقة يمكن من تحقيق موارد اعتمادا على الموازنة بين حقوق المتعاملين من خواص وغيرهم، وكذلك حقوق الجهات.

• التأخير والتقصير في تحصيل مداخيل هذه الأملاك، نلاحظ أن غالبية الجماعات الترابية ومنها الجهات تعمل على إهمال عملية تحصيل مداخيل أملاكها مما يترتب

⁶⁰⁰ - قصور النظام القانوني التنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، السنة الأولى 2012، ص. 93.

⁶⁰¹ - محمد بوجيدة وميلود بوخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد الخامس 1998، ص. 79.

⁶⁰² - منية بلمليح، واقع تدبير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 115، مارس - أبريل 2014، ص. 120.

⁶⁰³ - كمال لكميلي، التمويل: الجماعة المقولة القرن 21" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 24.

عنه ضياع مداخيل قد تعود بالنفع الكبير على تقوية ميزانيتها والتخفيف من اعتماداتها بشكل كبير على دعم الدولة.

• التدبير غير المعقلن للملك الخاص للجهات: إن العمليات المرتبطة بالملك الخاص لهذه المؤسسات من شراء أو تقويت أو كراء أو مقايضة أو غيرها تخضع للمسطرة التالية:

- مصادقة المجلس.

- مصادقة سلطة الرقابة بمعنى وزارة الداخلية.

حيث نلاحظ أن تدبير هذه الممتلكات، يغلب عليه الطابع التجريبي، حيث غياب أو ضعف ضبط وتحيين سجلات الممتلكات، وعدم تصفية بعض الأوضاع القانونية، والبطء الحاصل في المساطر المرتبطة بالمبادلات العقارية وعمليات البيع والشراء المتعلقة بهذا النوع من العقار⁶⁰⁴.

كما وجب التنبيه إلى أن الموارد التي تنتج من هذه العمليات العقارية غالبا لا تراعى في تحديدها القيمة الحقيقية للملك، كما أن بعض المستفيدين لا يؤدون ما بذمتهم من الحقوق الناتجة عن استغلالهم لهذه الأملاك، وذلك راجع بالأساس لعدم ضبط العلاقة التعاقدية بين الطرفين.

وإجمالا، فإن ممتلكات الجهات لا تعتبر وسيلة لتطوير الموارد فقط، بل تعد ركيزة أساسية لقيام الجهات بالأدوار المنوطة بها في المجال الاقتصادي والاجتماعي⁶⁰⁵، وذلك بتوفير العقارات اللازمة بأئمنة مناسبة أو تفضيلية (بناء المؤسسات التعليمية والصحية والرياضية والسياحية وغيرها).

إلا أن هذا الدور لا يلمس بوضوح في الواقع المعاش للجهات، إما بسبب عدم الاهتمام بهذا الجانب، أو لعدم توفر الإمكانيات اللازمة لدى الجهات.

وكل ما ذكرناه يعتبر من الأسباب المباشرة والكفيلة بإبراز الضعف الملاحظ في الموارد المالية الخاصة بالممتلكات بالنسبة للجهات وباقي الجماعات الترابية بشكل عام.

⁶⁰⁴ - كمال لكميلي، التمويل غير الجبائي: الجماعة المقولة رهان القرن 21، مرجع سابق، ص. 26.

⁶⁰⁵ - Jean Fougerouse, op. cit ; p. 252.

إن تحديث وتقوية وإصلاح نظام تدبير أملاك الجهات وباقي الجماعات الترابية بالمغرب ينبغي أن يشمل قواعد حماية الممتلكات وذلك ضمن النسق التالي:

- ضرورة توفير ممتلكات كافية للجهات.
 - السماح للجهات بالمشاركة في عمليات التجهيز الإقتصادي والاجتماعي.
- وخلال المناظرة الأولى التي عقدت في مراكش حول الجماعات الترابية اتجهت "لجنة الشؤون العقارية" إلى اقتراح تغيير التشريع الخاص بالعقارات الترابية وإصلاحه، وهو ما انطلقت منه كذلك المناظرة التي عقدت بالدار البيضاء لتخرج بالتوصيات التالية:
- القيام بحملة تحفيظ الممتلكات العقارية للجماعات الترابية، وتطبيق مضمون التشريعات بخصوص تسيير الأملاك العقارية، ووصفها داخل سجل الممتلكات، وكذلك العمل على إخضاع الهيئات العقارية لنفس المسطرة حتى تخرج الجماعات الترابية من مرحلة الإستغلال والحيازة إلى مرحلة التملك.
 - أما بخصوص تسيير الممتلكات العقارية، فأوصت اللجنة بتعميم نظام موحد لهذه الممتلكات، وذلك تماشيا مع حاجياتها ومتطلباتها وذلك لجعل حد لتتنوع وتعدد التشريعات الجاري بها العمل حاليا.
 - تقوية الرصيد العقاري للجهات حيث ينبغي أن تتم عمليات شراء العقارات بثمن رمزي لتسهيل قيام هذه المؤسسات الدستورية بأدوارها في مجال التنمية.

ثانيا: مردودية الموارد الجبائية للجهات

بعد القيام بعملية القراءة البسيطة للقوانين المنظمة للرسوم المحلية⁶⁰⁶، يتضح عدم عدالة هذه القوانين بالنسبة للجماعات الترابية⁶⁰⁷ بشكل عام، حيث ضيقت عليها مبالغ مالية جد مهمة، كانت تستفيد منها قبل الإصلاح وتم حذفها.

وكان الأجدر والأفضل للمشرع الجبائي، ترك حرية حذف هذه الرسوم أو تركها للجماعات الترابية المعنية، بدل حرمانها بشكل نهائي من هذه الرسوم.

⁶⁰⁶ - Jilali CHABIH, op. cit ; p. 175.

⁶⁰⁷ - Rachid EIMOUSSAOUI, op. cit; p. 243.

وبخصوص مجال الإعفاءات، فيجب استحضار لائحة الإعفاءات المتعلقة بالرسم المهني⁶⁰⁸ على سبيل التذكير، التي تصنف كإعفاءات دائمة من خلال التخفيضات الدائمة والمستمرة التي يستفيد منها الملزمون الذين لهم موطن ضريبي أو مقر اجتماعي بطنجة والذين يزاولون نشاطا رئيسيا بدائرة نفوذ الإقليم المذكور حيث يصل التخفيض إلى 50% من الرسم بالنسبة لهذا النشاط، وأخرى مؤقتة كالوكالة الخاصة طنجة البحر الأبيض المتوسط، والمقاولات المرخص لها لممارسة نشاطها في المناطق الحرة للتصدير، حيث تتم الاستفادة من الإعفاء من الرسم المهني طيلة 15 سنة الأولى لاستغلالها.

وبشكل إجمالي نلاحظ بخصوص الإعفاءات ما يلي:

- إدراج المشرع لجميع الإعفاءات المنصوص عليها سابقا خاصة في نص واحد.
- ملاءمة إعفاء التعاونيات واتحاداتها مع الإعفاء المنصوص عليه في الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة، مع تحديد سقف الإعفاء في مليون درهم.
- حصر إعفاء بنك المغرب على الأراضي والبنيات والمعدات والأدوات المخصصة لصنع الأوراق النقدية.
- إعفاء البنايات والمحلات المخصصة لمصالح الجمارك والشرطة والصحة وكل عمل مخصص لمرفق عام.
- توضيح وتحديد الإعفاء الكلي المؤقت لكل نشاط مهني تم إحداثه طيلة مدة 5 سنوات ابتداء من سنة الشروع في مزاولة هذا النشاط.
- إعفاء وسطاء التأمين.

ولعل الإعفاءات المذكورة أعلاه تفوت على الجماعات الترابية ومنها الجهات مبالغ هامة في ميزانياتها، كما وجب الإشارة إلى أن بعض الجهات الترابية صدمت عندما علمت بحذف بعض الرسوم والضرائب التي كانت تغذي ميزانياتها، بدعوى ضعف مردوديتها أو صعوبة استخلاصها خاصة وأن بعضها تعرف عجزا ماليا مستمرا ودائما.

⁶⁰⁸ - المادة 6 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

وفي هذا النسق من التحليل، يبقى السؤال مطروحا حول مدى مساهمة الإصلاح الجبائي المحلي في تقوية ودعم الاستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، من خلال حذف ضرائب ورسوم كانت تغذي وتساهم في تمويل ميزانية الجهات؟ وكذلك ما حدود مساهمة الجبايات المحلية في موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى في دعم هذا الاستقلال، خصوصا إذا عرفنا أن الجبايات المحلية لا تشكل سوى 47% من الموارد الذاتية والمحوّلة، من مجموع المداخل الإجمالية للجماعات الترابية⁶⁰⁹ الأمر الذي يقوى ويساهم في تكريس التبعية للمركز.

ومن هنا لابد من الإقرار بعجز الموارد الجبائية للجهات وباقي الجماعات الترابية، عن تغطية المهام الموكولة لها، الشيء الذي يجعلها تترقب عطف الدولة عليها، مما يجعل الإستقلال المالي لهذه الجهات مبدأ مفرغا من مضمونه القانوني.

كما أن معاناة الجماعات الترابية مع حذف بعض الضرائب والرسوم ازداد أهمية مع توسيع دائرة الإعفاءات، وهو ما سينعكس سلبا على الوعاء الجبائي.

إن توسيع الوعاء الجبائي، يعتبر أحد أهم الآليات لتحسين مردودية الجبايات، وتترجم هذه الآلية إما بتضريب القطاعات غير المضربة، مما يعني إحداث ضرائب جديدة تفرض على ملزمين جدد، وإما بتقليص وحذف الإمتيازات الجبائية الممنوحة لبعض القطاعات والمؤسسات، والتي تأتي في طبيعة إعفاءات جبائية، حيث أن استقراء مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، يتضح أن هذه المقتضيات تعمل على إقرار توسيع حقيقي للوعاء الجبائي المحلي⁶¹⁰ باستثناء المقتضيات المستحدثة والمتعلقة بإعداد وثائق التعمير في تحديد بعض الرسوم، ويتعلق الأمر برسم السكن⁶¹¹ ورسم الخدمات الجماعية⁶¹².

⁶⁰⁹ - مذكرة تقديم عامة لمشروع القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية مرجع سابق، ص. 28.

⁶¹⁰ - جميلة دليمي، الوعاء الجبائي المحلي بين جدول الإصلاح ورهانات الحكامة الجيدة اللقاء المغربي التاسع لشبكة القانونيين المغاربة، المنظم بمراكش بتاريخ 16.15 أبريل 2011 حول الجماعات المحلية بدول المغرب العربي"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2011، ص. 33-34.

⁶¹¹ - المادة 21 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

⁶¹² - المادة 33 من نفس القانون.

كما أن المشرع سن إعفاءات كثيرة لعدد من المؤسسات والقطاعات حيث تشكل هذه الإعفاءات تضحية بأموال عمومية كانت ستخصص لتقوية ميزانية الجماعات الترابية كلها.

إن القانون رقم 47.06 حمل مجموعة من المستجدات التي من شأنها تحسين مردودية موارد الجهات والجماعات الأخرى، لكن لم يعمل على تضريب القطاعات غير المضربة، كما أنه لم يأتي بمقتضيات تفيد تقليص حجم الامتيازات الجبائية الحالية، مما يسهل المفارقة بين الممارسة والخطاب، ويؤشر على ضعف ترجمة الشفافية في صناعة القرار الجبائي الترابي.

ثالثاً: تطور موارد الجهات وباقي الجماعات الترابية بين سنتي 2010

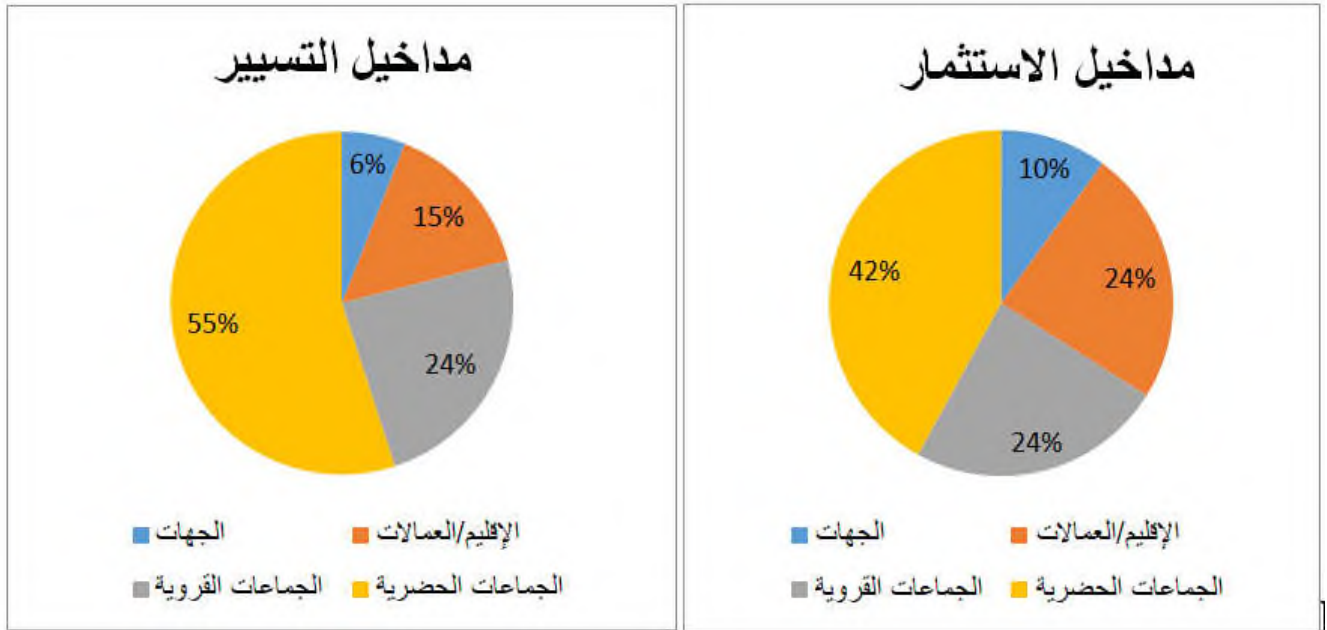
و2017

سأحاول خلال هذا المحور تحليل تطور توزيع موارد التسيير والتجهيز باعتماد مبيانات توضيحية قبل وبعد صدور دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14.

- بالنسبة لسنة 2010⁶¹³: لقد بلغت موارد التسيير في الحسابات الخصوصية 3 ملايين و 56 مليون درهم مقابل 2 مليار و 601 مليون درهم في نهاية 2010، أما موارد الاستثمار في هذه الحسابات الخصوصية فبلغت مليار و 356 مليون درهم مقابل مليار و 162 مليون درهم بالنسبة للسنة الماضية.

⁶¹³ . النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2010.

رسم توضيحي 4: يبين توزيع المداخل بين الجماعات الترابية سنة 2010



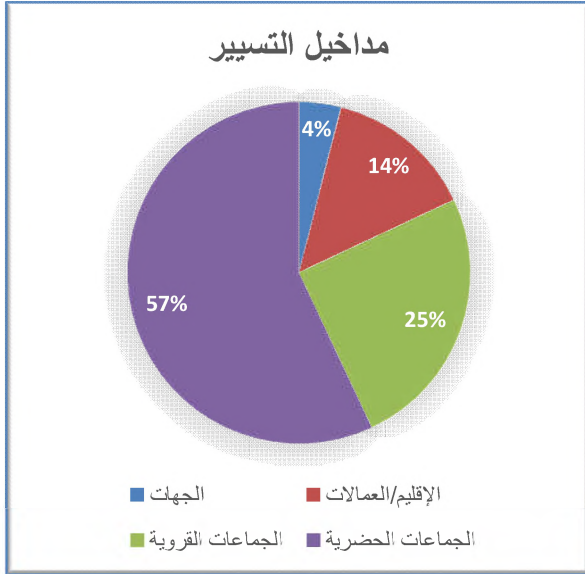
تركيب شخصي: انطلاقاً من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2010.

يتضح ان موارد الجهات لم تتعدى نسبة 10 في المائة بالنسبة لمجموع موارد الاستثمار لكل الجماعات المحلية. اما مخصصات التشغيل فلم تتجاوز 6 في المائة وهو ما لم يسعف الجهة انداك في الوفاء باختصاصاتها.

- في 31 دجنبر 2011⁶¹⁴: يوضح المبيان أسفله توزيع هذه الموارد بين الجماعات الترابية

⁶¹⁴ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.

رسم توضيحي 5: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2011



تركيب شخصي انطلاقاً من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2011.

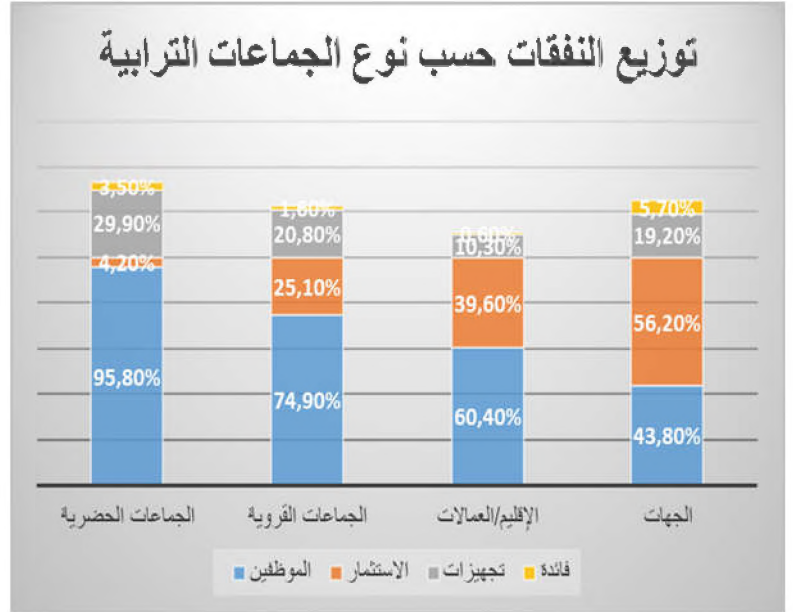
بلغت موارد التشغيل للحسابات الخصوصية بالنسبة للجماعات بكل أنواعها 3 ملايين و208 مليون درهم، فيما بلغت موارد التجهيز للحسابات الخصوصية ملياراً و427 مليون درهم. ولم تمثل موارد التجهيز بالنسبة للجهات إلا 9 في المائة من مجموع موارد الجماعات المحلية آنذاك فيما تراجعت موارد التشغيل إلى 4 في المائة.

أما في نهاية دجنبر 2012⁶¹⁵ فمن أصل 15.2 مليار درهم فإن موارد الجماعات الحضرية، تمثل حوالي 52.9% من مجموع هذه الموارد فيما استفادت الجهات برسم هذه السنة بحوالي فقط 5 في المائة.

كما أن توزيع الموارد حسب الجماعات الترابية سنة 2012 أظهر أن الموارد المحولة تتناسب عكسياً مع الموارد الذاتية، وهكذا فإن الموارد المحولة تمثل 43% من موارد الجماعات الحضرية مقابل 95% من بالنسبة للأقاليم والعمالات و60.4% للجهات، كما هو موضح في المبيان أسفله.

⁶¹⁵ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2012.

رسم توضيحي 6: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2012



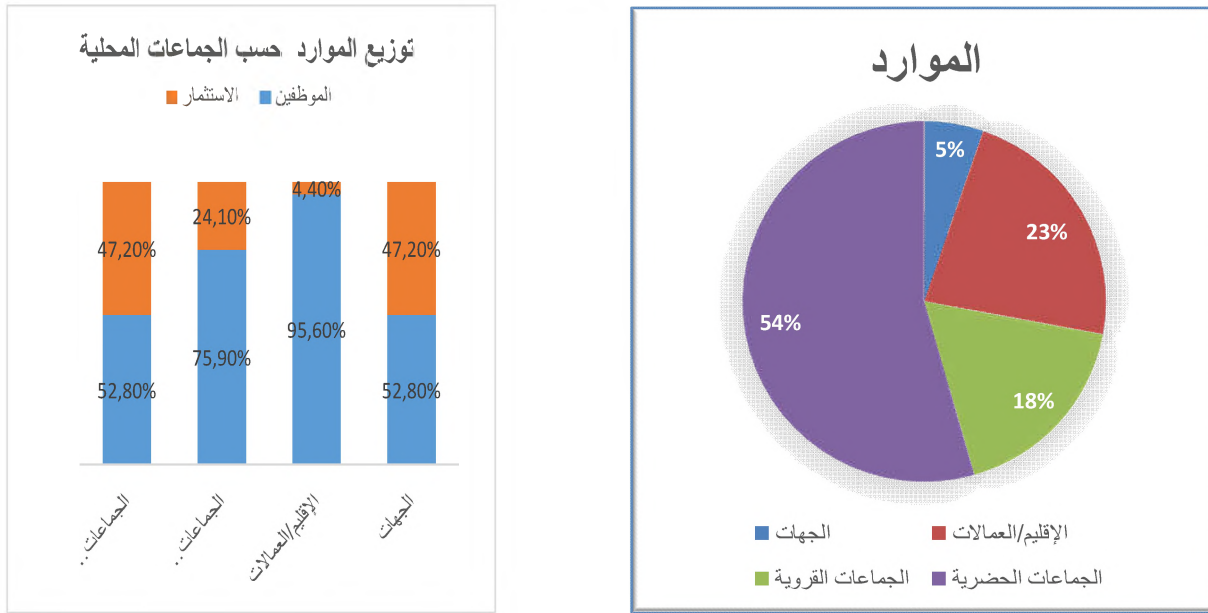
تركيب شخصي انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2012.

ومن مجموع 17.3 مليار درهم كان نصيب الجماعات الحضرية 54.4 % من إجمالي الإيرادات التي تلقتها الجماعات الترابية سنة 2013⁶¹⁶.

كما أن توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية سنة 2013 أظهر أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية. وهكذا فإن الموارد المحولة تشكل 41.4 % من موارد الجماعات الحضرية مقابل 95.6 % بالنسبة للأقاليم والعمالات و 75.9 % للجماعات القروية، وفقط 52.8 % بالنسبة للجهات.

⁶¹⁶ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2013.

رسم توضيحي 7: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2013

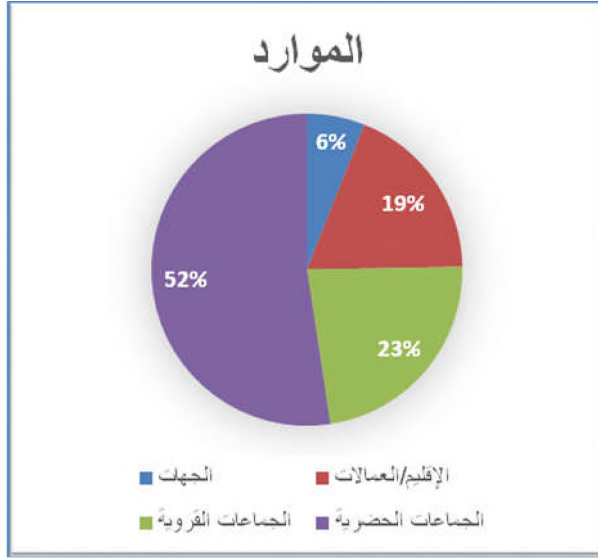


تركيب شخصي انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2013 .

من أصل 16.7 مليار درهم مجموع موارد الجماعات الترابية تمثل موارد الجماعات الحضرية 52.4 % سنة 2014 ويوضح توزيع هذه الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014 أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية، حيث مثلت هذه الموارد المحلية بالنسبة للجماعات الحضرية 46.1% مقابل 94.6% بالنسبة للأقاليم والعمالات و78.3% بالنسبة للجماعات القروية خلال سنة 2014. كما أن توزيع الإيرادات حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2014 مكننا من ملاحظة أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الخاصة، وبالتالي فإن الموارد المحولة تشكل 46.1 % من إيرادات الجماعات الحضرية مقابل 94.6 % للأقاليم والعمالات و78.3% للجماعات القروية و53% بالنسبة للجهات⁶¹⁷.

⁶¹⁷ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2014.

رسم توضيحي 8 : يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014



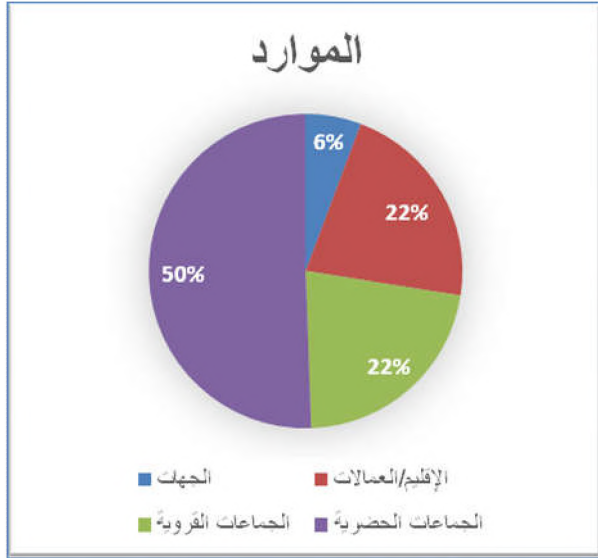
تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2014

وقد بلغت موارد الجماعات الحضرية 18 مليار درهم وتمثل 50.6 % من إجمالي الموارد التي تلقتها الجماعات الترابية سنة 2015⁶¹⁸.

ويبين توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2015 أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية. وهكذا، فإن الموارد المحولة تشكل 44.7 % من موارد الجماعات الحضرية مقابل 96.8 % بالنسبة للعمالات والأقاليم، و 77.7 % للجماعات القروية في حين شكلت 70.3 % من عائدات الجهات.

⁶¹⁸ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.

رسم توضيحي 9: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2015.

وابتداء من سنة 2016، لم نعد نتحدث عن الجماعات الحضرية والقروية، وأصبح واضحا أن هناك زيادة في موارد الجهات بالمغرب⁶¹⁹. حيث بلغ سقف الإعتمادات المبرمجة في إطار الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم قانون المالية لسنة 2016 ما قدره⁶²⁰ 4192 مليون درهم مقابل 801 مليون درهم سنة 2015 و 756 مليون درهم سنة 2014 مسجلة بذلك إتفعا سنويا بمعدل 134,9%⁶²¹.

وتجدر الإشارة إلا أنه سيتم توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات على أساس مجموعة من المعايير وذلك بمقتضى القوانين المالية وفق الشكل التالي : 50 % بالتساوي بين الجهات، 37,5 % بناءا على عدد سكان الجهة و 12,5 % بناءا على مساحة الجهة⁶²². كما سيتم خلال سنة 2017 زيادة الموارد المخصصة للجهات حيث سيتم رفع

⁶¹⁹-النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2016.

⁶²⁰-قانون المالية لسنة 2016

⁶²¹-تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد و المالية ، المرفقة بمشروع قانون المالية

لسنة 2017

⁶²²-المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

نسبة حصيلة الضريبة على الشركات وأيضاً نسبة حصيلة الضريبة على الدخل الموجهة للجهات إلى 3% بعدما كانت 2% سنة 2016. وذلك تنفيذا لمضامين المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 و التي جاء فيها تطبيقاً «لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، والذي يشير إلا أنه ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدرجية نسباً محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الدخل وحصيلة الضريبة على الشركات كأعلى نسبة، و 20% من حصيلة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها إعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021»

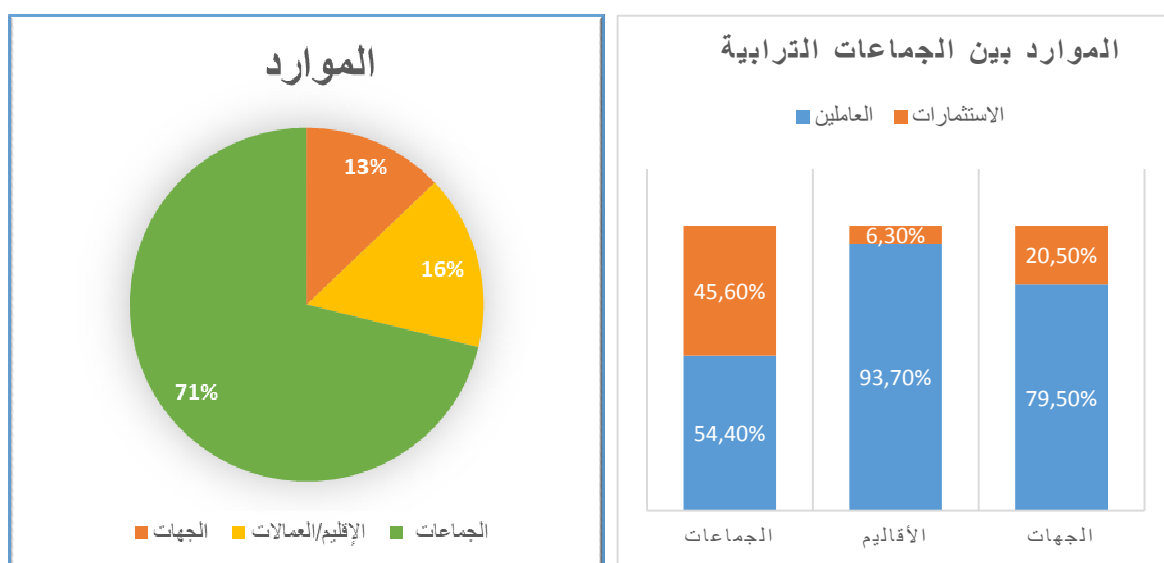
ويتضح ان الجهات ستستفيد من تحويلات مالية مهمة من طرف الدولة. وذلك لكون نجاح مشروع الجهوية المتقدمة يحتاج الى موارد مالية كبيرة، لكي تكون للجهة القدرة على التخطيط والبرمجة وتبني مشاريع كبرى ومهيكله وذات طابع تنموي. فالرفع من نسبة الضرائب المحولة سيمكن الجهات من التوفر على موارد مالية، توازي الإختصاصات التنموية العديدة الموكولة لها في ظل الإصلاح الجهوي الجديد، و تغطي الضعف الحاصل بوضوح على مستوى الموارد الذاتية للجهات⁶²³

كما بلغت موارد الجماعات 26.4 مليار درهم وتمثل 71.2% من إجمالي الإيرادات التي استفادت منها الجماعات الترابية خلال سنة 2016.

وتوزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2016 نستخلص منه الملاحظة التالية: أن الموارد المحولة تتناسب عكسياً مع الموارد الذاتية. وبالتالي، فإن الموارد المحولة تمثل 54.4 % من موارد الجماعات، مقابل 93.7 % بالنسبة للعمليات والأقاليم و 79.5 % بالنسبة للجهات، كما هو موضح في المبيان أسفله:

⁶²³ -المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات و آخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016، ص. 132.

رسم توضيحي 10: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2016



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2016 .

أما في سنة 2017⁶²⁴ نلاحظ أن موارد الجهات الاثني عشر بالمغرب تميزت بما

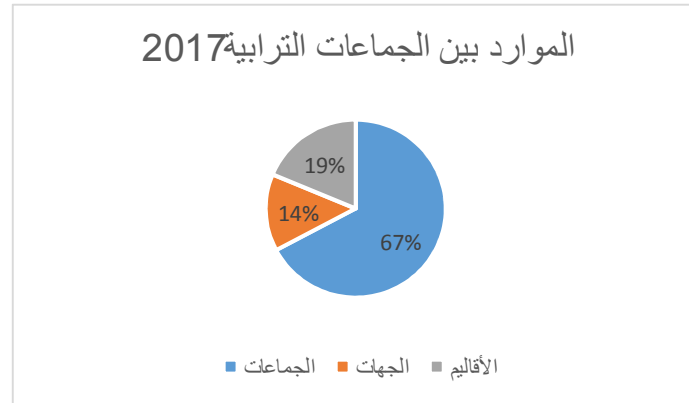
يلي :

بلغت موارد الجماعات 27 مليار درهم وتمثل 69.2% من إجمالي الموارد التي استفادت منها الجماعات الترابية في نهاية سنة 2017.

ويتيح توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2017 ملاحظة هامة كون الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية وهكذا، تمثل الموارد المحولة 53% من موارد الجماعات مقابل 90.6% بالنسبة للجهات و 93.3% بالنسبة للعمالات والأقاليم.

⁶²⁴ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

رسم توضيحي 11: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017

كما أن توزيع مداخل الميزانيات الرئيسية للجماعات الترابية حسب الجهات يبين تركيزا شديدا على مستوى 6 جهات بحوالي 73.2% من مجموع المداخل المخصصة لإثني عشرة جهة بالمغرب⁶²⁵.

وتمثل مداخل جهة الدار البيضاء - سطات (7.658 مليون درهم) أي 19.6% من إجمالي موارد الجماعات الترابية. وتأتي جهة الرباط - سلا - القنيطرة في المرتبة الثانية بنسبة 13.5 في المائة من الإيرادات أي (5,249 مليون درهم)، بينما تمثل مداخل جهة الداخلة واد الذهب نسبة 1.7%.

⁶²⁵ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

رسم توضيحي 12: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017

تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية المالية المحلية لسنة 2017 .

يتضح جليا أن الموارد المالية للجهات والجماعات الترابية تتميز بسوء توزيع بينهما وكذلك الأمر بالنسبة لحصة الجهات، حيث نلاحظ أن جهات محدودة تهيمن على حصة الأسد من مجموع الموارد المخصصة للجهات الاثنى عشر بالمملكة وهو ما لا يساعد على التخفيف من التفاوتات المجالية والاجتماعية بين جميع جهات المغرب مما سينكس سلبا على تحقيق فرص الشغل في الجهات الفقيرة وبالتالي استمرار الهشاشة والفقر وعدم انخراط البلد بكل مكوناتها الجغرافية والبشرية بالشكل المطلوب في مسلسل التنمية المنشود.

وعموما فإبتداءا من سنة 2016 أصبح الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات يتضمن بالإضافة إلى 2% من حصيلة الضريبة على الشركات، و2% من حصيلة الضريبة على الدخل، و20% من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين مساهمة الميزانية العامة كما هو منصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وستعرف هذه النسب ارتفاعا تدريجيا ليصل بحلول سنة 2021 إلى نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وكذا 20% من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين وكذا مساهمة الميزانية العامة ليصل مجموع مداخل هذا الحساب إلى 10 ملايين درهم.

وللإشارة فقد بلغت مجموع الموارد المنجزة برسم هذا الحساب حوالي 3875.95 مليون درهم سنة 2016 مقابل 747.25 مليون درهم سنة 2015 و 724.14 درهم سنة 2014، وطبعا دون احتساب الرصيد المرحل من السنوات السالفة. وبخصوص الموارد والتي تتكون من التحويلات لفائدة الجهات، فقد بلغت الحصص المدفوعة لفائدة لجهات من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل برسم سنة 2016 ما مجموعه 3837.70 مليون درهم مقابل 773.33 مليون درهم سنة 2015 و 756.03 مليون درهم سنة 2014. أما القانون المالي لسنة 2016 فقد حدد مبلغ 4192.4 كسقف لموارد وتحملات هذا الحساب.

وحسب الموارد المنجزة في إطار الحسابات الخاص بالصندوق الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات فقد عرف التطور التالي خلال سنوات 2014، 2015 و 2016 على التوالي، حيث انتقل من 1183.57 إلى 1174.79 ليستقر في 4277.41 مليون درهم سنة 2017. والذي من المفروض أنه سيأثر بشكل إيجابي على تحقيق التنمية الجهوية في ربوع المملكة. وسيتعزز هذا الرقم بحصة مساهمة الميزانية العامة في موارد الجهات ما هو مبين في المبيان أسفله:⁶²⁶

رسم توضيحي 13: يبين تطور المبالغ المرصدة للجهات قبل وبعد سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من القوانين المالية للسنوات المذكورة أعلاه

⁶²⁶ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 2018 ، مرجع سابق

وبعد هذه الخلاصات بالنسبة للموارد المالية للجهات ما هو وضع نفقاتها والإشكالات التي تطرحها؟

المبحث الثاني: نفقات ميزانية الجهات

أصبح للجهة دور مهم إلى جانب الدولة عبر تدخلها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية لإشباع حاجيات وانتظارات المواطنين المتزايدة⁶²⁷، حيث أصبحت الجهات تجد صعوبات إن لم نقل غير قادرة على الموازنة بين نفقاتها المتزايدة ومواردها المحدودة. إن الحديث عن التدبير المالي الترابي مرتبط بمجالات تدبير المداخل المخولة للجهات في شقها العادي من الرسوم المحلية والأملاك الجهوية، وشقها الاستثنائي المكون من القروض والإعانات العمومية، ومرتب كذلك بمجالات تدبير النفقات وعقلنتها سواء فيما يتعلق بميزانية التسيير أو التجهيز، كما هو مرتبط بعوائق هذا التدبير، والواقع يشهد أن الممارسة المالية المحلية، قد أبانت عن مجموعة من الصعوبات والمعوقات والتحديات والإكراهات مما جعل الحديث عن الإستقلال المالي المحلي غير ذي معنى⁶²⁸.

إن مكانة الجهة كشريك للدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يفرض عليها التأقلم مع الوظائف الجديدة التي حددها دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14، من خلال اعتماد وسائل جديدة في تدبير النفقة العمومية المحلية وتبنى هذه الوسائل على آليات حديثة في تدبير المنظومة الإنفاقية، أساسها النجاعة والفعالية، من أجل أن تساهم بشكل مباشر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضع السكان ضمن أولوياتها⁶²⁹، لكن اختلال المهام الوظيفية للنفقة العمومية على المستوى الترابي لازال قائما، ليبقى إكراه وتحدي تفعيل هذه الوظائف يتأرجح بين النصوص القانونية المنظمة للمالية الترابية وبين

⁶²⁷ - La documentation française, op. Cit; p. 120.

⁶²⁸ - محمد أمراي، مالية الجماعات الترابية إكراهات الواقع وآفاق ومستقبل، رسالة لدبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2015-2016.

⁶²⁹ - عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2010-2011، ص. 423.

القائمين على تدبير الشأن العام الترابي، والانتقال من منطق ميزانية التسيير إلى منطق ميزانية النتائج.

المطلب الأول: طبيعة تدبير النفقات المحلية

تتأطر مختلف الأدوار التي تقوم بها المجالس التداولية في ميدان التنمية الترابية في مجمل الاختصاصات التي يمنحها القانون للجماعات الترابية من أجل تدعيم مسلسل اللامركزية⁶³⁰، بتوفير موارد ضرورية، ذات الكفاءة والمردودية العالية، في مختلف المجالات الإدارية والمالية والبشرية التي تساهم بشكل كبير في ترجمة البرامج التنموية على أرض الواقع، الأمر الذي يسمح لهذه الوحدات برسم سياسة عمومية ترابية واضحة المعالم تستخدم في بلوغ الأهداف التنموية المحددة سلفاً⁶³¹.

إن الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية بالمغرب بحكم النصوص القانونية المنظمة لها تتطلب إنفاقاً مالياً يرتبط بحجم بنود وفصول الجزء المتعلق بميزانية التسيير، لأن عملية الإنفاق في حد ذاتها تعتبر التنفيذ الفعلي للميزانية الترابية وتقتضي تدبيراً محكماً والاستغناء عن بعض الممارسات اللاتنموية في التسيير المالي المحلي، فشرعية الجهات وباقي الجماعات الترابية لها علاقة بضبط تدبيرها الداخلي وفعالية تصرفاتها والنجاعة في إنفاقها بشكل يقوي قدرتها على التأثير في محيطها وذلك بإعطاء أكبر فعالية لتدبير الفعل العمومي باستعمال أقل ما يمكن من الموارد وتوظيفها في التنمية⁶³².

ويتطلب تنفيذ هذه السياسة إنفاق أموال باهظة تتناسب وحجم الاختصاصات المعهود بها إلى هذه المجالس المنتخبة، وهو أمر جعل المشرع المغربي يعمل من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على إقرار النفقات التسييرية التي تهم الميادين المرتبطة بالجزء الأول من الميزانية والنفقات التجهيزية التي تهدف إلى تنمية الجهات وتوفير الخدمات الأساسية للسكان على المستوى الجهوي.

⁶³⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 141.

⁶³¹ - حورية المرزقي، مرجع سابق، ص. 282.

⁶³² - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 141.

ففي معظم الدول أصبحت الجماعات الترابية مختصة بعدة مجالات سواء على مستوى البنيات التحتية والخدمات الصحية والاجتماعية وغيرها، حيث أصبحت من الاختصاصات الأساسية للجماعات الترابية، هذا الاتجاه نتج عن تراجع دور الدولة حيث أصبح الاتجاه إلى أقل ما يمكن من الدولة، بالإضافة إلى فشل السياسات المركزية التي تم اتباعها من بداية الإستقلال وهذا يبرر التزايد المتنامي لأدوار الجماعات الترابية ومنها الجهات⁶³³، وهو ما أكدته الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وإصدار القانون التنظيمي للجهات 111.14 الذي خصص للجهة مكانة الصدارة في مجال اللامركزية.

الفرع الأول: تقسيمات نفقات الجهة

تعتمد الجهات في إطار الأدوار المنوطة بها إلى القيام بصرف مبالغ نقدية يصطلح على تسميتها بالنفقات، وتتعدد الصور والتصنيفات الخاصة لهذه النفقات، كما تتعدد المعايير المعتمدة في هذه التصنيفات وإذا كان المعيار الإقتصادي المعيار الذي يعتد به أكثر في تصنيف النفقات المحلية إلى نفقات للتسيير وأخرى للتجهيز، فإن المعيار الإداري والقانوني يدفع هو الآخر إلى استحضار الإشكال الذي تمثله النفقات الإجبارية في بنية النفقات الجهوية، والتي تشمل أغلب النفقات الخاصة بالتسيير وتؤكد على الجوانب الأساسية المميزة للإنفاق العام الترابي، وإذا كانت النفقة هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي بهدف تحقيق نفع عام⁶³⁴، فإن هذا المبلغ المالي يتكون من ثلاثة عناصر تمثل الخصوصيات العامة للنفقة الترابية وهي⁶³⁵:

- النفقة المحلية مبلغ نقدي.
- النفقة العامة المحلية يقوم بإنفاقها جهاز عام محلي، وهي مبالغ مالية تخرج من ذمته المالية، فهو إشباع مالي نقدي داخل في الذمة المالية المستقلة للجماعة الترابية أو إحدى هيئاتها.
- النفقة العامة المحلية، الغرض منها تلبية حاجة عامة.

⁶³³ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 271.

⁶³⁴ - Boubker AYATTATALLAH, élément de finance publics dar anachr Al maaraif 2005, p. 21.

⁶³⁵ - سعيد جفري، المالية العامة المحلية، محاضرات بجامعة الحسن الاول، بسطات، مرجع سابق، ص. 22.

الفقرة الأولى: النفقة الجهوية مبلغ نقدي

إن الصفة النقدية للنفقات مسألة طبيعية، طالما أن جميع المعاملات والمبادلات الإقتصادية تتم اليوم في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الجماعات الترابية في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الدولة والأفراد، وهو مظهر أكد عليه التطور الحديث في المجال الاقتصادي والمالي، الذي عوض المظهر العيني في التبادل الإقتصادي بالمظهر النقدي.

ويمثل صرف النفقة العامة الجهوية، في استعمال الجهة الترابية مبالغ نقدية في سبيل الحصول على ما تحتاجه من خدمات و سلع، كأداء أجور الموظفين والعاملين بالجهة الترابية، وشراء كل المعدات التي تحتاج إليها في أداء نشاطها ودفع مستحقات الديون المبرمة والحال أجلها، وبهذا تخرج من النفقات العامة الجهوية كافة الأساليب الأخرى غير النقدية التي قد تلجأ الجهة الترابية للحصول على المعدات والخدمات وغيرها، كفتح باب التطوع لأداء خدمة عامة جماعية أو منح مزايا عرفية مقابل خدمات عامة قد يقدمها بعض الأشخاص⁶³⁶.

ويجد الإنفاق النقدي مبرره في كونه أهم صور الإنفاق على الإطلاق في المبررات التالية:

- أنه يتمشى مع النظام المالي الحديث فيما يخص تقرير مبدأ الرقابة بجميع أوجهها وصورها على عمليات الإنفاق الترابي، مما يعمل على حسن استعماله طبقاً للضوابط والقواعد التي تحقق مصالح الأفراد.
- إن الإنفاق العيني نتيجة لما يتضمنه من منح بعض المزايا العينية فإنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الجهات الترابية وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد⁶³⁷.

⁶³⁶ - سعيد جفري، المالية العامة المعنية، مرجع سابق، ص. 24.

⁶³⁷ عبد الفتاح بنخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005، ص.

الفقرة الثانية: صدور النفقة العامة عن جهاز عام ترابي

يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة ترابية ركنا أساسيا لوجود النفقة الجهوية، وينبغي أن تكون المبالغ المستعملة داخلة في الذمة المالية للجهة، باعتبارها شخص معنوي من أشخاص القانون العام يتمتع بالشخصية المعنوية وله ذمة مالية قائمة ومستقلة عن الذمة المالية للدولة⁶³⁸، وبالتالي فإن عناصر التمييز بين النفقة العامة الوطنية والنفقة العامة الترابية يتأتى من خلال تحديد مصدر الإنفاق، الذي قد يكون وطنيا وقد يفيد جماعة ترابية معينة، ومع ذلك يحتفظ له بالطابع العمومي الوطني، أما النفقة العامة الترابية، فإن مصدر تغطيتها يفرض بالضرورة أن تنتسب للذمة المالية الترابية⁶³⁹.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي، تتحدد طبيعة النفقات الترابية على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، وبناء على هذا تعتبر النفقات الترابية إذا صدرت عن شخص معنوي عام وهو الجماعة الترابية، وتعتبر خاصة إذ قام بها الأفراد والمؤسسات الخاصة، أي أن هذا المعيار يستند إلى اختلاف طبيعة أشخاص القانون العام من طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، هذا بالإضافة إلى أن نشاط القانون العام الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد على السلطات الآمرة بالصرف، في حين يهدف نشاط أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق المصلحة الخاصة معتمدا في ذلك على التعاقد.

لكن المعيار الوظيفي يعتمد أساسا على الطبيعة الوظيفية الاجتماعية والإقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، وبناء على ذلك تعتبر النفقات الترابية إذا قامت بها الجماعات الترابية بموجب سلطاتها الآمرة، أما النفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقات خاصة، وقد تعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة التي فوضتهم الجماعة الترابية لاستخدام سلطاتها الآمرة نفقات ترابية محلية بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام سلطاتها السيادية.

⁶³⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 144.

⁶³⁹ - سعيد جفري، المالية العامة المحلية، مرجع سابق، ص. 25.

الفقرة الثالثة: تحقيق النفقة الجهوية لمنفعة عامة ترابية

تتمثل الغاية من النفقات الترابية في إشباع حاجات عامة جهوية وتحقيق نفع عام وليس تحقيق نفع خاص لفئة معينة⁶⁴⁰، فكلما تساوى جميع الأفراد في تحمل الأعباء العامة يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات الجهوية⁶⁴¹، وما يميز النفقة الترابية هو أنها تهدف إلى تحقيق نفع عام يستفيد منه سكان الجماعة الترابية المتواجدين داخل النطاق الجغرافي لها، ولا يشمل ذلك المقيمين خارجها، فإذا استخدمت جماعة ترابية بعض المبالغ من أموالها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية لا يمكن اعتبارها نفقة محلية، وإنما يعد ذلك تصرف وسلوك منافي لأغراض وأهداف النفقة المحلية وإساءة لاستعمالها.

لذلك ينبغي أن يكون الهدف من النفقات الجهوية والمحلية هو تلبية وإشباع الحاجات العامة الجهوية والمحلية ومن تم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات الجهوية المحلية تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص، ونجد تبرير هذا الشرط في سببين أساسيين هما:

- المبرر الوحيد للنفقات الجهوية والمحلية هو وجود حاجات عامة جهوية ومحلية تتولى الجماعة الترابية إشباعها بهدف تحقيق المنفعة العامة المحلية.
- إذا كان الإنفاق يهدف إلى نفع خاص، فإنه يخرج من إطار النفقات الجهوية المحلية لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع المحلي في تحمل الأعباء، حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة⁶⁴² ومن ثم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بنفقات الجماعات الترابية ومنها الجهات.

الفرع الثاني: أوجه الإنفاق المالي الترابي

⁶⁴⁰ - فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، مرجع سابق، ص.

46.

⁶⁴¹ - محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2005، ص. 309.

⁶⁴² - الفصل 39 من الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ورد فيه "على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور.

تتجلى أهمية النفقات أساسا في كون الاستقلال المالي للجهة لا يتأتى إلا إذا امتلكت هذه الأخيرة سلطة التقرير الحر في نفقاتها، إضافة إلى توفر الجهات على الموارد المالية الكافية لتغطية نفقاتها، وهو ما يمكنها لا محال من التوفر على درجة كبيرة من الاستقلال المالي، إلا أن هذا الاستقلال لا يكون نهائيا نظرا لتدخل ممثلي الدولة (الوالي - العامل) عبر سلطة الرقابة التي يمتلكونها.

الفقرة الأولى: حجم نفقات التسيير أو النفقات الإجبارية

تشكل نفقات التسيير أو نفقات الجزء الأول من ميزانية الجهة، نفقات عادية وإدارية بامتياز بالنسبة للمجالس الجهوية⁶⁴³، لأنها تهم الجوانب الأولية والضرورية للتدبير الجهوي، الأمر الذي دفع المشرع المغربي كما هو الحال في الكثير من التشريعات المقارنة إلى اعتبارها نفقات إجبارية واجبة التسجيل في الميزانيات الترابية، فنفقات التسيير بالإمكان اعتبارها كل النفقات العادية الدورية والمتكررة، والتي ترتبط بشكل أو بآخر بالتسيير الاعتيادي للإدارة الجهوية، وقد اعتمد المشرع المغربي من خلال مقتضيات المنصوص عليها في المادة 193 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁴⁴، نفقات الميزانية وتنفرع إلى جزأين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، ويشتمل الجزء الأول على⁶⁴⁵:

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجهة؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة للجهة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة؛
- المخصصات المرصودة لتسيير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع؛
- النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية؛
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية؛
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة من الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجهة؛

⁶⁴³ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 72.

⁶⁴⁴ - المادة 193 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

⁶⁴⁵ - المادة 194 من نفس القانون التنظيمي.

- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجهة؛
- لقد جاء القانون 111.14 أكثر وضوحاً وتفصيلاً فيما يتعلق بأنواع نفقات التسيير، ومن جهة أخرى اعتبر المشرع بعض النفقات إجبارية وألزم الجهات اعتمادها في الميزانية باعتبارها نفقة ضرورية للسير العادي للمصالح العامة والإدارية للجهات، فالنفقات الإجبارية تلزم المجلس الجهوي بتسجيلها في مشروع الميزانية وقد يتهاون بعض رؤساء المجالس في إدراجها بمشروع الميزانية، مما جعل المشرع المغربي يفرض على المجالس تسجيلها في وثيقة الميزانية السنوية⁶⁴⁶. ومن بين تلك النفقات الإجبارية بالنسبة للجهة طبقاً لمقتضيات المادة 196 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات نجد⁶⁴⁷:
- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات.
- مساهمة الجهة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات.
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات.
- الديون المستحقة.
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية.
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجهة.
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة.
- إن النفقات التسييرية بالمغرب هي نفقات يتم رصدها للتسيير العادي للجهة، وتتميز بطبيعتها الإستهلاكية، وتوصف بالإجبارية حيث يلزم المجالس الجهوية تسجيلها في الميزانية الجهوية نظراً لحيويتها وتوفيرها لمجموعة من الخدمات لا يمكن الاستغناء عنها لارتباطها بالحاجات العامة للمواطنين، أي أن النفقات الإجبارية المتعلقة بمجال التسيير

⁶⁴⁶- صلاح الدين الأحمدى، التدبير المالي للجماعات الترابية بين النص القانوني ورهان الحكامة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام جامعة عبيد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011-2012، ص. 69.

⁶⁴⁷- المادة 196 من القانون التنظيمي 111.14.

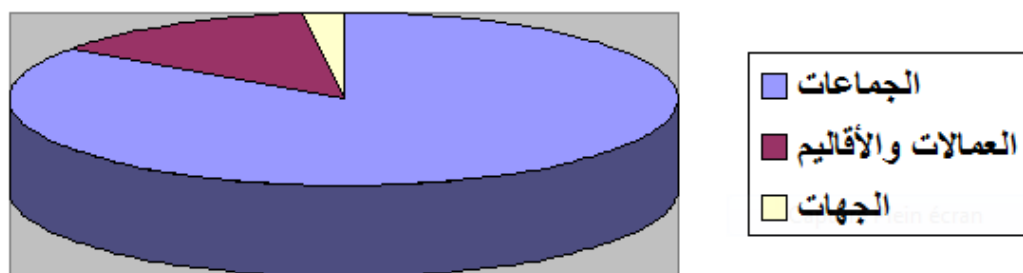
الترابي، هي من الناحية القانونية مجال لا يسمح فيه للمجالس المنتخبة بحرية المبادرة أو التصرف، إذ في حالة التقاعس من طرف الجماعات الترابية يحق لسلطة المراقبة مباشرة التسجيل التلقائي للنفقات الإلزامية وذلك بعد دعوتها للقيام بالتسجيل المطلوب⁶⁴⁸، ومن خلال دراسة بعض المعطيات الرقمية لمصاريف التسيير في بعض الجهات من المغرب يتبين لنا أن هناك خلل في هيكل نفقات التسيير، حيث تمتص أجور الموظفين حوالي 50% من نفقات التسيير فيما يخص مجال الإدارة العامة على سبيل المثال.

وبلغت النفقات العادية للجماعات الترابية ما مجموعه 21,4 مليار درهم سنة 2015 أي بارتفاع قدره 2.5% مقارنة بسنة 2014، توزعت ما بين الجماعات 18,2 مليار درهم والعمالات والأقاليم 2.7 مليار درهم والجهات بمبلغ 423 مليون درهم، وقد أنجزت الجماعات النصيب الأكثر من النفقات المادية الترابية بنسبة 85%، مقابل 23% للجماعات القروية و13% للعمالات والأقاليم و2% للجهات.

جدول 9: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية

الجماعات	العمالات والأقاليم	الجهات
85%	13%	2%

رسم توضيحي 14: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية



المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015

⁶⁴⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، الطبعة الثانية، 2011، مرجع سابق، ص. 149.

عرفت النفقات العادية للجماعات الترابية خلال سنة 2015 تطورا بزيادة 5,3% بالنسبة للجماعات الحضرية وتراجع بنسبة 1.3% بالنسبة للجماعات القروية و3% بالنسبة للعمالات والأقاليم و6.1% بالنسبة للجهات، فقد ارتفعت نسبة الموظفين ونفقات الأملاك والخدمات على التوالي بنسبتي 1% و4% بين سنتي 2014 و2015 كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول 10: يبين النفقات العادية للجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015

النفقات العادية	2011	2012	2013	2014	2015	نسبة النمو السنوي	نسبة التغيير 11/2015
نفقات الموظفين	10020	10328	10951	11018	11124	2.65%	0.96%
مختلف الأملاك والخدمات	6930	7134	8104	8919	9280	7.57%	4.05%
الفائدة على الدين	714	787	845	901	946	7.29%	4.99%
المجموع	17 644	24918	90019	83820	35021	4.85%	2.46%

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015 (بملايين الدراهم)

يتبين من خلال الجدول أعلاه، تطور نفقات موظفي الجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015، حيث انتقلت من 11 مليار درهم سنة 2014، إلى 11.1 مليار درهم سنة 2015، مسجلة بذلك زيادة بنسبة 11% مقارنة بالسنة المالية 2011، مما ساهم في ارتفاع النفقات العادية.

ورغم ارتفاع نفقات الموظفين خلال الفترة 2011-2015، تراجعت حصة هذه النفقات في مجموع النفقات العادية من 57% برسم سنة 2011، إلى 52% سنة 2015، وذلك بسبب ارتفاع النفقات العادية بوتيرة أسرع، كما نلاحظ من خلال الجدول ارتفاع نفقات الأملاك والخدمات التي تشمل بالأساس المعدات وإمدادات التسيير إلى 9.3 مليار درهم سنة 2015، بما يمثل 43.5% من مجموع النفقات العادية، أي بنمو سنوي متوسط بلغ 7.6% خلال الفترة 2011-2015، وقد عرفت نفقات الأملاك والخدمات الأخرى ارتفاعا بنسبة 4.1% مقارنة بسنة 2014، في حين بلغ المتوسط السنوي للتحملات

المرتبطة بالفوائد عن الدين 839 مليون درهم، بنسبة 7.3% كمعدل نمو سنوي متوسط خلال الفترة 2011-2015، ولم تمثل هذه التحويلات سوى 2.7% من المداخل العادية و 4.4% من النفقات العادية لسنة 2015، مسجلة ارتفاعا بنسبة 5% مقارنة مع سنة 2014.

الفقرة الثانية: نفقات التجهيز أو النفقات غير الإلزامية

نفقات التجهيز أو الإستثمار، وكما يدل عليها اسمها هي نفقات غير ذات طابع إداري بالنسبة للمجالس الترابية، وإنما هي نفقات ذات طابع تنموي ترتبط في الغالب بمسألة تحقيق فوائض مالية تسمح ببرمجتها في الجزء الثاني من الميزانية، مما يجعلها من حيث المبدأ نفقات اختيارية، توسع من إمكانيات ودور المجالس الجهوية في حق التصرف فيها خاصة إذا ما أتت من فائض الجزء الأول من الميزانية.

أولاً: نفقات الإستثمار

نفقات التجهيز أو الإستثمار، هي في الأصل نفقات غير عادية أو استثنائية ترتبط بتوفر الاعتمادات المالية لتغطيتها، بمعنى آخر فإن الجهة الترابية في حالة عدم توافر الإعتمادات المالية المناسبة (سواء عن طريق تحقيق فائض في الجزء الأول من الميزانية الخاص بالتسيير، أو عند عدم تلقي الإعانات أو المساعدات من طرف الدولة أو عدم إبرام أي قرض)، فإنه لن يكون بمقدورها إنجاز مثل هذه النفقات الإستثمارية، مما يجعل منها من حيث المبدأ نفقات اختيارية، وتضم نفقات التجهيز⁶⁴⁹، النفقات الخاصة بالأشغال العمومية الترابية الجديدة والبنائيات والطرق والمخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع واستهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة والمساهمات⁶⁵⁰.

وما يثير الانتباه فيما يخص نفقات التجهيز، أنها تعتمد على جزء كبير منها على إمدادات الدولة، في حين أن الموارد الذاتية تبقى محدودة وضعيفة إن لم نقل منعدمة، بل أكثر من ذلك أن هذه النفقات في حد ذاتها لا تستجيب للحاجيات الإستثمارية، هذا فضلا على أن نفقات الإستثمار هي رهينة تحقيق الفائض في ميزانية التسيير، ولعل التغيير الجديد

⁶⁴⁹ - المادة 194 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁵⁰ - سعيد جفري، محاضرات في المالية العامة المحلية، بجامعة الحسن الأول بسطات، مرجع سابق، ص. 30.

على مستوى الإطار المالي والإقتصادي الوطني يقتضي من الجماعات الترابية وخصوصا الجهات التكيف معه والاستفادة من الإيجابيات التي يمنحها على مستوى التمويل، أو بالاستشارة في المجال الاستثماري بنهج سياسة إبداعية تستهدف الوصول إلى درجة من النمو عبر دراسة المقومات الذاتية للجهة وإمكانية التوفر على موارد مالية إضافية⁶⁵¹.

إن التصور الصحيح للأدوار التنموية للجهة يتطلب تفعيل المقاربة التشاركية بينها وبين المؤسسات المالية الخاصة لتمويل برامج التنمية الجهوية التي تم إعدادها والمصادق عليها من طرف المجالس الجهوية، لذا وجب التفكير في الطريقة التي تمكن من بلورة نوع من التعاقد بينها وبين الجهات والدولة وبينها وبين هذه المؤسسات⁶⁵².

ثانيا: واقع نفقات التجهيز

إذا نظرنا إلى طبيعة نفقات التجهيز، يتضح ضعف في برمجة تلك النفقات المنتجة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي الذي يضمن المردودية ويساهم في تحقيق التنمية في مقابل هيمنة طابع التجهيز على هذه النفقات وسداد متأخرات الديون من الجزء المتعلق بالتجهيز، وهذا ما تؤكد المعطيات الرقمية الواردة في ميزانية بعض الجهات بالمغرب، وعلى سبيل المثال جهة الرباط سلا القنيطرة برسم سنة 2016.

إذا أخذنا ميزانية هذه الجهة، برسم سنة 2015 و2016 نلاحظ على أن مستوى التجهيز فيه ضعف واضح فيما يخص المصاريف المرصودة لتغطية النفقات الاقتصادية والاجتماعية، ففي سنة 2016 وصلت مصاريف التسيير 454.880.758.75 درهم تم صرفها في مجال الإدارة العامة، مجال الدعم، سداد القرض ودفعات أخرى، أما في ما يخص مصاريف التجهيز بلغت 374.880.758.75 درهم، لكن هي الأخرى لم يتم توظيفها في مشاريع استثمارية منتجة ومحركة لاقتصاد الجهة.

ومن خلال تحليل معطيات ميزانية بعض الجهات بالمغرب، نلاحظ ارتفاع نفقات الجزء الأول من الميزانية الذي يخص التسيير وتعتبر بالدرجة الأولى نفقات استهلاكية من

⁶⁵¹ - محمد بنطلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجبائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1998-1999، ص. 107.

⁶⁵² - محمد الزاهي، إدارة القرب بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2014-2015، ص. 130.

قبيل نفقات الموظفين وإرجاع الأقساط السنوية المترتبة عن القروض وباقي التحويلات المختلفة الأخرى، كما نلاحظ هناك أيضا ضعف فيما يخص نفقات التجهيز ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي.

وهذا ما كرسه المشرع بإعطاء السبق للجزء الأول المتعلق بالتسيير من الميزانية نظرا لأنه يسد النفقات الحيوية، ومنه فإنها تستفيد من كل الموارد العادية، عكس موارد الجزء المتعلق بالتجهيز التي تبقى مرتبطة بتحقيق الفائض فيما يخص الجزء الأول من الميزانية.

وقد سجلت نفقات الإستثمار مبلغ 14.5 مليار درهم من خلال السنة المالية 2015 بالنسبة للجماعات الترابية مقابل 10,8 مليار درهم سنة 2014 "أي بارتفاع بلغ نسبته 34.3%، وخلال سنوات 2011-2015 بلغت هذه النفقات 11.8 مليار درهم كمتوسط سنوي، إذ "أنه وبعد التراجع الذي عرفته سنة 2013 و 2014 بنسبة 7.3% و 1,6% ثم عادت تسجل ارتفاعا مهما بنسبة 34.23% وتضم هذه النفقات الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى والمشاريع المندمجة والبرامج الوطنية التي مثلت الجزء الأهم خلال الخمس سنوات الأخيرة متبوعة بالاقتناءات والإعانات.

أما بالنسبة لحجم الاستثمارات فقد عرفت نسبة نمو سنوي متوسط تعادل 7.8% خلال سنة 2011-2015، وإذا قارنا سنة 2014 بالسنة الموالية 2015 فإن هذه الأخيرة تميزت بارتفاع النفقات المتعلقة بالمشاريع المندمجة بنسبة 49.6% والبرامج الوطنية بنسبة 41.2% والأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى بنسبة 32%، في حين عرفت الإعانات نوعا من التراجع بنسبة 41.4%، بالمقابل عرفت الاقتناءات غير المنقولة والاقتناءات المنقولة ارتفاعا بلغت نسبته على التوالي 29.5% و 19.2%⁶⁵³.

إن نفقات التجهيز على المستوى الترابي ترتبط بتحقيق الفائض على مستوى نفقات التسيير، فكلما تمت عقلنة لنفقات الجهة وترشيدها إلى المستوى المطلوب، إلا وتمكنت الجهة من تحقيق فائض في نهاية السنة، وهذا الفائض هو الذي يبرمج ضمن استثمارات تؤدي إلى نفقات التجهيز، أما في حالة تضخم نفقات التسيير فإن ذلك يؤدي إلى ضعف

⁶⁵³ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 46.

الفائض أو انعدامه، وبالتالي انعدام أو ضعف نفقات التجهيز، كما أن الجهات الترايبية ليست على نفس القدر من الإمكانيات، فهناك جهات غنية تتمكن من تحقيق فائض يخصص للتجهيز وهناك جهات فقيرة تعيش على إعانات الدولة، وبالتالي فهي لا تتوفر على إمكانيات كافية تغطي بها نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهو ما يتطلب التحكم في نفقات التسيير من أجل تحقيق الفائض، وبالتالي الارتقاء بنفقات التجهيز إلى مستوى يمكنها من تغطية إمكانية التجهيز، وتمكين الجهات الترايبية من التدخل الإقتصادي بالفعالية والنجاعة المطلوبة، سواء على مستوى المباشر أو الغير المباشر.

كما أن النفقات الواردة بالجزء الثاني من الميزانية المتعلقة بالتجهيز، تشمل جزئين:

- الجزء الأول: تدرج فيه عملية التسيير سواء فيما يخص المداخل أو النفقات.
- الجزء الثاني يتعلق بعملية التجهيز والاستثمار ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصص له.

وقد جاء في المادة 194 من القانون 111.14 بتعداد نفقات التجهيز كما يلي:⁶⁵⁴

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة.
 - المخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.
 - استهلاك رأس المال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.
- ومن جهة أخرى فننفقات التجهيز تتوقف على مسألة الفائض، حسب ما نصت عليه المادة 167 من القانون 111.14 "إذا ظهر فائض تقديري في الجزء الأول، وجب رصده في الجزء الثاني، ولا يجوز استعمال مداخل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول..."⁶⁵⁵.

كما سبقت الإشارة إلى أن تواضع نفقات الاستثمار يرجع من جهة إلى استهلاك أغلب النفقات على مستوى نفقات التسيير، وذلك لوجود النفقات الإجبارية المدرجة بميزانية

⁶⁵⁴ - المادة 194 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁵⁵ - المادة 167 من نفس القانون التنظيمي.

الجهة، وقد ورد التأكيد على إجبارية هذه النفقة بالمواد 194 و196 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁵⁶.

عموما فننقات التجهيز تمكن من توفير التجهيزات والمشاريع العمومية التنموية وتشجيع الجهات على الإستثمار⁶⁵⁷، لكن وثيرة إنجاز التجهيزات من خلال تنفيذ البرامج التنموية لا تزال تتسم بالبطء الناتج عن التأخير في برمجة المبالغ المالية المتوفرة، برسم فوائض ميزانية التسيير، وكذلك تراكم الاعتمادات المنقولة، حيث تظهر المعطيات أن غالبية الجماعات الترابية ومنها الجهات أن الأموال المودعة بالخزينة العامة لا توظف بالسرعة اللازمة، في حين أن هذه الوحدات الترابية تعرف خصاصا مهولا على مستوى التجهيزات والبنيات الأساسية.

الفقرة الثالثة: الإستثناءات الواردة على وحدة الميزانية الجهوية

لقد أدى تطور الحياة الاقتصادية والمالية وما رافقها من تشعب وظائف الجماعات الترابية إلى اضطراب قاعدة وحدة الميزانية، حيث أصبح لا يتم التقيد بها في عدد من الحالات نظرا لصعوبة إدراج جميع نفقات الجهات وإيراداتها في ميزانية واحدة، وهو ما أدى إلى تعدد الميزانيات داخل الجماعة الواحدة، وتبعاً لذلك ظهرت عدة استثناءات على قاعدة وحدة الميزانية، أهمها الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية.

أولاً: نفقات الميزانية الملحقة

تعتبر الميزانيات الملحقة تقنية مالية معاصرة تساعد على التدبير المحكم للمالية الترابية يتم فيها إدراج العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل أداء أجر، فهي إذن عبارة عن مشروع يقوم بإنتاج مواد أو تقديم خدمات مقابل أجر، هدفه هو تجميع المصاريف التي صرفت على هذا المشروع مقابل احتساب مردوديته سنة بعد أخرى⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ - المواد 194-196 من نفس القانون التنظيمي.

⁶⁵⁷ - Mohamed BEN RAHAL, les finances des collectivités locale entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité de contrôle efficient, thèse pour l'obtention du doctorat F.S.J.E.S. Casablanca, année universitaire 2004-2005, p. 137.

⁶⁵⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 27.

إن تقسيمات الميزانيات الملحقة شبيهة بالميزانية الترابية الرئيسية لأنها تشتمل حسب ما جاء في المادة 182 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁵⁹، في الجزء الأول على مداخل ونفقات التسيير، وفي الجزء الثاني على نفقات التجهيز والموارد المرصدة لهذه النفقات، من جهة ثانية، ويتم تقديمها دائما متوازنة. ويتم إحداث الميزانيات الملحقة بقرار لوزارة الداخلية على أن يتم تحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذ وتراقب طبق نفس الشروط المتعلقة بالميزانية، أما الفائض المحتمل في مداخل التسيير بالنسبة للنفقات فيرصد لتمويل نفقات التجهيز، ويدرج الباقي منه في مداخل الميزانية، ويعوض عدم كفاية الموارد المرصدة لنفقات التجهيز، بمخصص التجهيز مقرر في الجزء الثاني من الميزانية.

ثانيا: نفقات الحسابات الخصوصية

تعتبر الحسابات الخصوصية وسيلة من الوسائل الحديثة لتدبير المال الترابي⁶⁶⁰، وضعها المشرع لفائدة الجهات من خلال مقتضيات المادة 183 من القانون التنظيمي للجهات⁶⁶¹، من أجل بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة من جهة، أو لبيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى من جهة ثانية، أو الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية من جهة ثالثة.

وتشمل الحسابات الخصوصية على حسابات مرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات:

- **الحسابات المرصدة لأموال خصوصية:** تحدث الحسابات لأموال خصوصية في موجب المادة 184 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁶²، بقرار مشترك للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف

⁶⁵⁹ - المادة 182 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁶⁰ - هاشمي ابا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهماتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 2، 1995، ص. 26.

⁶⁶¹ - المادة 183 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁶² - المادة 184 من نفس القانون التنظيمي.

تنفيذا لمداولات المجلس، يبين في هذا النوع من الحسابات المداخل المرتقبة المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخل، ويذكر مبلغ التقديرات في الملخص العام للميزانية الجهوية، وتفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك، وإذا تبين أن المداخل المحصل عليها تفوق التقديرات، يمكن فتح إعتمادات إضافية في حدود هذا الفائض.

وتؤثر السلطانان الحكوميتان المكلفتان بالداخلية والمالية على تغييرات الحساب المرصود لأمر خصوصية، على أن ترحل الموارد المالية المتوفرة في الحساب المرصد لأمر خصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل استمرار العمليات من سنة إلى أخرى، ويمكن أن يصفى في نهاية السنة الثالثة كل حساب مرصد لأمر خصوصية لم تترتب عنه نفقات خلال ثلاث سنوات متتالية، ويذكر الباقي منه في باب المداخل بالجزء الثاني من الميزانية، ويصفى ويقفل الحساب المرصد لأمر خصوصية بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

- حساب النفقات من المخصصات: تحيل المادة 185 من القانون التنظيمي

111.14 المتعلق بالجهات⁶⁶³، على أنه تحدث حسابات النفقات من المخصصات بقرار مشترك لوزير الداخلية والمالية، على أن تدرج في حساب النفقات من مخصصات العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا، على أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل إنجاز النفقة ويرحل إلى السنة المالية فائض الموارد في حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية، وإذا لم يستهلك هذا الفائض خلال السنة المالية وجب إدراجه في باب المداخل في الجزء الثاني من الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها.

وما ينبغي الإشارة إليه، هو أنه إذا كانت الحسابات الخصوصية تشمل الحسابات المرصدة لأمر خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات، فإن الفرق بين العنصرين يحيل على أن هذه الأخيرة تتعلق بالنفقات فقط، كما أن حسابات المبالغ المرصدة لأمر

⁶⁶³ المادة 185 من نفس القانون التنظيمي.

خصوصية حسابات لمبالغ لها مداخلها ونفقاتها⁶⁶⁴، وتشمل الحسابات الخصوصية على صنفين هما:

- حسابات مرصدة لأموال خصوصية؛
- حسابات النفقات من المخصصات؛

المطلب الثاني: تدبير نفقات ميزانية الجهات

مهما ارتفعت موارد الجهة إلا أنه تبقى رهينة بمستوى نفقاتها، فالارتفاع المستمر لنفقات الجهة وتزايد الحاجيات مقابل محدودية المداخل وركودها، جعل من الصعوبة تحقيق توازن بينهما، وإذا نظرنا إلى طبيعة نفقات الجهة يمكن أن نلاحظ العديد من التجاوزات يفرضها غياب، تخطيط عقلاني عند برمجتها والتدبير الفعال لتلك النفقات، بحيث تقتصر بعض الجهات على برمجة نفقات التسيير وينصب اهتمامها على مستوى توازن ميزانية التسيير، أما نفقات التجهيز فبالرغم من أهميتها فإنها لا تضع لها تخطيطا استراتيجيا يضمن المردودية، وبالتالي خلق تنمية جهوية، وأن الاهتمام بتنمية مواردها وترشيد نفقاتها يشكل حجر الزاوية لدعم اللامركزية الجهوية بالمغرب، لكن ميزانية الجهة لا زالت تعثرها عدة معوقات على مستوى نفقات التسيير والتجهيز⁶⁶⁵.

الفرع الأول: مردودية نفقات الجهات

نعني بذلك التوازن بين حجم النفقات من جهة ومردودية هذه النفقات من جهة أخرى، فالإنفاق تستبعه المردودية، هذه الأخيرة تمكن من القياس الكمي للنفقات الجهوية، على عدة مستويات سواء منها التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو على مستوى التجهيزات الجهوية والمحلية، بمعنى أن مردودية النفقات تظهر من خلال الإنجازات على أرض الواقع.

ويعد ربط مجالات الإنفاق المالي الجهوي بالمردودية على المستوى الترابي مدخلا للبحث عن مكامن ضعف مردودية النفقات، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم

⁶⁶⁴ - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديد، الدار البيضاء، مرجع سابق، ص. 154.

⁶⁶⁵ - محمد الزاهي، مرجع سابق، ص. 231.

النفقات الجهوية والمحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات الجهوية والمحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج الداخلي الإجمالي⁶⁶⁶.

الفقرة الأولى: التسيير المالي

إن محدودية التمويل المالي له آثار سلبية على أدوار الجهة كجماعة ترابية، مما يمس باستقلالها في ممارسة اختصاصاتها، فأمام ضعف الموارد المالية تضطر الجهات إلى التخلي عن مهامها الأساسية التنموية لتقتصر على الجانب التسييري، وأمام هذه الوضعية يطرح مشكل تدبير الموارد المالية وتوظيفها في ميزانية التسيير وميزانية التجهيز⁶⁶⁷، إذ تسيطر نفقات الجزء الأول على نفقات الجزء الثاني من الميزانية، كما أن المعطيات تبين معضلة المالية الترابية وسوء توزيع النفقات العمومية بين الوحدات الترابية فيما بينها وبين الدولة والجماعات الترابية.

أولاً: تطور نفقات التسيير والتجهيز في الميزانيات الترابية

خلال هذا المحور ساقوم بتتبع وتحليل تطور توزيع نفقات التسيير والاستثمار حسب نوع الجماعات الترابية مع التركيز على الجهات ما بين نهاية 2010 و2017، فبالنسبة لـ 31 دجنبر 2010⁶⁶⁸ جاء التوزيع على الشكل التالي:

⁶⁶⁶ - مكاي نصير، تدبير مالية الجماعات الترابية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، مرجع سابق، ص. 19.

⁶⁶⁷ - نحال فدوى، توصيف لموارد نفقات الجماعات، جماعة سيدي علال البحراوي نموذجاً، مرجع سابق، 121-122.

⁶⁶⁸ - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2010.

رسم توضيحي 15: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2010



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2010 .

بالنسبة للجهات تبقى نفقات التسيير ضعيفة 2% مقارنة مع نفس النفقات بالنسبة للعمالات والاقاليم 14% و 21% للجماعات القروية و 63% للجماعات الحضرية من إجمالي نفقات التسيير لكل الجماعات الترابية، أما بخصوص الاستثمار فمثلت مساهمة الجهة حوال 12% من مجموع الاستثمارات التي حققتها الجماعات الترابية مجتمعة في سنة 2010.

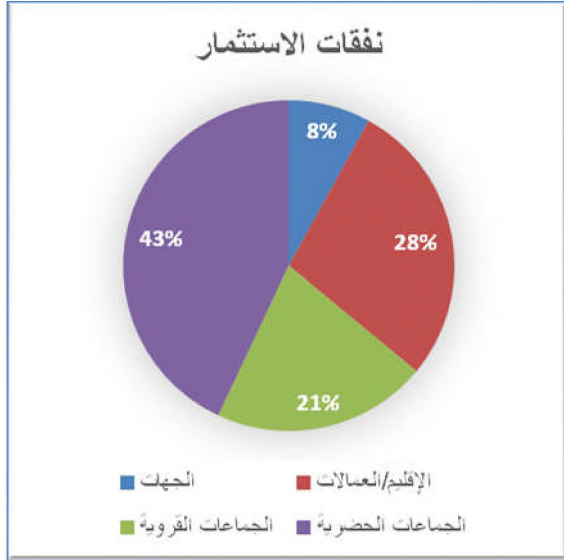
أما خلال نهاية دجنبر 2011⁶⁶⁹ فتميز توزيع نفقات التسيير والتجهيز حسب نوع الجماعات الترابية بما يلي:

بخصوص نفقات التجهيز بلغت 1 مليار و 427 مليون درهم بالنسبة للحسابات الخصوصية، وبلغت نفس هذه النفقات من الميزانيات الرئيسية للجماعات الترابية ومجموعاتها حوالي 11 مليار و 592 مليون درهم واهتم بالخصوص الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى بحوالي 4 مليار و 540 مليون درهم ممثلة 39% من مجموع نفقات التجهيز كما يوضح ذلك المبيان أسفله. إلا أن الجهة ساهمت بما قدره ثمانية في المائة من

⁶⁶⁹النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.

مجموع الاستثمارات فين حين تتوفر فقط على اربعة في المائة من مجموع نفقات الجماعات المحلية انذاك.

رسم توضيحي 16: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2011

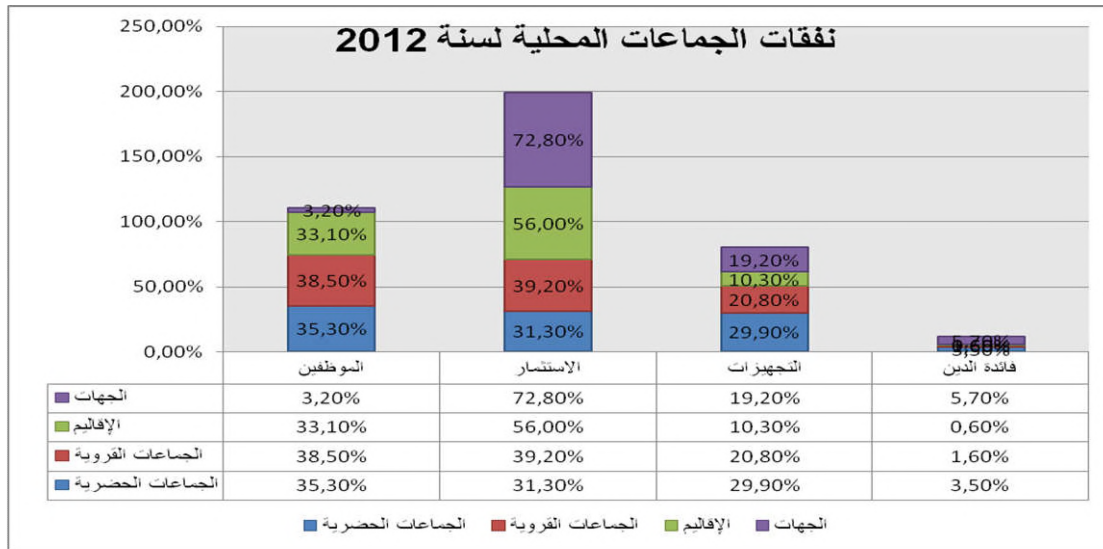
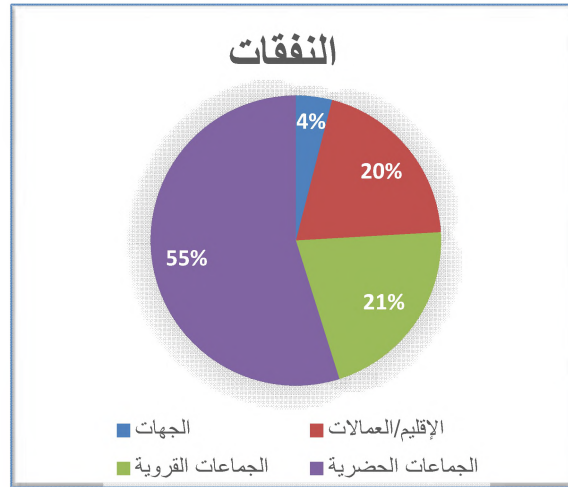


تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2011 .

- وفي سنة 2012 ⁶⁷⁰ فإنه من أصل 16.5 مليار درهم مثلت مؤشر نفقات الجماعات الحضرية حوالي 54.7% من مجموع النفقات الخاصة بالجماعات الترابية خلال هذه السنة. في حين عرف توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية ما يلي:
- نفقات الموظفين تتكون من نسبة مهمة من ميزانية الجماعات الحضرية والقروية.
 - نفقات الاستثمار بالنسبة للجهات تجاوزت نفقات الإدارة حيث تمثل 72.8%.

⁶⁷⁰ - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2012.

رسم توضيحي 17: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2012



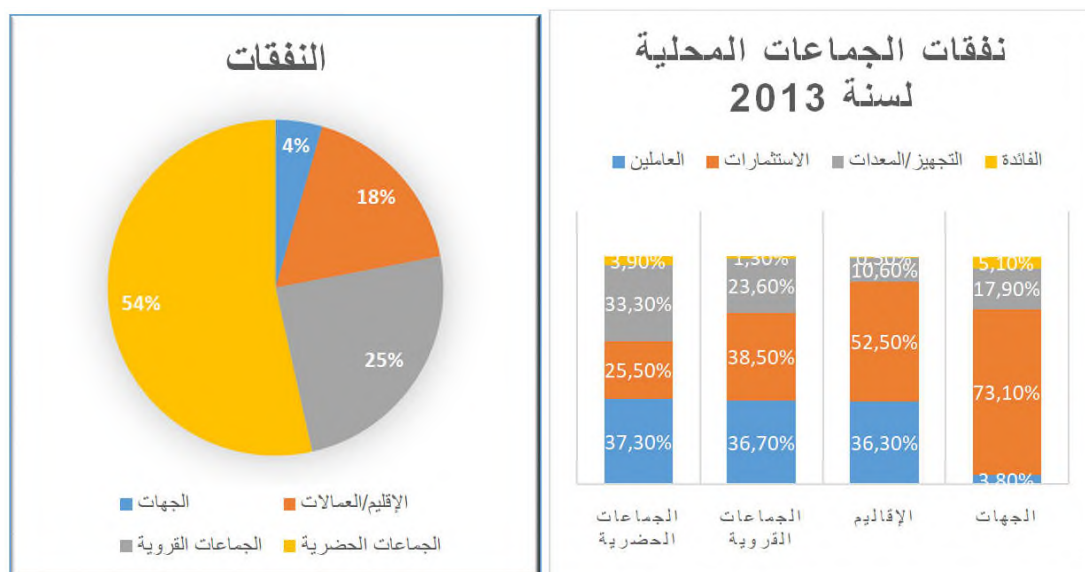
تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2012 .

ومن أصل 16,5 مليار درهم نفقات الجماعات الترابية في نهاية 2013⁶⁷¹، مثلت نفقات الجماعات الحضرية 55,3% من مجموع هذه النفقات .

كما أن توزيع هذه النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2013.مكننا من الملاحظات التالية: نفقات الموظفين تمثل نسبة مهمة من ميزانية الجماعات والعمالات والأقاليم، في حين فإن أغلبية النفقات بالنسبة للجهات والتي وصلت 73.1% كانت مخصصة للتجهيز والاستثمار.

⁶⁷¹ -النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية-دجنبر 2013.

رسم توضيحي 18: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2013



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2013 .

ومن مجموع 16,7 مليار درهم من النفقات العادية ونفقات الاستثمار بالنسبة لجميع

الجماعات الترابية تمثل الجماعات الحضرية، 52,8 ٪ في نهاية 2014⁶⁷²، كما أن توزيع

هذه النفقات بين مختلف الجماعات الترابية في نهاية نفس السنة يبين الملاحظات التالية:

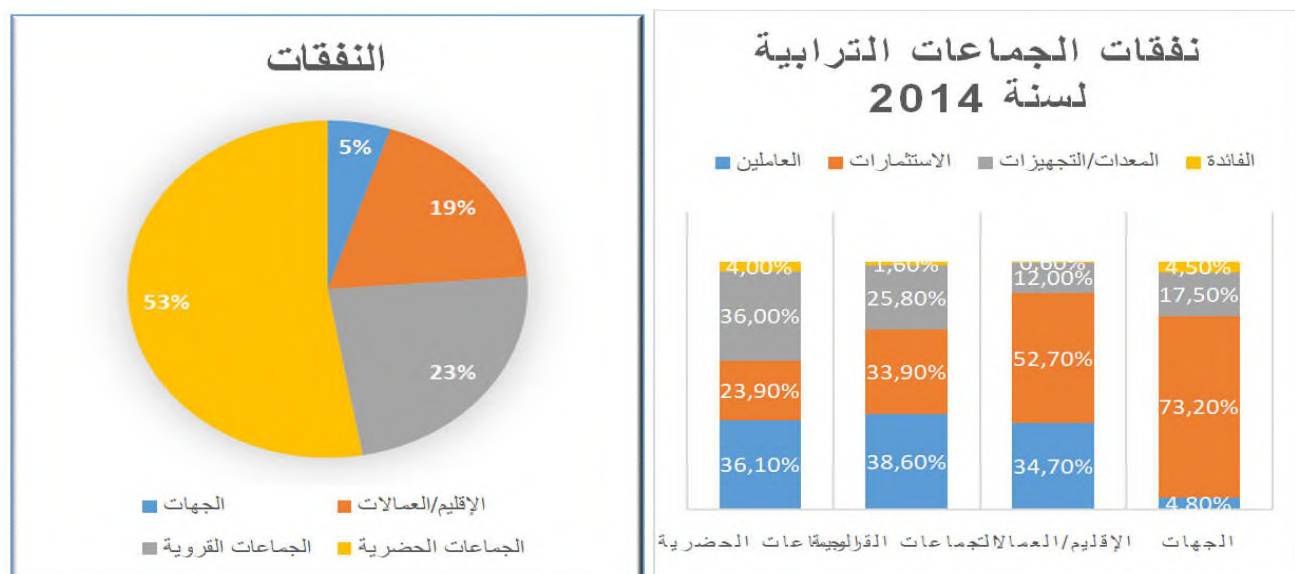
● نفقات الموظفين تمثل نسبة مهمة من ميزانيات الجماعات والعمالات والأقاليم، أما نفقات

الجهات فإن غالبيتها والتي وصلت إلى 73.2 ٪ فهي نفقات الاستثمار.

ويوضح الرسم المبياني أسفله تطور نفقات الجهات وباقي الجماعات الترابية.

⁶⁷² - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2014.

رسم توضيحي 19: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2014



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2014 .

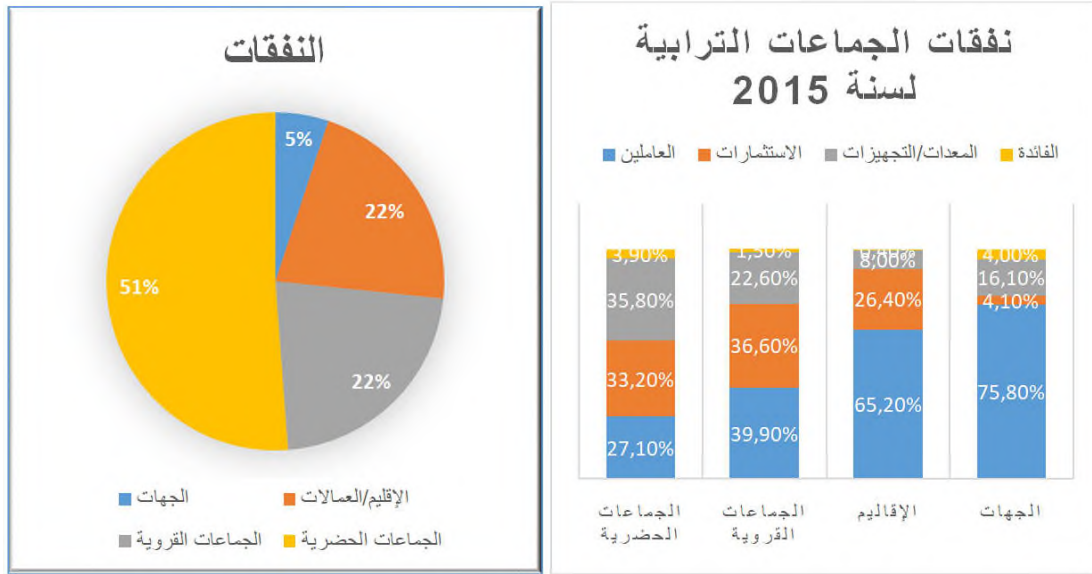
من أصل 18.4 مليار درهم، مجموع نفقات الجماعات الترابية تمثل النفقات الاستثمارية والعادية للجماعات الحضرية 51.3٪ خلال سنة 2015⁶⁷³.

ويمكننا ان نستنتج من توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2015 الملاحظات التالية كما هي مبينة في المبيان أسفله:

- نفقات الموظفين ونفقات المعدات تمثل جزء مهم من ميزانيات الجماعات.
- كما أن نفقات الجهات والعمالات والأقاليم تتكون على التوالي من 75.8٪ و 65.2٪ من نفقات التجهيز والاستثمار.

⁶⁷³النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.

رسم توضيحي 20: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2015.

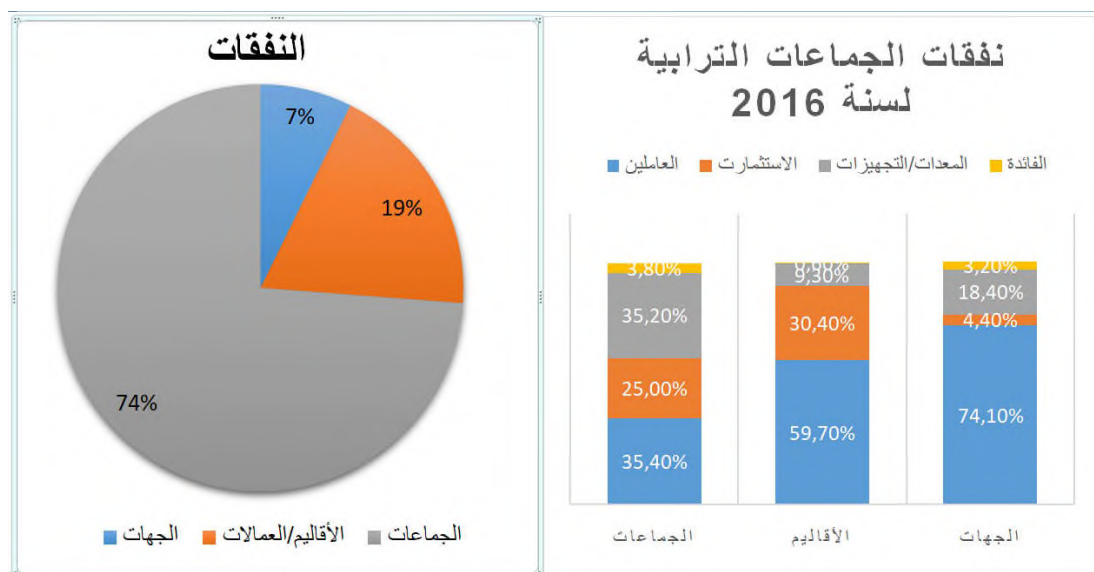
وإبتداء من سنة 2016⁶⁷⁴، لم نعد نتحدث عن الجماعات الحضرية والقروية، وأصبح واضحا أن هناك زيادة نفقات الجهة وذلك بعد انتخابات شتنبر 2015 ودخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ.

لاحظنا أنه من مجموع 25.6 مليار درهم، تمثل النفقات الاعتيادية والاستثمارية للجماعات 73.8% من إجمالي النفقات التي قامت بها الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2016. ويوضح توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2016 أن:

- نفقات الموظفين ونفقات المعدات تمثل جزء جد مهم من ميزانيات الجماعات؛
- كما أن نفقات الجهات والأقاليم والعمالات تتكون على التوالي من 74.1% و 59.7% من نفقات استثمارية وهو رقم محترم لكن لا يرقى لانتظارات المواطنين نظرا لمحدودية الموارد المخصصة للجهات مقارنة مع مهامها الجديدة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

⁶⁷⁴ - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2016.

رسم توضيحي 21: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2016



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2016 .

أما في سنة 2017⁶⁷⁵ نلاحظ أن نفقات الجهات الاثني عشر بالمغرب تميزت بما يلي:

من مجموع 26.4 مليار درهم للنفقات العادية والاستثمارية للجماعات الترابية تمثل الجماعات نسبة 67.4 % من إجمالي نفقات الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2017. ويبين توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2017 أن:

- نفقات الموظفين تمثل جزء مهم من ميزانيات الجماعات أي ما مجموعه (36.3 %)؛
- فيما تشكل نفقات الاستثمار 9.63 % من نفقات العمالات والأقاليم
- في حين تتكون نفقات الجهات من 81 % من نفقات استثمارية و 14 % نفقات المعدات و 3.1 % نفقات الموظفين و 1.9 % تكاليف الفوائد على القروض وهو ما يطرح موضوع قدرة الموارد البشرية العاملة بالجهات على تنفيذ البرامد والمشاريع التنموية التي تم المصادقة عليها من طرف المجالس الجهوية.

⁶⁷⁵ -النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2017.

كما يتضح من خلال توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية أن الجهة تمثل 14% من مجموع هذه النفقات الترابية، فيما تمثل العمالات والأقاليم 19% بينما تمثل الجماعات 67% وأصبحنا نلاحظ أن نسبة مساهمة الجهات تعرف تحسنا مع ما كانت عليه قبل دخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ.

رسم توضيحي 22: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017.

إلا أنه يتبين من توزيع نفقات الجماعات الترابية حسب الجهات تركيزا كبيرا في 6 جهات حيث وصل إلى 75% من إجمالي النفقات الخاصة بالجهات⁶⁷⁶. وتمثل نفقات جهة الدار البيضاء – سطات ما مجموعه 975,7 مليون درهم أي ما نسبته 20.3% من إجمالي نفقات الجهات، بينما لا تتعدى نفقات جهة الداخلة واد الذهب نسبة 2% من إجمالي هذه النفقات.

إلا أنه يتبين من توزيع نفقات الجماعات الترابية حسب الجهات تركيزا كبيرا في 6 جهات حيث وصل إلى 75% من إجمالي النفقات الخاصة بالجهات⁶⁷⁷.

⁶⁷⁶ - نفس المرجع

⁶⁷⁷ - نفس المرجع

وتمثل نفقات جهة الدار البيضاء – سطات ما مجموعه 975,7 مليون درهم أي ما نسبته 20.3% من إجمالي نفقات الجهات، بينما لا تتعدى نفقات جهة الداخلة واد الذهب نسبة 2% من إجمالي هذه النفقات.

رسم توضيحي 23: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017

تركيب شخصي: انطلاقاً من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017 .

ونلاحظ أن هناك تزايداً مستمراً لنفقات التسيير، وهو ما يؤثر بالضرورة على نفقات التجهيز ويؤدي إلى تراجعها نتيجة لروابط التأثير والتأثر⁶⁷⁸، حيث يؤدي إلى هيمنة وبروز نفقات التسيير، وكمثال على ذلك شكلت نفقات التسيير بجهة الرباط سلا القنيطرة سنة 2016، ما مجموعه 454.880.758.75 في حين بلغت نفقات التجهيز 374.880.758.75 درهم، وهذا يوضح هيمنة نفقات التسيير على نفقات الجزء الثاني من الميزانية، ونلاحظ أن نفقات التسيير أو ما يطلق عليه بالنفقات الإجبارية تعرف تزايداً مطرداً، وهو ما أثر سلباً على ميزانيات الجهات، بحيث أن تطور المالية المحلية ببلادنا لا زال لم يصل بعد إلى حد التوازن بين الحاجيات التسييرية والإمكانيات المتوفرة.

أما على المستوى الكمي، فإن الاختلال هو الطابع المميز للإنفاق العام سواء في الأحجام الإجمالية لكل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز، أو على مستوى الحصة الإنفاقية العائدة لكل صنف من الجماعات الترابية، كما يتبين من خلال بنيتها هيمنة نفقات التسيير

⁶⁷⁸ - نصير مكلوي، مرجع سابق، ص. 32.

على حساب النفقات المخصصة للاستثمار، فعلى المستوى الأول تحوز نفقات التسيير على النصيب الأوفر من حجم الإنفاق العام المحلي، وشكلت في الفترة 2002-2014 نسبة متوسطة بلغت 64% من مجموع النفقات الإجمالية المحلية، منها 38% مخصصة لنفقات الموظفين، في حين شكلت نفقات التجهيز 36% من مجموع النفقات الإجمالية المحلية⁶⁷⁹، أما في ما يخص النفقات العادية على مستوى أصناف الجماعات الترابية، فإن الأولوية في توزيع النفقات المحلية تعود إلى الجماعات بنسبة 85% ثم العمالات والأقاليم بنسبة 3% والجهات بنسبة 2%⁶⁸⁰.

وكل هذه الاختلالات في التوزيع لنفقات الجهات وكذلك الجماعات الترابية وجب تصحيحها من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية في كل ربوع المملكة مع الحرص على تحقيق العدالة المجالية بين الجهات وداخل كل جهة على حدى، وهي مهمة ليست سهلة في هذه الولاية التأسيسية للجهوية المتقدمة بالمغرب.

ثانيا: مقارنة تطور حصة نفقات الجماعات الترابية بالنفقات العمومية للدولة

بلغت النفقات العادية للجماعات الترابية خلال سنة 2015، ما قدره 21.4 مليار درهم مقابل 207.5 مليار درهم للدولة، أي بنسبة 9.3% من المجموع العام (الدولة والجماعات الترابية).

وعليه، يمكن القول أن الحديث عن الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ظل المنظومة الجبائية الحالية، أصبح مجرد شعار، أكد الواقع والممارسة فشله في تحقيق المفهوم الحقيقي للامركزية، ومرد ذلك يرجع إلى اللاتوازن الموجود بين "حقوق" و"واجبات" كل من الجماعات والدولة، فالجماعات الترابية لها "حقوق" جبائية محدودة، ولكنها ملزمة بتحمل أعباء ثقيلة، في حين أن "الحقوق" الجبائية للدولة كثيرة وغير محدودة، مع أنها تحررت من الكثير من الأعباء، وانسلخت من مسؤولياتها التقليدية، لتضعها على عاتق الجماعات الترابية وفي صدارتها الجهات.

⁶⁷⁹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 48.

⁶⁸⁰ - مجلة المالية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016، ص. 5.

وبذلك يصعب على معادلة كهذه، إن لم نقل يستحيل أن تحل بطرق تقليدية، بل لابد من إبداع حلول جديدة، وانطلاقاً من طبيعة العلاقة المالية والإدارية ما بين السلطة المركزية والهيئات الترابية في المغرب، فإنه يستحيل أن يتأسس نموذج حقيقي للاستقلال المالي⁶⁸¹.

وعلى سبيل المقارنة شكلت نفقات الإدارات العمومية المحلية بفرنسا في 2005 ما مجموعه 187.8 مليار أورو أي حوالي 48.4% بالمقارنة مع نفقات الدولة، وفي سنة 2006 شكلت 199.30 مليار أورو، في حين شغلت نفقات الدولة 380.40 مليار أورو أي بنسبة 52.4% بمعنى أكثر من نصف نفقات الدولة، في حين شملت نفقات الجماعات الترابية ومجموعاتها بفرنسا حوالي 211.64 مليار أورو سنة 2005، مع العلم أن نفقات الدولة شكلت 296.66 مليار أورو⁶⁸²، كما تمثل نفقات الجماعات الترابية في إسبانيا 53.4% من النفقات العمومية الإجمالية و20.4% من الناتج الداخلي الإجمالي، وفي إيطاليا تصل هذه الحصص إلى 32.2% و15.6% على التوالي، ويظهر من الوهلة الأولى أن هذه الحصص متباينة مقارنة مع المغرب، إلا أنها تعكس أهمية الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية في بعض البلدان الأوروبية⁶⁸³، إذن فما هو حجم نفقات الجماعات الترابية بالمغرب؟ وما هي نسبة تلك النفقات بالمقارنة مع نفقات الدولة؟ وكما يوضح الرسم المبياني أسفله، فإن حصة الجماعات الترابية في مجموع النفقات الإجمالية (الدولة والجماعات الترابية) بلغت نسبة 11% فقط.

⁶⁸¹ - حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء القانونين الجبائيين رقم 30.89 و47.06، مرجع سابق، ص. 75.

⁶⁸² - نصير مكاي، مرجع سابق، ص. 32.

⁶⁸³ - اللجنة الاستشارية للجھوية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص. 49.

رسم توضيحي 24: يبين توزيع نفقات الجماعات الترابية سنة 2015

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015

وكما هو مبين في الجدول أسفله نلاحظ تطور النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015 حافظ نفس المسار في توجهاته العامة وبقيت مساهمة الجماعات الترابية في حدود نسبة عشرة في المائة. وبخصوص النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية معا، ظلت نفقات الجماعات الترابية في مستوى مستقر بحوالي 10.1%.

جدول 11: يبين النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية

2015	2014	2013	2012	2011	النفقات الإجمالية
118305	302309	431281	429287	540250	النفقات الإجمالية للدولة
36807	32536	31784	30957	29256	النفقات الإجمالية للجماعات الترابية
10.8%	9.5%	10.1%	9.7%	10.5%	نسبة النفقات الإجمالية للجماعات الترابية من النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015

ويتضح من خلال تحليل هذه الأرقام أن هناك تشابه في تركيبة نفقات الجماعات الترابية ونفقات الدولة، خصوصا على مستوى الحصة التي تمثلها كتلة الأجور من مجموع النفقات العادية، حيث بلغت سنة 2015 نسبة 52% على مستوى الجماعات الترابية و49% بالنسبة للدولة، كما يلاحظ تقلص نسبة نفقات الموظفين مقارنة مع مجموع النفقات العادية لدى الجماعات الترابية بخمس نقاط خلال الفترة 2011-2015، وبلغت أدنى مستوى لها سنة 2015 بنسبة 52%، بينما عرفت هذه النسبة تذبذبا فيما يخص الدولة، وسجلت أعلى مستوى لها سنة 2015 بنسبة 49%.

من خلال قراءة وتحليل المعطيات المتوفرة في الجدول أعلاه، يمكن إجمال أزمة التدبير المالي المحلي، في عدم قدرة الجماعات الترابية من تغطية نفقاتها العادية وتمويل التجهيزات والاستثمارات المحلية والجهوية، كما أن هناك أرقام سبق استحضارها بخصوص معضلة المالية المحلية تتمثل في سوء توزيع النفقات العمومية بين هاتين الوحدتين أي الدولة والجماعات الترابية، بحيث نجد الدولة تنفق حوالي 89% في حين لا تتعدى نفقات الجماعات الترابية 11%، وقد بلغت النفقات الإجمالية للدولة 540250 مليون درهم، برسم سنة 2011، وقد انتقلت إلى 118305 سنة 2015، في حين بلغت النفقات الإجمالية للجماعات الترابية برسم سنة 2015 حوالي 36807 وهي تمثل نسبة 10.8% من النفقات الإجمالية للدولة.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز

تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة، وعلى استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

وكما تمت الإشارة لذلك سابقا فإن نفقات التجهيز توجه لإنجاز برامج التنمية الجهوية، إلا أنه بالرغم من أهمية هذه النفقات فإنها تبقى ضعيفة مقارنة مع نفقات التشغيل التي لا يرجى منها أي مردودية سواء في المدى القصير أو المتوسط، عكس نفقات التجهيز ذات المردودية الاقتصادية، وهذا ما سنوضحه فيما هو لاحق.

الفقرة الأولى: وضعية نفقات التجهيز

لقد عرفت نفقات الجهات مع دخول القانون التنظيمي لهذه الوحدات الترابية حيز التطبيق ارتفاعا مهما حيث بلغت سنة 2017 مامجموعه 4683.51 مليون درهم مقابل 3837,70 مليون درهم و773,33 مليون درهم على التوالي سنتي 2016 و2015 والتي تتكون من التحويلات لفائدة الجهات، وكذلك النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجعات الضريبية المتعلقة بالضريبة على الشركات والضريبة على الدخل المقدرة 49,05 مليون درهم سنة 2017 و43 مليون درهم سنة 2016. ويوضح المبيان التالي هذا التطور:

رسم توضيحي 25: يبين تطور نفقات الجهات بين 2015 و2017

تركيب شخصي: إنطلاقا من المعطيات الخاصة بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات المتعلقة بالنفقات

وبتحليلنا لنفقات بعض الجهات لاحظنا أن نفقات التجهيز تعاني انطلاقا من ضعفها الواضح في ميزانية الجهة والتي بلغت برسم سنة 2016 مثلا بالنسبة لجهة الرباط سلا والقنيطرة ما مجموعه 324.880.758.75 درهم، مقابل هيمنة واضحة لنفقات التسيير والتي بلغت بدورها 454.880.758.75 درهم، ويرجع الإنفاق اللامتوازن في الميزانية الجهوية بأولوية نفقات التسيير على نفقات التجهيز، كما أن نفقات التسيير نفقات إجبارية كما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مقابل نفقات التجهيز والتي

لم تنص القوانين التنظيمية على إجباريتها وإدراجها حسب الشق الثاني من الميزانية وبهذا تكون نفقات التسيير تنال الرتبة الأولى على حساب نفقات التجهيز⁶⁸⁴.

وتجب الإشارة إلى أن ارتفاع حجم الميزانية الجهوية كما هو مبين في الجدول أسفله في ظل هيمنة نفقات الاستثمار على حساب نفقات التسيير خلال الفترة (2002-2010) يعود إلى عدم قيام الجهاز التنفيذي للميزانية المنتخبة بصرف اعتمادات الاستثمار والإكتفاء بنقلها من سنة إلى أخرى، فهذا العامل هو الذي أدى إلى ارتفاع حجم ميزانية الجهة لكن دون أن يكون لهذا الإرتفاع إنعاش إيجابي على تنمية المجال الترابي للجهة، لسبب عدم استغلال اعتمادات الاستثمار، وهي نفس السمة التي استمرت مع دخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ، حيث لم تتعدى نسبة تنفيذ المشاريع المبرمجة 37% خلال الثلاث سنوات الأولى في غالبية الجهات.

ولقد أحاط المشرع عمليات الإنفاق بأهمية بالغة من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، مقارنة بالوسائل المالية للتوجهات الجديدة، مما نتج عنه هيمنة واضحة لنفقات التسيير على حساب هزالة النفقات المتعلقة بالتجهيز وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

جدول 12: يوضح مقارنة بين الإعتمادات المخصصة للتسيير وميزانية الاستثمار ببعض جهات المغرب

السنة	حجم ميزانية الجهة	نفقات ميزانية لتسيير	النسبة المئوية التي تشكلها مجموع الميزانية	نفقات ميزانية الاستثمار	ميزانية	النسبة المئوية التي تشكلها مجموع الميزانية
2009 ⁶⁸⁵	262.590.060.08	115.731.750.66	%55.07	650.238.454.61	%71.01	
2010 ⁶⁸⁶	305.039.430.60	90.433.755.84	%29.66	214.592.418.76	70.34%	
2016 ⁶⁸⁷	829.483.958.75	454.880.758.75	%59.56	880.758.75.324	%39.44	

المصدر: تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة

⁶⁸⁴ - فدوى نحال، توصيف لموارد نفقات الجماعات، جماعة سيدي علال البحر اوي نموذجاً، مرجع سابق، ص. 128.

⁶⁸⁵ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.

⁶⁸⁶ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.

⁶⁸⁷ - معطيات ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة لسنة 2016.

فالسؤال الذي يطرح نفسه أثناء قراءة معطيات هذا الجدول يتجلى في: كيف يمكن للجهة القيام بتنمية مجالها الترابي وتحقيق توازن بين المجال الحضري والقروي المتواجد بها، باعتمادات استثمار لا تتعدى 324.880.758.75 مليون درهم، فإذا تم القيام بقسمة مجموع اعتمادات الإستثمار على الجماعات الحضرية والقروية، والتي يبلغ عددها 114 جماعة مثلاً بهذه الجهة. فالناتج على المستوى النظري سيكون هو حوالي ثلاثة ملايين درهم لكل جماعة، وبالتالي كيف لهذا المبلغ البسيط أن يكون له أثر واضح على تنمية أي جماعة ما.

وتنبغي الإشارة هنا إلى أنه تم الافتراض أن الجهة تقوم بصرف جميع اعتمادات الإستثمار المفتوحة كل سنة في الميزانية، لكن هذا ليس ما هو عليه الأمر في الواقع، حيث العقلية السائدة لدى المشرفين على غالبية الجهات تتجلى في عدم القيام بإنفاق اعتمادات الإستثمار بالسرعة اللازمة، ويتم اللجوء إلى القيام بعملية الإعتمادات المرحلة من سنة إلى أخرى بدون تنفيذ يتجاوب مع الحاجيات الحقيقية للساكنة.

وبالفعل فنسبة الاعتمادات التي يتم تلقيها من ميزانية الاستثمارات كل سنة إلى ميزانية الاستثمار المالية، تتجاوز ثلثي اعتمادات الاستثمار المفتوحة في إطار ميزانية التجهيز، وهذا ما سيتم توضيحه من خلال الجدول الآتي⁶⁸⁸:

⁶⁸⁸ - المعطيات الواردة في الحسابات الإدارية لجهة الرباط للسنوات المذكورة.

جدول 13: يبين نسبة تنفيذ اعتمادات الاستثمار في جهة الرباط سلا زمور زعير

السنة	اعتمادات الاستثمار المفتوحة	الاعتمادات التي تم إنفاقها	الاعتمادات المنقولة	النسبة المئوية التي تمثلها الاعتمادات المنقولة
⁶⁸⁹ 2006	114.686.484.60	41.936.881.75	72.750.002.85	%63.43
⁶⁹⁰ 2007	160.689.011.33	33.574.552.88	127.114.458.45	%79.11
⁶⁹¹ 2008	160.481.642.70	54.577.397.19	105.904.245.51	%66
⁶⁹² 2009	132.920.188.60	39.835.185.03	93.085.003.57	%70.03
⁶⁹³ 2010	154.630.124.96	71.843.302.05	82.786.822.91	%53.54

المصدر: تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في الحسابات الإدارية لجهة الرباط سلا زمور سابقا.

من خلال معطيات هذا الجدول يتضح أن نسبة اعتمادات الإستثمار التي يتم صرفها، تبقى جد ضعيفة ومحدودة، وهذا الوضع لا يتماشى مع الدور الذي يجب أن تلعبه الجهة، والذي يتجلى في تحقيق نوع من التوازن بين الجماعات المتواجدة بها، والعمل على خلق مناخ ملائم للتنمية، خصوصا منها الاقتصادية.

لأن تحقيق هذه الأهداف التنموية يتطلب القيام باستغلال الإعتمادات المرصودة في إطار ميزانية الإستثمار، وذلك عبر القيام بإنجاز مشاريع تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا في الجماعات، والعمل على الدخول في علاقات التعاون والتشارك مع الجماعات الأخرى، عوض الإكتفاء بنقل اعتمادات الاستثمار من سنة إلى أخرى.

وهنا تجب الإشارة إلى أن ارتفاع حجم ميزانية الجهة من مبلغ 136.740.901.96 درهم سنة 2002 إلى مبلغ 305.039.430.60 درهم برسم سنة

⁶⁸⁹ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2006.

⁶⁹⁰ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2007.

⁶⁹¹ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2008.

⁶⁹² - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.

⁶⁹³ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.

2010، لا يرجع أبداً إلى قيام المجلس التداولي والجهاز التنفيذي لجهة الرباط - سلا بالبحث عن موارد جديدة، أو بالعمل على تطوير الموارد الموجودة، وإنما يعود إلى عدم القيام بصرف اعتمادات الإستثمار والإكتفاء بنقلها من سنة إلى أخرى، فهذا العامل هو الذي أدى إلى ارتفاع حجم ميزانية الجهة لكن دون أن يكون لهذا الارتفاع انعكاس إيجابي على تنمية المجال الترابي للجهة نظراً للسبب السالف ذكره، والمتمثل في عدم استغلال اعتمادات الاستثمار، وهو الأمر الذي يسري على غالبية الجهات المكونة للمملكة مما يؤثر سلباً على تحقيق التنمية المنشودة.

فضعف الموارد الذاتية للجهة، ومحدودية الموارد المحولة سواء من الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى، وهزالة العائدات المالية لكل من الممتلكات والتدخلات الإقتصادية، إضافة إلى ترسخ ثقافة عدم صرف اعتمادات الإستثمار، كلها عوامل وأسباب تفسر وتوضح ضعف مظاهر العلاقة بين الجهة والجماعات الترابية⁶⁹⁴ من ناحية وبين الجهات والدولة من جهة أخرى نظراً للتأخير الكبير في مجال التعاقد بين المركز والمحيط.

الفقرة الثانية: قياس مردودية النفقات على المستوى الترابي

بصرف النظر عن وزن نفقات الإستثمار في بنية الإنفاق الترابي التي تبقى متدنية مقارنة مع حجم نفقات التسيير، فإن التدبير المالي الجيد هو الذي يسمح بخلق مردودية هذه النفقات على أرض الواقع، أي مدى تبني مشاريع استثمارية منتجة، تمكن الجهة من تحقيق الهدف التنموي، ومن خلق أوعية جبائية تسمح لها بتطوير مواردها الذاتية وتعويضها عن إعانات الدولة التي تضرب عمق إستقلالها المالي.

لكن بالرجوع إلى مجالات الإنفاق الترابي خلال السنوات المنصرمة والتمعن في طبيعة نفقات التجهيز، يظهر جلياً غياب برمجة نفقات الإستثمار المنتج في المجال المالي والاقتصادي الذي يضمن المردودية، حيث تركز مختلف الجماعات الترابية جهودها الإستثمارية وعلى رأسها الجهات بالأساس على مشاريع البنيات التحتية في عدد من

⁶⁹⁴ - محمد أوصمود، العلاقة بين الدولة والجماعات الحضرية والقروية، نموذج جهة الرباط سلا- زمور- زعير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس أكاد، السنة الجامعية، 2010-2011، ص. 80.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

المجالات كالطرق وغيرها، فضلا عن الجانب الإقتصادي، وهو ما يستخلص من مؤشرات الجدول التالي الذي يوضح بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة كمثال صارخ

جدول 14: بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة

الميزانية الجهوية لسنة 2016	مصاريف التجهيز بجهة الرباط سلا القنيطرة
16.000.000.00	مجال الإدارة العامة
28.000.000.00	مجال التنمية الاقتصادية
9.000.000.00	مجال التنمية الاجتماعية
130.000.000.00	الرفع من مستوى العالم الريفي
61.000.810.00	التنمية المتكاملة للأراضي
90.000.500.00	بناء وصيانة الطرق
12.000.300.00	التربية والتكوين
8.000.000.00	دعم مشاريع البحث العلمي
8.390.849.90	حفظ التراث الثقافي
10.367.521.00	سداد أصل القرض الممنوح من طرف صندوق تجهيز الجماعات الترابية
374.758.888.75	المجموع

المصدر: ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة لسنة 2016

نلاحظ من خلال المعطيات المتوفرة في الجدول أعلاه، أن طريقة برمجة هذه المبالغ المالية يتميز بالاعتباطية وسوء توزيعها فيما يخص مجال التجهيز، برصد مبالغ مالية للرفع من مستوى البنيات التحتية في العالم القروي، وضعف واضح على مستوى المبالغ المرصودة للمجال الاقتصادي بما يتيح رفع المردودية المالية للنشاط التنموي الترابي.

ويمكن تفسير هذا الضعف على مستوى مردودية النفقات الترابية إلى:

- غياب دراسات جدوى مردودية النفقات وإنتاجيتها؛
- برمجة العديد من النفقات ذات الطابع الإستهلاكي الاستعجالي؛

• ضرورة التزام الجهات بالنفقات الإجبارية.

وبعيدا عن طبيعة هذه الاستثمارات والمشاريع سواء كانت إستهلاكية أو إنتاجية، تطرح إشكالية أخرى تتعلق بمدى قدرة الجماعات الترابية ومنها الجهات من التدبير الجيد لمشاريعها المبرمجة في الميزانية، حيث يظهر من خلال التقارير الذي ينتجها المجلس الأعلى للحسابات، أن أغلب الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات التي خضعت للمراقبة⁶⁹⁵، تعاني اختلالات كثيرة على مستوى تنفيذ المشاريع المبرمجة، منها على سبيل المثال العام إنعدام معايير لانتقاء المشاريع قصد التأكد من نجاعتها، مما ينجم عنه تعرض المشاريع إلى صعوبات عند الإنجاز قد تسبب إما تحمل تكاليف إضافية وتمديد الآجال، أو إلى استحالة استكمال إنجازها، بالإضافة إلى وجود تفاوت بين البرمجة، والتكلفة الفعلية للمشاريع المنجزة وغيرها من الاختلالات التي كشفت عنها التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات على سبيل المثال والتي طبعت البرامج والمشاريع المنجزة لبعض الجهات، كما هو الشأن مثلا بجهة الغرب شراردة بني حسين سابقا، حيث أكد التقرير سنة 2010 في إطار برنامج رباعي يهم الفترة ما بين 2006-2009، استفادت خمس مدن وستة مراكز قروية من مشاريع التأهيل الحضري، ويتعلق الأمر بمدن القنيطرة ومهدية، وسيدي يحيى الغرب، وسيدي سليمان، وسوق أربعاء الغرب، إضافة إلى مراكز مولاي بوسهلام، مكرن، أولاد سلامة، سيدي علال التازي، لالة ميمونة ودلالة.

وسجل التقرير عدم إنجاز 20 مشروعا على الأقل تم إدراجها في البرنامج الرباعي للتأهيل الحضري بقيمة 143 مليون درهم، أي ما يعادي 17% من الغلاف المالي المخصص للبرنامج، وأشار التقرير أيضا إلى التخلي عن مجموعة من المشاريع المهيكلية التي تمت برمجتها على وجه الخصوص في مدينة القنيطرة، وذلك بسبب غياب دراسات

⁶⁹⁵ - حيث بلغ عدد الأجهزة التي خضعت لمراقبة التدبير من طرف المجالس الجهوية للحسابات، 90 جهازا- منها 36 جماعة حضرية و26 جماعة قروية و8 أقاليم و7 مجموعات جماعات، و5 جهات و5 مرافق مسيرة في إطار عقود التدبير المفوض، و3 مؤسسات عمومية محلية، وفيما يتعلق بالمهام التي تم إنجازها خلال نفس السنة فقد تقرر نشر 39 تقريرا في إطار التقرير السنوي برسم سنة 2010 ويتعلق الأمر ب 31 جماعة حضرية وقروية و6 عمالات وأقاليم ومجلسين جهويين.

الجدوى من الناحية التقنية والمالية، بالإضافة إلى عدم كفاية الموارد المالية المخصصة لإنجازها⁶⁹⁶.

الفقرة الثالثة: الإنفاق الترابي وضرورة ترشيده

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات من الظواهر العامة في جميع بلدان العالم مهما اختلف نظامها الإقتصادي ومهما كانت درجة تقدمها الإقتصادي، ذلك أن أول من لفت الإنتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فانجر" بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها، وعلى مستوى المالية المحلية، فإن هذه الظاهرة نتجت عن التطور الذي لحق بدور الجماعات الترابية ومنها الجهات في تلبية مختلف الحاجيات التنموية للسكان المحلية التي أصبحت في تزايد مستمر، الأمر الذي ترتفع معه نسبة الإنفاق الترابي مع عدم مرونة الموارد المالية (أولاً)، لذلك وجب التفكير في وضع خطة محكمة تتوخى ترشيد عمليات الإنفاق الجهوي وجعله أكثر إستجابة لتحقيق برامج جهوية للتنمية (ثانياً).

أولاً: ظاهرة تزايد الإنفاق الجهوي

تعتبر ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع بلدان العالم المتقدمة والمتخلفة قانوناً عاماً من قوانين التطور الإقتصادي والإجتماعي وهو ما جعل العالم الألماني "أدولف فانجر" يهتم بدراسة التطور المالي للدولة، بعد أن درس حجم النفقات العامة، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد، ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعاً لذلك، وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول الأوروبية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى تزايد باضطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

⁶⁹⁶ - فدوى ولحاج، الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، جامعة محمد الخامس أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص.

وعلى هذا الأساس، فإن اتجاه النفقات الترايبية نحو الزيادة لا تخرج عن هذا التصور وخضوعها لضوابط هذا القانون- على اعتبار تبعية المالية الترايبية لمالية الدولة، نتيجة لتطور مختلف تدخلات الجماعات الترايبية في مجالات التنمية للتجاوب مع مختلف المتطلبات والحاجيات الأساسية للمواطنين، هذا الضابط الذي هو يؤثر مختلف الأسباب التي تؤدي إلى الزيادة في تحمل هذه الوحدات الترايبية.

ويبرز هذا التزايد بشكل كبير من خلال مستوى تطور حجم الموارد المالية للجماعات الترايبية وقدراتها على تلبية حاجيات الساكنة، حيث ارتفع حجمها من 750 مليون درهم خلال سنة 1976 إلى ما يفوق 21 مليار درهما سنة 2006، وقد مكن هذا التطور من تعزيز قدرات الجماعات الترايبية على تلبية حاجياتها المرتبطة بتسيير الإدارة وتدبير المرافق العمومية، وساعد على الرفع من مستوى الدعم المخصص لإنجاز المشاريع التنموية الترايبية⁶⁹⁷.

ويمكن التذليل على كل سبق بقياس ظاهرة تزايد الإنفاق الترايبى ما بين 2015 و2018 لبعض جهات المغرب على النحو التالي:

جدول 15: يبين تطور الإنفاق الجهوي بجهة فاس مكناس

طبيعة النفقة	2016	2017	2018	نسبة التزايد
الإدارة العامة	14 640 000.00	18 820 000.00	24 390 000.00	60%
العتاد	5 160 000.00	5 260 000.00	8 570 000.00	60%
الدين	16 000 000.00	16 000 000.00	14 000 000.00	11%
أنشطة أخرى	7 880 000.00	9 970 000.00	106 870 000.00	73%
دعم الجمعيات	9 830 000.00	30 000 000.00	30 000 000.00	327%

تركيب شخصي: حول لنفقات التسيير الواردة في ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنوات 2016 – 2017 – 2018.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن النفقات الجهوية عرفت تزايدا مستمرا بين 2016 و2018 وصل إلى 327% بالنسبة لدعم الجمعيات، ونفس الأمر بالنسبة لنفقات الإدارة والعتاد، حيث وصلت هذه الزيادة إلى 60% خلال هذه الفترة، حيث يتضح جليا أن

⁶⁹⁷ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 154.

نفقات التسيير تزداد بشكل مضطرد وعادة هي نفقات استهلاكية لا تأثير كبير لها على التنمية.

جدول 16: يبين تطور نفقات التسيير لجهة الرباط سلا القنيطرة

طبيعة النفقة	2015	2016	نسبة التزايد
أنشطة المجلس	900 000.00	960 000.00	0.6%
الموظفين	11 000 393.00	17 000 252.00	7%
العتاد	5000 525.00	5000 805.00	0.3%
أقساط القروض	10 680 190.00	9 643 468.89	-1%
فوائد القروض	1000 500.00	2 757 797.36	2%
فوائد التأخير	100 0000.00	100 000.00	0%
أنشطة أخرى	14 000 218.00	11 441 949.00	-3%
المجموع	44 190 316.00	48 441 192.25	4%

المصدر: تركيب شخصي بالإعتماد على المعطيات الواردة في ميزانية جهة الرباط-سلا القنيطرة لسنتي

2016-2015

الطابع المهيمن لنفقات التسيير بجهة العاصمة الرباط يرجع إلى تزايد النفقات الأخرى إضافة إلى مصاريف الموظفين، كنفقة اقتناء الأدوات والتجهيز التي تعتمد عليها الجماعات الترابية مثل المصاريف والنفقات الوقود وقطع الغيار واستهلاك الماء والكهرباء ومصاريف التأمين والضريبة الخاصة على السيارات وتسديد الديون، وغيرها من المصاريف التي تضمن سير المصالح الإدارية للجهات وباقي الجماعات الترابية، كما هو مبين من خلال المعطيات أعلاه⁶⁹⁸.

إذا كانت النفقات تشكل العنصر الأساسي في التسيير اليومي لعمل الجهات وباقي الجماعات الترابية من أجل إشباع الحاجات العامة، فإن ما يطبع هذا الإنفاق هو الاختلال على المستوى الكمي والكيفي سواء تعلق الأمر بالأحجام الإجمالية لنفقات التسيير ونفقات التجهيز⁶⁹⁹، أو على مستوى الحصة الإنفاقية العائدة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية، فعلى المستوى الأول تستأثر نفقات التسيير بحصة الأسد في حجم الإنفاق العام

⁶⁹⁸ - معطيات عن الميزانية الجهوية لجهتي فاس مكناس والرباط سلا القنيطرة، ما بين سنوات 2015-2018.

⁶⁹⁹ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 144.

الترابي، أما على مستوى أصناف الجماعات الترابية فإن الأولوية في توزيع النفقات المحلية تعود إلى الجماعات ثم العمالات والأقاليم وأخيرا الجهات، إن هذه الاختلالات تستلزم إذن ضرورة التوجه نحو ترشيد الإنفاق المحلي والجهوي باعتماد الأساليب المالية الحديثة⁷⁰⁰.

ثانيا: عقلنة تدبير النفقات العمومية الترابية

أصبح حسن تدبير النفقات العمومية الترابية هاجسا يورق الإدارة المركزية لسلطة المراقبة و المراقبة من منطلق أن الجماعات الترابية تستنزف أموالا طائلة دون تحقيق النتائج المرجوة، وتعتمد هذه الجماعات في صرف نفقاتها لاسيما بالنسبة للجزء الأول المتعلق بالتسيير، على أن بنوده تدخل في إطار النفقات الإجبارية، مما يجعلها مرتبطة تماما بحجم الإعتمادات المرصودة والحرص على إنفاقها بالكامل.

أصبح التحكم في نفقات التسيير، عملية صعبة من جراء النمو المضطرد الذي أصبحت تعرفه سنة بعد أخرى، مما يؤثر على الدور الوظيفي للميزانية المحلية، ويجعل دورها ينحصر في مجرد وثيقة إدارية على أساسها يتم تحصيل الموارد وصرف النفقات. أمام هذه الوضعية التي توجد عليها النفقة العمومية المحلية، حيث توجه نسبة كبيرة جدا منها لجانب التسيير، علما أن هذه النفقات تدخل في إطار النفقات الاستهلاكية، مما يجعلنا نتساءل عن آليات ضبط نمو هذا النوع من النفقات، حتى يصبح مجال النفقات العمومية الترابية أسرع، ويشمل تلك المتعلقة بالتجهيز، بالنظر إلى طبيعة المشاريع التنموية التي تستهدفها⁷⁰¹.

إن عملية عقلنة تدبير النفقات وترشيدها، أصبحت ضرورة حتمية يتطلب الأمر الحسم فيها دون تأخير، ذلك أن الوضع التدبيري الذي توجد عليه الجماعات الترابية في الوقت الراهن، يعكس بجلاء درجة تدخلاتها في المجال التنموي، ومستوى الخدمات التي تقدمها. ويتجلى هذا الوضع التدبيري المتردي في محدودية الميزانية على مستوى

⁷⁰⁰ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 161.

⁷⁰¹ - رضا الحاج الحجوي، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2008-2009، ص.

الإعتمادات المرصودة لكل عملية، ومدى استجابتها لانتظارات الساكنة⁷⁰²، ويتمثل ذلك في المبالغ - موارد ونفقات - التي تتضمنها تقارير الميزانية الجهوية، والتي تعكس بجلاء التباين الكبير بين التقديرات والإنجازات، وهي مؤشرات واضحة عن سلبية الميزانية.

ومن هذا المنطق، وعلى أساس تبني آليتي مراقبة التسيير والتدقيق الداخلي، يتعين على الجماعات الترابية مراجعة وسائلها التدبيرية، لاسيما المالية منها، التي تتطلب تبني نظام تدبيري يركز على وضع النفقة العمومية الجهوية في إطارها الطبيعي، الذي لا يخرج عن الفعالية والنجاعة.

يحلنا هاجس عقلنة تدبير النفقة العمومية الترابية، على ضرورة اعتماد آلية التسيير المرتكزة على النتائج، وهي آلية تقوم على التدبير الحديث، مستهدفة النتائج التي ينبغي تحقيقها، وتعتمد في ذلك على التخطيط الاستراتيجي التشاركي، الذي يفرض هو الآخر تبني منهجية التقييم والتتبع والتدبير المالي السليم، والأداة الأساسية في هذه العملية هي الميزانية التي تعتبر المحور الأساسي الذي تنصب عليه مختلف هذه العمليات، حيث أنها ستنقل من منطق ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج المستهدفة⁷⁰³، باعتمادها على البرامج التي تتضمنها وفق برمجة متعددة السنوات ترصد بها الإعتمادات الكفيلة بإنجاز التدخلات التنموية. وتندرج هذه البرمجة في إطار تدبير توقعي للنفقات، الذي يأخذ بعين الاعتبار حجم النفقات المرصودة⁷⁰⁴، متضمنا في نفس الوقت مجموعة من الإجراءات التدبيرية ضمانا لبلوغ الأهداف المسطرة، بعد تنفيذ الميزانية التي تتوفر على فضاء واسع للتدخلات يشمل مختلف المجالات، ويخضع لمراقبة تتجاوز المراقبة التقليدية التي تركز فقط على مرحلة ما بعد التنفيذ. إلا أن المراقبة الحديثة فهي تنبني على مراقبة التسيير التي

⁷⁰² - صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب - الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 198.

⁷⁰³ - محمد حيمود، الحكامة المالية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مجلة مالية الجماعات المحلية في دور المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011، ص. 8.

⁷⁰⁴ - Fatima Zidouri, la programmation financier Pluriannuelle et Rationalisation, de la gestion financiere locale, les finances des collectivités locales dans les Etat de Maghreb, Idem, p. 134.

تنطلق عند انطلاق مسار النفقة الترايبية، ومتابعة مراحل تنفيذها للحد من الأخطاء التدبيرية التي تؤثر على نجاعة التدخل وتقويمها في حينها إن هي وقعت.

فآليات الحديثة لترشيد وعقنة النفقات، لا يمكن لها أن تستقيم إلا بتوظيفها وفق المنهجية المسطرة والحفاظ على الترابط الذي يجمع بين مختلف مراحلها، ومن شأن ذلك أن يسهل عملية الولوج إلى تدبير سليم وعقلاني للنفقة العمومية الترايبية⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ - ناصر مكاي، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 144.

خاتمة الفصل الأول:

إن ما يميز التدبير المالي للجهة في هذه المرحلة التأسيسية لورش الجهوية المتقدمة هو ضعف الفعالية في تنزيل البرامج والمشاريع التنموية، بالإضافة إلى أن القانون الجبائي الذي يعتبر مفتاح تقوية البنية المالية الذاتية للجهات تشوبه عدة اختلالات تتجلى في هشاشة وضعف الموارد الذاتية للجهات وهو ما بيناه في المبحث الأول لهذا الفصل، حيث أن الحصة الكبرى لموارد الجهات تأتي من الموارد المحولة من الدولة.

أما بخصوص النفقات فقد عرفت بدورها تطورا ملحوظا إلا أن مصاريف الاستثمار وأمام محدودية المداخل تنعكس سلبا على جهد الإنفاق التنموي والذي يعرف أيضا بطءا شديدا في عملية التنفيذ رغم قتله، كما أن نفقات التسيير تزداد بشكل ملفت، مما يضعف هامش الموارد المخصصة لتنفيذ برامج التنمية الجهوية التي تهدف إلى التجاوب مع انتظارات السكان والفاعلين الإقتصاديين وغيرهم مما ينعكس على الاستقلال المالي، وهو ما يراد تجاوزه من خلال الإصلاحات والمبادئ الجديدة للقانون التنظيمي من أجل تجاوز التدبير المالي الكلاسيكي واعتماد مقاربة جديدة في المجال المالي الجهوي قوامها اعتماد منطق النتائج وليس الوسائل عبر آليات التخطيط الاستراتيجي والبرامج التنموية والمقاربة التشاركية.

فالعقلنة والترشيد للنفقة العمومية الترابية، من شأنهما أن يكونا لهما تأثير واضح على محيطها الترابي التجهيزي والاستثماري⁷⁰⁶، مما سيساعدها على توفير البنيات التحتية الأساسية على اختلاف أنواعها، العنصر الأساسي في توفير فضاء مناسب للاستثمار، واكتساب صفة الجهة المواطنة والمقاولة، التي توظف نفقاتها من أجل جلب موارد إضافية لميزانيتها، وبالتالي تجاوز وضعية النفقة السلبية وغير التنموية التي توجد عليها الآن.

من جهة أخرى فإن تنفيذ المشاريع يتطلب إمكانات مالية ضخمة، وبمقارنة حجم نفقات التجهيز الخاصة بالجهات وباقي الجماعات الترابية مع واقع التجهيز المحلي، ثم بحجم نفقات التسيير يتبين ضعف هذه النفقات وهو ما يعني بشكل واضح ضعف النفقات

⁷⁰⁶ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 145.

المرصودة للاستثمار الجهوي أي ضعف تشغيل الطاقة الإنتاجية ثم إضاعة فرص جديدة للشغل، بالإضافة إلى الانعكاسات السلبية التي قد تطال النمو الاقتصادي والدخل الوطني، كما يعني ضعف نفقات التجهيز أن الجهات لا تزال بعيدة كل البعد عن ممارسة كافة الاختصاصات التنموية المخولة لها قانونا لتركز تدخلاتها على تصريف الشؤون الإدارية العادية وهو معطى يفيد ازدواجية الخطاب والواقع، خطاب يعتبر الجهات فاعل اقتصادي مستثمر، وواقع لا يتجاوز الدور الإداري المحدود للجهات وباقي الجماعات الترابية.

إن الهدف من جعل الجهة إطارا شاسعا للتخطيط وإعداد التراب وإنجاز المشاريع ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية من أجل تقوية فعالية أداء اللامركزية بالمغرب ومنح الجهات الإمكانيات الحقيقية لتحقيق التنمية المطلوبة باعتماد مبادئ وآليات دستورية جديدة، في تحديد الاختصاصات، وصلاحيات الجهات تماشيا مع خصوصية الوضعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لما بعد دستور 2011 ومستوى التقدم الذي تم تحقيقه في الوعي الجماعي الوطني بالنظام اللامركزي الجهوي، حتى تساهم الجهوية في الانتقال من نظام لامركزي ذي طابع إداري رقابي إلى لامركزية يغلب عليها طابع المواكبة التنموية.

وختاما، يمكن التأكيد في هذا السياق على أن تثمين القدرات المالية للجهات أصبح من المواضيع الأكثر إثارة وتداولاً خصوصا أمام ثقل الانتظارات الجهوية من ناحية، ومن ناحية أخرى أمام تفعيل شعار الانتقال المالي الممنوح لهذه الوحدات الترابية، حيث أصبح موضوع التدبير المالي للجهات أحد الأوراش والبوابات الرئيسية لتنمية القدرات المالية الجهوية يتسم بتعدد مداخله وكثرة مقارباته إلى درجة حصول نوع من التعقيد على مستوى توظيف الحلول الملائمة له، ووجه التعقيد في إصلاح التدبير المالي الجهوي وارتباطه بمشكلة الإصلاح الإداري نفسه، فهذه الثنائية تكاد تشكل حجر الزاوية في كل المبادرات الإصلاحية التي نجدها في دائرة خطاب الحكامة.

إن الحاجة اليوم إلى الحكامة في التدبير المالي الجهوي يجعل منها أداة سياسية أكثر من كونها أداة تدبيرية وفقط قادرة على منح الجهات الحرية في تصريف قراراتها وإرادتها التنموية وما يستتبع ذلك من القدرة على الاختيار والإشراك في الإنجاز. ويمكن أن نستنتج من الممارسة أن السياسة العمومية المؤطرة للمالية الترابية، تبقى رهينة للاختيارات

الإقتصادية والسياسية للمركز، وذلك من حيث طبيعة المداخل المقررة لفائدة الجهات، وكذلك طبيعة المجالات التي يتم فيها الإنفاق الجهوي.

وإذا كانت الاختلالات المالية المرصودة على مستويات تدبير الموارد والنفقات على المستوى الجهوي تسعف في فهم التحولات التي عرفت من منظومة التدبير بالجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن تراكم النصوص القانونية المنظمة للشأن المالي الجهوي، وخصوصا خلال العشرية الأخيرة تفسر رغبة الدولة ومعها المجتمع في الإرتقاء بالتدبير المالي لهذه الوحدات الترابية وجعلها في مصاف التدبير الرشيد الذي لا يخرج عن المصلحة العامة. وهو ما يقوي دور المركز المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية ويعزز تدخلاتها وأدوارها التنموية إلا أن الجهات تبقى سلطتها محصورة في الجبايات والموارد الذاتية فقط، وبالتالي تتأكد الفرضية الثالثة التي تقول **تبعية المكونات الجبائية للجهة لمالية الدولة وحصر سلطة المجلس الجهوي على جبايته الذاتية.**

كما أن هذا الفصل استطاع أن يوفر مجموعة من الخلاصات والاقتراحات وخصوصا تلك التي تم رصدها من طرف تقارير المحاكم المالية إلى جانب الاختلالات التي رصدتها كمواطن ممارس وفاعل سياسي وباحث مهتم بالموضوع.

الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات

الرقابة ومتطلبات الحكامة

سوف نحاول معالجة سؤال تمويل الجهة من خلال ما جاء به القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، ويمكننا أن نقول أنه مقارنة مع ما كانت عليه الموارد المالية للجهة قبل صدور القانون التنظيمي والمجهودات التي ستقوم بها الدولة على مستوى تحويل الموارد المالية تمثل قطيعة مع الماضي خصوصا إذا علمنا أن مجموع موارد الجهات 16 كانت لا تتجاوز 1 مليار درهم في حين سيصبح هذا الرقم 10 مليار درهم في نهاية الولاية الحالية أي سنة 2021.

كما يجب الإشارة إلى موضوع التلازم بين الوسائل القانونية والمالية، كمقومات أساسية لنجاح التدخلات التنموية للجهات⁷⁰⁷، فكل المؤشرات المتعلقة بالتنمية الترابية تلتقي في مسألة أساسية تتمثل في تعزيز الاستقلال المالي للجهات⁷⁰⁸. هذا الاستقلال يشكل جوهر ومقياس نجاح أو فشل النظام اللامركزي، الذي تأسس على تخويل المجالس المنتخبة حرية واسعة في تدبير شؤونها. وهذا القول يدفعنا بداية لتحليل الاستقلال المالي للجهات وحدوده⁷⁰⁹ (المبحث الأول)، ثم الحديث عن إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الاستقلال المالي للجهات

كثيرة هي السياقات التي يظهر فيها تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب داخل دائرة النقاش العميق والنقد المتزايد⁷¹⁰، فإذا كان المشرع اعترف للجهة بالشخصية المعنوية

⁷⁰⁷ - عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 180.

⁷⁰⁸ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 89.

⁷⁰⁹ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 80.

⁷¹⁰ - documentation française, op. cit; p. 99

والإستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها الترابية⁷¹¹، والرفع من مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزودها بالوسائل القانونية والمالية والبشرية والتدبيرية لأداء رسالتها التنموية، فإن النتائج⁷¹² المتوصل إليها من خلال تحليل بنية المالية الترابية (موارد ونفقات خلال الفصل السابق)، يظهر أن هذه البنية تعثرها مجموعة من الاختلالات والثغرات التي تضعف الإستقلال المالي للجهة من ناحية⁷¹³، وتحد من نجاعة وفعالية التدبير العمومي الترابي من ناحية ثانية.

فنجاح اللامركزية الجهوية لا يتوقف فقط على تخويل مجالسها اختصاصات متعددة، بل تمكينها أيضا من الوسائل المالية والبشرية اللازمة لتسييرها⁷¹⁴، لأن أي عملية لتوسيع الإختصاصات بدون إعادة توزيع الوسائل المالية بين الدولة والجهات بشكل موازي، سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات صورية ونظرية⁷¹⁵.

فمن غير المجدي القول بأنه يجب منح الإختصاصات ثم البحث لاحقا وبصفة تدريجية عن الموارد، على اعتبار أن إسناد مسؤوليات جديدة لا يمكن أن يتم بدون ضمانات، التي تتمثل في المبدأ القائل بأنه: لا يمكن إسناد الإختصاصات دون إعطاء الوسائل الضرورية المالية منها والبشرية التي يستلزم أن تكون في حجم ومستوى المسؤوليات والأعباء الملقاة على عاتق المجالس الجهوية⁷¹⁶.

711- محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 203.

712- تكتسي مسألة الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للجهات وباقي الجماعات الترابية أهمية بالغة، فبدون هذا التشخيص لا يمكن الوقوف على القدرات والمؤهلات التي تتوفر عليها الجماعة في مختلف الميادين الحيوية الإنتاجية. فأبراز المؤهلات من جهة وتحديد مكامن الخلل من جهة ثانية يعتبر الشطر الأول من عملية التخطيط، أما الشطر الثاني يتمثل في تلبية المتطلبات المتزايدة للمواطنين في شتى الميادين. وعليه، فالمطلوب هو التوفيق بين شطري المعادلة التي تشكل القاعدة الأساسية في بلورة المشاريع التنموية. للمزيد من المعلومات، راجع صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى 2009، ص. 76.

713- عادل تميم، مرجع سابق، ص 117.

714- Jaques Morean, op. cit; p. 131.

715- محمد لمنور، مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 69.

716- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، سنة 1998، ص. 174.

المطلب الأول: مفهوم ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات

قد تتشابه المبررات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية الترابية، فحسب "Henry Tulkens": مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا من الإلمام بتفاصيل شعب كبير⁷¹⁷.

فإذا كان الهدف من اللامركزية هو الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب الإدارة الترابية من المواطن للتمكن من معرفة احتياجاته، وتوزيع المسؤوليات والموارد بين الدولة والجهات وتحقيق التنمية الترابية بواسطة هيئات ترابية منتخبة، فإن الإستقلال المالي الفعلي للوحدات اللامركزية يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية الترابية من جهة⁷¹⁸، والمحرك الأساسي للعملية التنموية من جهة ثانية، فبدون موارد مالية ذاتية لا يمكن للمجالس التداولية تنفيذ برامجها وسياساتها التنموية على المستوى الجهوي والترابي.

ورغم أهمية الاستقلال المالي للجهات⁷¹⁹، كونه أحد النتائج الأساسية المترتبة عن الشخصية المعنوية للجماعات الترابية⁷²⁰، نجد أن مختلف المقتضيات التشريعية والتنظيمية المغربية المتعلقة باللامركزية⁷²¹، لم تتضمن أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية التي تخص ضبط الجانب الاصطلاحي للإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالقوانين المنظمة للجماعات الترابية عندما تتحدث عن هذا المجال فإنها تقتصر على تكرار نفس العبارة المتعلقة بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، دون أي تفصيل لهذا الاستقلال ولا تحديد حدوده ومجالاته⁷²².

⁷¹⁷ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011، ص. 76.

⁷¹⁸ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 118.

⁷¹⁹ - معاد الراضي، مرجع سابق، ص. 152.

⁷²⁰ - المهدي بنمير، مرجع سابق، ص. 181.

⁷²¹ - تنص المادة الأولى من الميثاق الجماعي 17.08 على أن: الجماعات الترابية هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام ومتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

⁷²² - يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية - دراسة تحليلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 2.

غير أن التشريع المقارن وخصوصا التشريع الفرنسي، أعطى للإستقلال المالي للجماعات الترابية طابعا دستوريا من خلال المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003، ثم إصدار القانون التنظيمي للإستقلال المالي للجماعات الترابية في 29 يوليوز 2004⁷²³.

وأمام غياب تحديد مفهوم الإستقلال المالي الترابي من طرف المشرع، حاول الفقه تحديد هذا المفهوم: فالأستاذ الوزاني شاهدي حاول مقاربة هذا المفهوم من خلال التمييز بين معنيين: المعنى النظري والمعنى التطبيقي، فعلى المستوى الأول يعتبر الإستقلال المالي نتيجة مباشرة وطبيعية للشخصية المعنوية، فبمجرد اعتراف المشرع لشخص معنوي بالشخصية المعنوية يصبح من اللازم توفره على ذمة مالية خاصة وميزانية مستقلة. أما على المستوى التطبيقي والعملي، فالاستقلال المالي يتحقق من خلال قيام الجهات وباقي الجماعات الترابية بتأسيس مواردها الضرورية لتمويل ميزانيتها وحسن تدبيرها ثم تحديد نفقاتها⁷²⁴.

كما يضع الأستاذ "Pierre La Lumière" ثلاث مؤشرات أساسية لتأسيس الإستقلال المالي الترابي⁷²⁵:

- توفر الجماعات الترابية على مصادر تمويلية أساسية تمكنها من تمويل تدخلاتها وأنشطتها التنموية،
 - توفر الجماعات الترابية على حرية تحديد مواردها ونفقاتها،
 - إلغاء الرقابة القبلية على القرار المالي الترابي، وتكريس الرقابة البعدية،
- أمام هذا التعدد والتنوع في التعريفات التي أعطيت للإستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، يمكن القول أن هذا المفهوم يحتل مكانة أساسية في النظام اللامركزي، هذه الأهمية للجانب المالي في مجال التدبير اللامركزي، تدفعنا للتعمق في تحديد مفهوم وماهية الإستقلال المالي الترابي والخوض في مختلف المؤشرات التي ترتبط بهذا المقوم

⁷²³ - Les finances des collectivités locales 2007 op.cit ; p.9.

- أورده نصير مكاي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الطبعة الأولى 2011، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، ص. 10.

⁷²⁴ - Hassan CHahdi Ouazzani, La Droit Administratif :L'organisation Administrative, Edition Dar Anajah Al Jadida، Casa. 1997, p. 101.

⁷²⁵ -Fatima Zidouri, L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité, REMALD، N° 83. Novembre- Décembre 2008. p. 103.

الأساسي (الفرع الأول)، ثم الحديث عن أسس ومرتكزات الاستقلال المالي للجهات (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي للجهات

لقد أوجد الفقه مجموعة من المعايير إعتد عليها لدراسة مسألة الإستقلال المالي الترابي فنجد مثلا: معيار المهام التاريخية الذي حاول مقارنة موضوع الإستقلال الترابي من زاوية تاريخية، أي أن إستقلال الجماعات الترابية يقاس بالمهام الأصلية التي كانت تمارسها منذ القدم، غير أن هذا المعيار يبقى محدودا ومتجاوزا كونه لم يواكب التحولات والتغيرات التي عرفتتها مهام الدولة⁷²⁶ والجماعات الترابية التي أصبحت فاعلا رئيسيا في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الجهوي والترابي، ليتم اللجوء إلى معيار آخر يتحدد في معيار الإختصاص الحصري، الذي حاول تأسيس الإستقلال المالي الترابي على أساس قانوني يتحدد في الإختصاصات الحصرية فقط للوحدات اللامركزية، غير أن هذا المعيار أيضا يشوبه الغموض كونه لم يحدد مدلول الإختصاصات الحصرية⁷²⁷.

وأمام غموض هذه المعايير، تم إعتداد معيار آخر يتحدد في انعدام رقابة الملائمة على الهيئات اللامركزية، أي أن هذه الهيئات تكون مستقلة في إتخاذ قراراتها بحرية وإستقلالية. وأمام تعدد المعايير التي حاولت مقارنة موضوع الإستقلال المالي من مختلف الزوايا، سنحاول مقارنة الإستقلال المالي للجهات، كونه المعيار الأساسي لقياس درجة نضج وتطور النظام الجهوي، وذلك من خلال تحديد المدلول الواسع لهذا المفهوم (الفقرة الأولى)، ثم تحديد المدلول الضيق لهذا المفهوم (الفقرة الثانية).

⁷²⁶ - عرفت مهام ووظائف الدولة تحولا جذريا في التاريخ، بحيث انتقلت من دولة دركية أو حارسة تتحدد مهامها في الأمن والدفاع والقضاء، إلى دولة متدخلة بعد الأزمة الإقتصادية العالمية لسنة 1929 في جميع المجالات الإقتصادية والإجتماعية بواسطة المرافق العمومية لتحقيق المصالحة العامة، إلى دولة منفتحة على محيطها الداخلي، وذلك بإشراك جميع الفاعلين العموميين والخواص في تحمل أعباء تدبير الشأن العام كل حسب إمكاناته ومجال تدخله.

⁷²⁷ - إبتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينة، كلية الحقوق الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 9.

الفقرة الأولى: مدلول الاستقلال المالي

إذا كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابي هي الغاية، فإن الإستقلال المالي يشكل الوسيلة التي تستند عليها الجهات والجماعات الترابية لتمويل تدخلاتها الاقتصادية، فنجاح الديمقراطية المحلية رهين بحجم وقوة الإستقلال المالي للجماعات الترابية، هذا الإستقلال يقاس بتوافر مجموعة من المؤشرات منها: وجود موارد ذاتية فعالة لتمويل الميزانية الترابية (أولاً)، إضافة إلى انعدام الخصائص المالي للجماعات الترابية (ثانياً).

أولاً: وجود موارد ذاتية فعالة أساس الإستقلال المالي الجهوي

من الأكيد أن تحقيق اللامركزية⁷²⁸، لا يتوقف فقط على تحويل الجماعات الترابية إختصاصات متعددة ومتنوعة تمس مختلف المجالات التنموية، بل تتحقق اللامركزية بالأساس على حجم الموارد المالية المتوفرة لدى هذه المؤسسات الدستورية⁷²⁹، فالمجالس المنتخبة لا يمكنها ممارسة إختصاصاتها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية لتمويل تدخلاتها العمومية⁷³⁰.

ويحتل العنصر المالي مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو أداة تمويل وتنفيذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وترجم به المجالس المنتخبة برامجها السياسية على الواقع الملموس لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالموارد المالية الذاتية سواء الجبائية وغير الجبائية تعتبر حجر الزاوية في تمويل الميزانية الترابية وتحقيق الإستقلال المالي الترابي.

⁷²⁸ - هناك تعريفات متعددة لنظام اللامركزية، فالأستاذ جان أوبي يعرف اللامركزية بأنها: "تحويل بعض الاختصاصات من السلطة المركزية لمصلحة أشخاص إدارية أخرى" في حين يعرفها الأستاذ جورج فيديل بأنها: "وضع سلطة القرار في يد هيئات أخرى غير ممثلي السلطة المركزية والتي غالباً ما تكون منتخبة بواسطة المواطنين ذوي المصلحة". وخلاصة القول يمكن تعريف اللامركزية بأنها أسلوب إداري يعهد بواسطته سلطة البث في بعض الأمور والقضايا الإدارية إلى هيئات منتخبة تتمتع بنوع من الاستقلالية اتجاه الحكومة المركزية. للمزيد من المعلومات راجع المهدي بنمير، اللامركزية والشأن العام المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2000، ص. 11.10.

⁷²⁹ - مصطفى منار، رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، السنة 2010، ص. 13-14.

⁷³⁰ - فاطمة السعيد مزرور، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003، ص. 238.

فالاستقلال المالي الترابي يتوقف بشكل كبير على حجم الموارد المالية الذاتية المتوفرة لدى الوحدات الترابية، فمسألة الإمكانات المالية الذاتية تحظى بأهمية كبيرة، إذ بدون موارد مالية ذاتية كافية يصبح الاستقلال المالي للجماعات الترابية المعلن عنه من طرف المشرع مجرد استقلال شكلي⁷³¹.

ويجمع مختلف الباحثين والمهتمين بقضايا الجماعات الترابية⁷³²، إن الاستقلال المالي ركن أساسي من أركان اللامركزية، فلا يمكن للجماعات الترابية ممارسة إختصاصاتها وتحمل أعباء تدبير الشأن العام وتمويل المشاريع التنموية، دون التوفر على موارد مالية ذاتية فعالة تمول تدخلاتها الإقتصادية، وهي الأداة التمويلية الأساسية لتغطية النفقات بشقيها التسييري والتجهيزي⁷³³.

ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي تخويل الهيئات الترابية السلطات اللازمة للقيام بمهامها وأهمها السلطة الجبائية، هذه السلطة من شأنها أن تعطي للجماعات الترابية الحرية والاستقلال في إتخاذ قراراتها، فبدون سلطة جبائية ترابية تمنح للمجالس المنتخبة القدرة والحرية على صناعة قرارها الجبائي يصبح إستقلال الجماعات الترابية مبدأ ليس له معنى⁷³⁴.

ثانيا: إنعدام الخصائص المالي أساس الإستقلال المالي الجهوي

⁷³¹ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص. 239.

⁷³² - Rhomari Mostafa, les reformes des finances locales. des paradoxes et des choix. In .Une administration plus proche des citoyens Les éditions gucssous Rabat. 1990, P. 173.

أورده محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص.33.

⁷³³ - عبد المجيد أسعد، التمويل الجبائي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني ... ص. 9.

⁷³⁴ - رضا الحاج الحجوي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص.

هناك علاقة جدلية قائمة على التأثير والتأثر، بين اللامركزية والإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يعتبر ركنا أساسيا ومعيارا جوهريا لقياس درجة نضج وتطور اللامركزية، فبدون الإستقلال المالي للوحدات الترابية يصبح خيار اللامركزية خيارا محدودا⁷³⁵.

فالإستقلال المالي له دلالة أساسية تتمثل في إنعدام الحاجة المالية للجهات، وعدم معاناتها من أي خصاص مالي يجعلها في حاجة لدعم الدولة، ومضطرة أكثر للإلتزام بتوجيهات السلطة المركزية وهذا ما لا يدعم إستقلالها⁷³⁶، فالتحكم في الموارد المالية وترشيد إنفاقها، يجعل من الجماعات الترابية مستقلة في قراراتها واختياراتها التنموية على الصعيد الترابي.

هذا الطرح يزكيه تمتع الجهات بالشخصية المعنوية، والإستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها، كما تنص على ذلك مختلف القوانين المؤطرة لنظام اللامركزية، غير أن هذا الخيار الإستراتيجي يبقى محدودا في ظل الخصاص المالي الذي تعاني منه المجالس المنتخبة، نتيجة ضعف الوسائل التمويلية التي تبقى دائما المعضلة الكبرى أمام كل عمل تنموي ترابي⁷³⁷.

فالحديث عن إنعدام الخصاص المالي للجهات، قد يبدو منطقيا إذا إنحصرت مهام المجالس المنتخبة في مجالات معينة، لكن أمام تنوع وإتساع مجالات تدخل الجهات في مختلف المجالات التنموية، فقد نتج عنه تنوع وتعدد مجالات الإنفاق الترابي، الذي أصبح يشكل صورة مصغرة لمجالات الإنفاق على المستوى المركزي، هذا التشابه يرجع بالأساس إلى تراجع دور الدولة لفائدة الجهات وباقي الجماعات الترابية عن مجموعة من الإختصاصات في إطار مقارنة تكاملية بين المركز والمحيط، فالمركز لا يتطور إلا عندما

⁷³⁵ - يحظى الجانب المالي للجماعات الترابية بأهمية بالغة من طرف الباحثين في العلوم الإدارية، فالأستاذ C.DEBBASCH. يعتبر أن الأرضية المالية يبرز فيها وبوضوح مدى إخفاق اللامركزية، كما يؤكد الأستاذ السدجاري. على أهمية الإستقلال المالي للجماعات والهيئات اللامركزية بقوله: أن مشكل المالية الترابية هو بدون شك المشكل الأساسي بل المشكل الجوهري لإستقلال الجماعات المحلية، ومن الصعب تحقيق لا مركزية حقيقية من دون إصلاح المالية الترابية، راجع في هذا الإطار : فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق ص. 239.

⁷³⁶ - محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 35.

⁷³⁷ - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991، ص. 9.

يستقي قوته من محيطه، وبذلك أصبح ينظر للجماعات الترابية كشريك أساسي في العملية التنموية.

هذه المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي أساسها الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فبدون موارد مالية ذاتية كافية، لا يمكن للجماعات الترابية تحمل أعباء تدبير التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الجهوي والترابي، غير أن تحديد مفهوم الإستقلال المالي ليس عملية سهلة، بل عملية مركبة ومعقدة ومتعددة الأبعاد، فمن جهة يمكن القول أن مفهوم الإستقلال المالي مفهوم نسبي متغير في الزمان والمكان، فدرجة الإستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب ليس هو درجة الإستقلال المالي للجماعات المحلية في التجارب المقارنة كألمانيا أو فرنسا مثلا، ومن جهة ثانية يتأثر الإستقلال المالي للجهات بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية داخل الدولة، فقد يكون الإستقلال المالي الترابي منعدما، وقد يكون جزئيا، وقد يكون كليا، فهو عملية معقدة تحتاج للقياس.

إن الإقرار بنسبية هذا المفهوم دفعت بعض الباحثين من بينهم «**Pierre La Lumiere**» إلى وضع مجموعة من المؤشرات سماها الخصائص المهمة لبناء نموذج الإستقلال المالي وتحدد هذه المؤشرات فيما يلي⁷³⁸:

أولا: تمنح المسطرة الموازنة الإشارة الأولى، من حيث تأثير السلطة المركزية في ميدان التمويل، من حيث طريقة إعداد الميزانية، واعتمادها،

ثانيا: مدى توفر الهيئات الترابية على سلطة تحديد مداخلها⁷³⁹ ونفقاتها حين إعداد الميزانية، بحيث يفترض إعتراف السلطة المركزية للوحدات اللامركزية ذات الوجود القانوني المحض

⁷³⁸ - محمد علي أدبيا، مرجع سابق، ص. 25.

⁷³⁹ - إن الحديث عن الإستقلال على المستوى الجبائي بشكل عام يقتضي توفر مجموعة من المؤشرات، كالقدرة على فرض ضريبة جديدة (السلطة التأسيسية)، تحديد الوعاء، وكذلك السعر. (سيتم التركيز هنا على السلطة التأسيسية، على أن يتم التعرض للمؤشرات الأخرى لاحقا). من خلال رجوعنا للقوانين المنظمة للامركزية بالمغرب يمكن القول إن الجماعات المحلية لا تتوفر على أي سلطة جبائية تأسيسية، لكن قبل الخوض في التفاصيل نرى أنه من الضروري أن نبين مسألة مهمة ترتبط بشكل الدولة، حيث أن مسألة التوفر على سلطة جبائية تأسيسية على المستوى المحلي وإن كان مقبولا في دولة مركبة، فهو يطرح نقاشا واسعا عندما يتعلق الأمر بدولة موحدة.

بهامش من سلطة التقرير في تسييرها المالي، وهذا التحديد يبدو إحتماليا، مادام بطريقة ما يتموقع بين حد أدنى، وآخر أقصى⁷⁴⁰.

ثالثا: إن المسألة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالإستقلال المالي هي بلا شك مصادر التمويل وتحديد، فالهيئة الترابية يجب أن تتوفر على موارد ذاتية كافية لأداء المهام المسندة إليها بدون صعوبات مالية قصوى، يتعلق الأمر بمعرفة من له الإختصاص بتحديد الموارد، فهل تتوفر الهيئات اللامركزية على حرية تحديد مداخلها؟ أم أن الهيئات المركزية هي المسؤولة عن ذلك؟

رابعا: مسألة تحديد النفقات لها إنعكاس على الإستقلال المالي، فنفقات هيئة إدارية ترتبط مباشرة بنشاطها، وهذا الأخير محدد بالقانون، وبالتالي فالمؤسسة الإدارية لا تتوفر إلا على تأثير ضعيف على تحديد نفقاتها وحجمها، هذا التأثير يتنوع بحسب الحرية التي تتوفر عليها في إختيار نشاطها.

خامسا: مآل الأرباح والفوائض، ومصير العجز، يمكن أن تمنح إشارة بالنسبة للإستقلال المالي، بحيث يمكن أن نتساءل عن الجهة المختصة لكي تقرر طرق إستعمال الفوائض وتحدد تدابير تغطية العجز؟

سادسا: يرتبط الإستقلال المالي بمدى المراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية على التسيير المالي للهيئة، يتعلق الأمر في هذا الإطار بمعرفة: هل تتم هذه المراقبة من طرف جهاز تابع للإدارة المركزية؟ أم تبقى على العكس من ذلك مراقبة داخلية، أي من طرف الهيئة نفسها بواسطة أجهزتها؟ فلا يجب أن تتحمل الهيئة الترابية إلا مراقبة بعيدة تحت طائل إفراغ الإستقلال المالي من دلالاته⁷⁴¹.

⁷⁴⁰- Chevalier Jean-pierre, Budget autonome. Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, p. 228.

أورده محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد29، سنة 2001، ص. 31.

⁷⁴¹- تخضع الجماعات المحلية لرقابة لاحقة من قبل وزارة المالية متمثلة في المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة، كما تخضع لرقابة وزارة الداخلية والمتمثلة في المفتشية العامة للمالية المحلية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، حيث تمتلك هذه الأخيرة حق الإطلاع على كل الوثائق التي تمكنها من أداء مهامها، كما أن لها الحق في إجراء أي تحقيق تراه ضروري.

سابعاً: تعتبر مسألة العلاقة بين الدولة والجهات مؤشراً على درجة الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يبقى مهدداً دائماً من خلال العلاقة الواسعة أو المحددة بحسب الحالات، والتي لا تكلف أبداً عن التواجد ما بين السلطة المركزية والهيئات الترابية. إن الإستقلال المالي الجيد والكامل قلما يتحقق منذ اللحظة التي تحتفظ فيها هيئة ما بدرجات مختلفة بنقط ارتباط مع الدولة، سواء لأن هذه الأخيرة تساهم في تمويلها، وهذا ما يترجم عبر مساعدات وإعانات ومخصصات أو إمدادات يمكن أن نجدها في وثائق ميزانية الدولة، أو لأن الدولة تحتفظ بحق النظر في بعض النفقات، أو لأن الوثائق المالية للهيئة المتمتعة بالإستقلال المالي تخضع لأحد ميكانزمات المراقبة المعتمدة على المستوى المركزي.

ويكفي أن ينعدم أحد هذه المؤشرات ليفقد الإستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية أهم دلالاته⁷⁴².

غير أن كل هذه المؤشرات الأساسية لقياس الإستقلال المالي الترابي، تشوبها مجموعة من المشاكل التي تحد من قوة الإستقلال المالي للجهات وذلك من خلال⁷⁴³:

- أغلب موارد الجهات محولة نتيجة ضعف الموارد الذاتية للتمويل، وبالتالي إرتهان مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة،
- وجود خلل أفقي وعمودي في توزيع الموارد المالية، سواء بين الدولة والجهات، وبين المستويات الترابية فيما بينها،
- غياب سلطة جبائية ترابية، في مقابل إحتكار الدولة للتشريع الجبائي الترابي،
- وجود رقابة قبلية تحد من حرية الجهات في صناعة قرارها المالي وفق إحتياجاتها الأساسية،
- وجود هيئة معينة على مستوى العمالات والأقاليم تتحكم في القرار المالي لهذا المستوى الترابي في مقابل تهميش الهيئة المنتخبة،
- تعدد أجهزة الرقابة على القرار المالي، وتعدد مواقيتها، وأشكالها،

⁷⁴² - محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، مرجع سابق، ص. 26-27.

⁷⁴³ - محمد حصاد، مرجع سابق، ص. 15.

هذا الوضع المتسم بالخلل في كل المؤشرات الأساسية للإستقلال المالي للجهات، ستكون نتيجته المنطقية ضعف النتائج وبروز أزمة مالية وتدبيرية وتنموية على المستوى الترابي.

الفقرة الثانية: حرية الإنفاق كمؤشر على الإستقلال المالي

تنص المادة 41 من القانون 08-45 على مجموعة من النفقات التي تعتبر إجبارية والمقصود بالنفقات الإجبارية هو أنه يجب أن تتضمن ميزانية الجماعات الترابية هاته النفقات، والتي تدخل في نفقات التسيير⁷⁴⁴.

وتنص الفقرة الثانية من المادة 42 من القانون 08-45 على أنه، تقوم سلطة الوصاية بتسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم إدراجها بميزانية الجماعة المحلية، وتتخذ لهذا الغرض كل التدابير الضرورية بما في ذلك حذف نفقة غير إجبارية⁷⁴⁵.

وبالتالي كيف يمكن أن نتحدث عن إستقلال مالي على مستوى النفقات في ظل التنصيب على نفقات إجبارية، وإعطاء كل الصلاحيات للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لإدراج هاته النفقات في الميزانية؟

لقد تعددت الآراء حول مدى تقليص هذا النوع من النفقات من الإستقلال المالي للجماعات الترابية⁷⁴⁶.

فهناك جانب يرى أن إجبارية ما يجب أن يكون، تخفف من طبيعته الإجبارية، فالمشرع قد خول لسلطة وزارة الداخلية سلطة الحلول وذلك خوفا من إهمال الجهات وباقي الجماعات الترابية لنفقات تسييرية ضرورية بدونها يتعثر السير العادي للوحدات الترابية وتتأثر المصلحة العامة سلبا.

هذا يعني أن أولوية هاته النفقات وحيويتها بالنسبة للجماعة هو ما دفع بالمشرع لتبني فكرة الحلول، وبالتالي فالتسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية من طرف سلطة وزارة

⁷⁴⁴ - المادة 14 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها.

⁷⁴⁵ - المادة 42 من نفس القانون.

⁷⁴⁶ - محمد حيمود، محاضرات حول المالية المحلية، أقيمت على طلبه السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية برسم السنة الجامعية 2012-2013، بكلية الحقوق السويسي- سلا (غير منشورة).

الداخلية لا يمس في حد ذاته حسب هذا الرأي بالإستقلال المالي للجماعات الترابية، على اعتبار أن هاته النفقات ترتبط بالمصلحة العامة المحلية .

بينما يرى الجانب الثاني أن النفقات الإجبارية تحد من الإستقلال المالي للجماعات الترابية ومنها الجهات على اعتبار أن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تستطيع تصحيح السلوك المالي لهذه الوحدات الدستورية وتوجيه سياستها الإقتصادية والإجتماعية، ويضيف أنصار هذا الإتجاه أن نظام النفقات الإجبارية يفتح المجال لممارسة وصاية موسعة في المجال المالي وتكريس تبعية الجماعات الترابية⁷⁴⁷.

بعد طرح فكرة كل من الإتجاهين نرى أن الطرح الثاني هو الصائب، خاصة وأن الأفكار المقدمة من طرف أنصار الإتجاه الأول في اعتقادنا تتعارض وفكرة الإستقلال المالي التي تتمتع بها الجهات، والتي تنبع من توفرها على الشخصية المعنوية. لكن ومع ذلك فالمشكل الأساسي هنا لا ينحصر فقط في إجبارية هاته النفقات، بل بقدرة الجهات والجماعات الترابية على توفير موارد كافية لتغطيتها .

بعد أن تحدثنا عن تأثير النفقات الإجبارية على إستقلال الجماعات المحلية، سنحاول أن نتعرض لفكرة مهمة ويتعلق الأمر هنا بإشكالية توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية، خاصة فيما يتعلق بتمويل الإختصاصات المحولة.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للإستقلال المالي للجهة

إلى جانب المدلول الواسع للإستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، هناك مدلول ضيق يقوم على مرتكزين أساسيين يتمثل الأول في: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة (الفقرة الأولى)، ثم توفر الجماعات الترابية على ميزانية خاصة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة

لا مجال للحديث عن إدارة ترابية وتمييزها عن الإدارة المركزية دون توفر مقومات الإستقلال المالي، ذلك أنه بمجرد إقرار القانون بالشخصية المعنوية للوحدات الترابية

⁷⁴⁷ - Abdelkbir FIKRI, Le regime financier de la commune marocaine, casablanca, édition maghrebines, 1980, p.81

اللامركزية، يصبح من المنطقي توفر هذه الأخيرة على ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، كمنطلق لحرية تصرفها في مجال التدبير المالي في شقيه المتعلق بالمدخل والنفقات⁷⁴⁸.

ومن نتائج وأثار الإستقلال المالي للهيئات الترابية، توفرها على ذمة مالية مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من أثار قانونية وعملية، وهذا المعطى يعتبر عنصرا أساسيا في تناول النظام اللامركزي ذاته، على اعتبار أن القدرة على إعداد القرار المالي وتنفيذه بشكل مستقل، يتطلب بالضرورة وجود هيئات لامركزية تتمتع باستقلال مالي، وتتوفر على هيئات تقريرية وتنفيذية مؤهلة لإقرار المقتضيات المالية والأمر بتحصيل الجبايات الترابية وكذا الأمر بصرف نفقاتها⁷⁴⁹.

الفقرة الثانية: الإستقلال المالي رهين باستقلالية الموارد المالية

لاشك أن الإعراف للوحدات الترابية بالشخصية المعنوية لا يكفي للحديث عن وجود لامركزية حقيقية، قادرة على الإستجابة لمتطلبات إدارة القرب وتحقيق التنمية، ولكن اللامركزية الفعلية تتحقق بتوفر الجهات على ميزانية مستقلة⁷⁵⁰ تمكنها من التدخل في تفعيل المشاريع التنموية، فأن تكون مستقل يعني أن تستقل بموارد مالية وميزانية خاصة.

وبالرجوع إلى مختلف المقاربات التي تناولت الإستقلال المالي الترابي، نجدها تجتمع على فكرة أساسية مفادها: أن الإستقلال المالي لا يمكن أن يتحقق بدون وجود ميزانية ترابية مستقلة، إضافة إلى تمتع المجالس المنتخبة على حرية إعداد وتنفيذ الميزانية⁷⁵¹.

غير أن إستقلال الجهات بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة هو إستقلال شكلي، لأن علاقة الترابط قائمة بينهما⁷⁵²، وكثيرا ما تتغذى الميزانية الترابية على وسائل تمويلية

⁷⁴⁸ - محمد حيمود، محاضرات، مرجع سابق، ص. 3.

⁷⁴⁹ - عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص. 430.

⁷⁵⁰ - تعد الميزانية أساس التدبير المالي المحلي، وهي تسطر مختلف العمليات والتصرفات المالية للجماعة، هذا بالإضافة لكونها أداة لبرمجة المشاريع التنموية، ووسيلة لتنزيل المخططات التنموية، فهي الوثيقة التي بموجبها يقرر ويؤذن بالنسبة لكل سنة مالية في مجموع موارد وتحملات الجماعة المحلية. الشيء الذي يجعلها عنصرا أساسيا من عناصر تجسيد إستقلال القرار المالي الترابي، المواكب للشخصية المعنوية المعترف بها دستوريا وقانونيا للوحدات الترابية.

⁷⁵¹ - فتيحة بلمانية، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2008-2009، ص. 30.

خارجية أو إستثنائية ترتب نوعا من التبعية المالية المرتبطة بتمويل البرامج والمشاريع التنموية على المستوى الترابي⁷⁵³، ومن ثم فإن الطريقة التي تمد بها الدولة الجهات وباقي الجماعات الترابية بموارد مالية، كثيرا ما تمس إستقلال هذه الجماعات الترابية⁷⁵⁴.

المطلب الثاني: أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات وسبل تعزيزه

في إطار تعزيز نظام اللامركزية، وتدعيم أسس الديمقراطية الترابية، وتمكين الجماعات الترابية من الوسائل اللازمة للقيام بالإختصاصات المنوطة بها كفاعل وشريك حيوي للدولة والقطاع الخاص في مجال التنمية الترابية، شهد المغرب سلسلة من الإصلاحات القانونية والتدبيرية الهادفة إلى دعم الإستقلال المالي للجهات.

يعتبر صدور القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها⁷⁵⁵، نقلة نوعية في الإصلاحات المعتمدة من طرف المشرع والهادفة إلى تطوير وتعزيز نظام اللامركزية، ووضع الوسائل القانونية والمالية رهن إشارة الوحدات الترابية لمساعدتها على تحسين مستوى تدخلاتها، والإضطلاع على الوجه المطلوب بالدور المنوط بها في مجال التنمية الترابية⁷⁵⁶، وعليه سوف نقف في هذا المطلب على أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجماعات الترابية والذي يتحدد في تحكم الجهات في قواعد تدبير الميزانية الترابية (الفرع الأول)، ثم تعدد وتنوع الموارد الذاتية لتمويل أساس الإستقلال المالي الترابي (الفرع الثاني).

⁷⁵² - من أوجه الترابط كذلك بين ميزانية الجماعات الترابية وبين ميزانية الدولة، خضوعهما لنفس النظام الفني الذي ينبغي التقيد بقواعده دون الخروج عنها لأن أي خلل في عدم التقيد بهذه القواعد من شأنه أن يؤثر على التدبير المالي للجماعات الترابية، للمزيد من المعلومات راجع المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 1994.

753 - عبد اللطيف بروحو، عدد: 97، الطبعة الثانية، سنة 2016، مرجع سابق، ص. 284.

754 - محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-عين الشق- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 15.

755 - الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) ص. 545.

⁷⁵⁶ - طارق السائب، تمويل المشاريع الترابية للتنمية - الجماعة الحضرية طنجة نموذجا- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013 ص. 27.

الفرع الأول: قدرة الجهات في التحكم في قواعد تدبير الميزانية الجهوية

يعتبر توسيع الإختصاصات المالية للجهات منطلقا هاما نحو تعزيز إستقلالها المالي، وذلك بمنحها سلطة مستقلة في صنع قراراتها المالية من طرف هيئات منتخبة تتولى تدبير شؤون المواطنين على المستوى الجهوي، فتحكم الجهات في قواعد وأساليب تدبير ميزانياتها ومواردها المالية، من شأنه أن يوسع من حريتها في التدبير وبلورة استراتيجيات ترابية للتنمية من جهة، وسد أي مجال لتدخل السلطة المركزية في تأسيس القرار المالي الترابي والمس بالإستقلال المالي لهذه الوحدات الترابية من جهة ثانية. وتتحدد مظاهر تحكم الجهات في قواعد تدبير الميزانية من خلال تعزيز حرية الجهات في إعداد الميزانية وفق الإحتياجات الجهوية (الفقرة الأولى)، ثم الإستقلالية في تنفيذ الميزانية الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعداد ميزانية الجهة بحرية ووفق الحاجيات الجهوية

تعتبر الميزانية الجهوية إطار مالي، يعبر عن وجود إستقلال مالي جزئي للهيئات اللامركزية، خصوصا وأن النشاط المالي للجهات أعم وأشمل من وثيقة الميزانية في حد ذاتها، فمناقشة درجة الإستقلال المالي الجهوي يرتبط بشكل أساسي بالتدبير الميزانياتي الذي يجسد ماليا وحسابيا التدخل التدبيري والتنموي للوحدات اللامركزية⁷⁵⁷. وعلى هذا الأساس يتم التعبير عن الإستقلال المالي للجهات بوجود ميزانية مستقلة، تضمن مختلف العمليات والتصرفات المتعلقة بالتدبير المستقل للنفقات الترابية، وذلك بالموازاة مع وجود موارد مالية ذاتية تعبر عن الإستقلال المالي للجهة.

وبالرغم من تعدد مدلولات والمفاهيم التي أعطيت للإستقلال المالي، فإن وجود ميزانية جهوية مستقلة، يشكل دعامة أساسية ومعيارا ثابت للإستقلال المالي للوحدات اللامركزية، وقد إرتبط تحديد مدلول الميزانية الترابية بالتطور الذي مس دور الجهات خاصة في التوفيق بين مطلب التنمية ورهان الديمقراطية الترابية. فتراجع الدولة عن أدوارها التنموية لفائدة الجهات وباقي وحداتها الترابية فرض عليها مساندتها من الناحية المالية، والتوجه إلى إقرار سياسة مالية ترابية واضحة المعالم ترسم من خلالها الخطوط العريضة

⁷⁵⁷ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 77.

للتدبير المالي الجهوي سواء على مستوى الموارد أو على مستوى النفقات الجهوية⁷⁵⁸. ويمكن ملامسة دور المجالس الجهوية المنتخبة في إعداد الميزانية كأساس للإستقلال المالي الترابي من خلال:

أولاً: إعداد الميزانية الجهوية

إن الإستراتيجية المالية للجهات تستدعي منها ضبط ماليتها والتصرف في شؤونها المالية وفق قواعد وأسس صحيحة، وذلك من خلال التعرف مسبقاً على مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها، وكذلك النفقات المقدرة صرفها خلال السنة المالية⁷⁵⁹، وتترجم هذه الإستراتيجية من خلال وثيقة الميزانية الجهوية.

تمر الميزانية الترابية بمجموعة من المراحل أهمها مرحلة الإعداد، ويقصد بإعداد الميزانية تحضيرها عن طريق تحديد مبلغ النفقات الجهوية، التي يجب على الجهات تغطيتها بالموارد الجبائية وغير الجبائية للسنة المالية المقبلة، ويجب أن تقدر النفقات قبل الإيرادات وهو ما يضمن للجهة السير الحسن لمصالحها، فمرحلة إعداد الميزانية مرحلة حساسة وصعبة لأن أي خلل أو تقدير خاطئ للأرقام سينعكس بشكل سلبي على عملية التحضير، فضلاً عن كونه قد يؤدي إلى رفض الميزانية من قبل المجلس الجهوي خلال عملية التداول والتصويت والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية خلال عملية التأشير أو التصديق⁷⁶⁰.

وتعتبر عملية إعداد ميزانية الجهة، مرحلة مناسبة للوقوف على تحديد طبيعة مهام وإختصاصات مجموعة من المتدخلين في عملية التحضير المادي لوثيقة الميزانية، وتتميز هذه الأجهزة بالتعدد والتنوع وتختلف طبيعة تدخلها حسب صنف الجماعة الترابية ويمكن تحديد مهام هذه الأجهزة فيما يلي:

• الأمر بالصرف:

إذا كان واقع الممارسة المالية على المستوى المركزي يميل لصالح الجهاز التنفيذي ممثلاً في الحكومة خصوصاً وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، فإن

⁷⁵⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2011،

مطبعة طوب - بريس الرباط، ص. 11.

⁷⁵⁹ - المهدي بنمير، مرجع سابق ص. 136.

⁷⁶⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق ص. 33.

مهمة إعداد الميزانية على المستوى الترابي يميل لصالح الأمر بالصرف بإعتباره المتحكم الأول في الممارسة المالية الترابية⁷⁶¹، وبالرجوع إلى المادة 16 من قانون التنظيم المالي المحلي رقم 08/45 التي تكرر أولوية الجهاز التنفيذي في إعداد مشروع الميزانية الترابية من خلال التنصيص على أنه "تحضر الميزانية من لدن رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها ومن طرف الأمر بالصرف بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم"⁷⁶².

فمنح صلاحية الإعداد بشكل صريح للأمر بالصرف⁷⁶³ حسب المادة 16 من القانون 08/45 يجد مبرراته في الإعتبارات التالية:

الأمر بالصرف هو المسؤول مباشرة عن تسيير المرافق العامة الترابية، ومن المفترض أن يكون الأدرى بحجم احتياجاتها الأكفأ لتحديد طرق تمويل هذه الاحتياجات. الأمر بالصرف مبدئياً هو السلطة الأكثر كفاءة وتأهيل للقيام بهذه المهمة بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والمالية الترابية التي تتولى جمع المعطيات اللازمة والإعداد التقني لأحكام الميزانية، فهو الذي يسيّر المصالح الجماعية ويعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين على مستوى الجهة.

إن الأمر بالصرف هو المسؤول مسؤولية مالية وجنائية وتأديبية على تنفيذ العمليات المالية الترابية وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يتكلف بمهمة إعدادها حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مسؤولية غير مبنية على أسس موضوعية⁷⁶⁴.

⁷⁶¹ - موعيم لحريري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط، ص. 52.

⁷⁶² - المادة 16 من القانون 54.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

⁷⁶³ - فإذا كان إعداد الميزانية المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية يتم من طرف الأمر بالصرف، وهو رئيس المجلس التداولي، فهذا يتماشى ومتطلبات الاستقلال المحلي لأنه يمارس من ممثل الجهاز التداولي المحلي. فإننا نلاحظ بأن الأمر بالصرف على مستوى العمالات والأقاليم والجهات - العامل - هذا الأخير يعتبر ممثل للسلطة المركزية، وبالتالي فعملية تحضير الميزانية تتم من طرف جهة خارجة عن الجهاز التداولي (المنتخب)، الشيء الذي يتنافى ومتطلبات استقلال القرار المالي الترابي.

⁷⁶⁴ - مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير- فبراير 2013 عدد 108، ص. 13.

غير أن الممارسة الواقعية والعملية لتدبير الشأن العام المالي الترابي، تظهر أن تحضير الميزانية داخل الجهات والجماعات الترابية غالبا ما يقوم به الموظفون العاملين بالمصالح المالية للجماعة، شساعة المداخل وشساعة النفقات واللجنة المكلفة بالتخطيط والشؤون الاقتصادية والميزانية والمالية، التي تناط بها مهمة إعداد مختلف الوثائق المحاسبية التي تهم مشروع ميزانية الجهة مستعينة في ذلك بتدخل القبضة الجهوية التابعة لمصالح وزارة المالية⁷⁶⁵.

لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة

تعتبر لجنة الميزانية والمالية أحد المتدخلين الأساسيين في إعداد ودراسة القرار المالي الترابي، وتتشكل هذه اللجنة من مجموعة من الأفراد ينتخبون من طرف المجالس المعنية وبغض النظر عن تجربتهم ودرايتهم بالمجال المالي، وتتكلف هذه اللجنة بإصدار قرارات نهائية أو إستشارية بعد دراستها لمشروع الميزانية عن طريق عقد مجموعة من الجلسات والاجتماعات بصفة منظمة⁷⁶⁶.

ثانيا: أساليب إعداد الميزانية الجهوية

تعتمد الجماعات الترابية في مسألة إعداد ميزانيتها على العديد من الوثائق الأساسية التي تعتبر الإطار المرجعي الأساسي لهذه العملية الإستراتيجية، وتستند المجالس المنتخبة بالدرجة الأولى في عملية تحضير الميزانية على دورية وزارة الداخلية التي تصدرها بشكل سنوي، بشأن التعليمات التي ينبغي على الجهات المكلفة بإعداد الميزانية احترامها أثناء عملية التحضير، هذه التعليمات تهم الإختيارات العامة للحكومة، إلا أنه غالبا ما تتوصل بها الجماعات في وقت متأخر بعد إعداد الميزانية والتصويت عليها وعرضها على المصادقة⁷⁶⁷.

⁷⁶⁵ كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 39.

⁷⁶⁶ - شفيق بوتدغارت، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجاً، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2009-2010، ص. 35.

⁷⁶⁷ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 40.

كما تخضع عملية تحضير ميزانية الجماعات الترابية لمجموعة من الأساليب الأساسية التي تتحدد في تقدير المداخل، ثم تقدير النفقات.

أ - تقدير المداخل

تحرص التوجيهات الصادرة عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بهذا الخصوص على احترام الضوابط التي وضعتها والمتعلقة بتقدير منطقي ومعقول لهذه المداخل⁷⁶⁸، وتهم هذه الضوابط⁷⁶⁹ بالأساس تطبيق قاعدة حسابية تتجسد في أخذ المداخل المحصل عليها في السنتين الأخيرتين، مع إضافة ما تم تحصيله من مداخل أثناء التسعة أشهر الأولى السابقة على فترة إعداد الميزانية (من فاتح يناير إلى 30 شتنبر)، ويقسم المجموع المحصل من العمليتين السابقتين على 33 شهرا ثم يضرب في 12 شهرا ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن اقتراحها ضمن الميزانية الترابية، هذه القاعدة الحسابية يمكن حصرها في الشكل التالي⁷⁷⁰:

إستخلاصات السنتين المنصرمتين + إستخلاصات السنة الجارية (9 أشهر) 12/33x

إن تطبيق هذه القاعدة الثلاثية لا يسري على جميع الرسوم والواجبات الترابية، نظرا للطبيعة المختلفة لهذه الموارد، فتقدير منتج الخدمات والأموال لا تحتاج إلى إتباع أية قاعدة لأن الجهات أو باقي الجماعات الترابية تتوفر على قائمة حصرية لجميع الأملاك من أكرية وغيرها، حيث يكفي الرجوع إليها لوضع المقترحات بشأنها.

⁷⁶⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 65.

⁷⁶⁹ - إن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل:

- ميزانية التسيير: يمكن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل على ضوء المستخلصات الفعلية برسم السنتين المنصرمتين واستخلاصات 9 أشهر من السنة الجارية. كما أنه في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار مع الإدلاء بالتبريرات اللازمة لذلك.

- ميزانية التجهيز: بالإضافة إلى الفوائض التقديرية التي يتم رصدها من خلال عملية مقارنة مداخل ونفقات التسيير، يتعين وضع تقديرات أخرى بالنسبة لمداخل التجهيز التي يمكن تبريرها في ذلك مداخل القروض وأموال المساهمات. للمزيد من المعلومات راجع دليل ميزانية الجماعات الترابية ص. 6.

⁷⁷⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 41.

ب- تقدير النفقات

إذا كان الأسلوب المعتمد في تقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر⁷⁷¹، فإن تقدير نفقات الجهات لا يخضع لقاعدة محددة، لأن طريقة هذا التقدير تختلف باختلاف أصناف وتنوع النفقات نفسها. وفيما يخص نفقات التسيير وخصوصا نفقات الموظفين التي تعتبر إجبارية، يتعين على الجهات مراعاة الإجراءات التالية⁷⁷²:

- القيام بتقدير دقيق لهذه النفقات يشمل كل الإلتزامات بما في ذلك رواتب وأجور الموظفين والأعوان،
- المستحقات الناجمة عن الزيادات في الأجور أو المرتبة عن الترقية النظامية وكذا المستحقات الخاصة بصناديق التقاعد والإحتياط الإجتماعي؛
- رصد الإعتمادات الكافية لتغطية هذه النفقات في أنها وخلال السنة المالية المعنية؛
- ضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية.

وفيما يخص نفقات التسيير الأخرى، يجب أن تركز التقديرات في هذا المجال على أساس رصد الإعتمادات الكافية لتغطية الإلتزامات المترتبة عن العقود والإتفاقيات المبرمة من طرف الجماعات الترابية وكذا الخدمات المتعلقة بتدبير المرافق العمومية الترابية، ثم العمل على رصد الإعتمادات الكافية لتغطية الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات، ثم عقلنة وتدبير النفقات⁷⁷³.

⁷⁷¹- إن الأسلوب المعتمد لتقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر، أي أن الواردات تقسم إلى قسمين: واردات ثابتة وإيرادات غير ثابتة، هكذا النفقات منها ما هو ثابت يسهل تقديره كأقساط وفوائدها، ومعاشات التعاقد ورواتب الموظفين، ومنها ما هو متحول أو متقلب كنفقات الطرق ولوازم الأشغال ويقتضي تقديره كثيرا من المعرفة والخبرة وبعد النظر. راجع في هذا الإطار أنس بن صالح الزهراني، المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والوراقة الوطنية، ص. 51.

⁷⁷²- ضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية:

- تحديد عمليات التوظيف وحرصها في التخصصات والكفاءات التي تتوفر عليها الجامعة في حدود الحاجيات الضرورية التي يمكن تغطيتها بالكفاءات المتوفرة؛
 - ضبط عمليات الإدماج استنادا إلى معايير تأخذ بعين الإعتبار الإمكانات المالية المتاحة؛
 - قدرة الجماعات الترابية على تحمل الأعباء المالية الإضافية؛
- ⁷⁷³- كريم لحرش، مرجع سابق ص. 42.

أما التقديرات المتعلقة بنفقات التجهيز، فإنها ذات وضعية خاصة سواء فيما يتعلق بمساطر تقديرها وإعتمادها من قبل الجهات، أو فيما يخص آليات تدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في الرقابة على فتح الإعتمادات الخاصة بها والمصادقة عليها. تتعلق الإجراءات التي يتعين مراعاتها في هذا المجال بالنفقات التالية⁷⁷⁴:

- ضبط وعقلنة عمليات إقتناء السيارات.
- برمجة الإعتمادات الخاصة بتسديد أصل الدين المرتب عن القروض الحالية الأداء.
- برمجة الإعتمادات المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها عن طريق القروض وذلك في حدود النفقات المرتقب صرفها خلال السنة المالية وعلى ضوء الترخيصات في البرامج المتعلقة بهذه المشاريع. علما بأن الأداءات في هذا المضمار تظل مرتبطة بالتحصيل الفعلي للمبالغ المالية اللازمة. كما أن الإعتمادات التي لم تتم تغطيتها بالمبالغ المالية يجب إلغاؤها عند نهاية السنة المالية.

الفقرة الثانية: حرية تنفيذ الميزانية الجهوية

لا يختلف إثنان أن الإستقلال المالي للجهات يعتبر الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية الترابية، فالاستقلال المالي لا يقاس فقط بمؤشر وجود حرية للمجالس المنتخبة في إعداد قرارها المالي وفق الحاجات الترابية، ولكن يقاس أيضا بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية الجهوية في تنفيذ ميزانياتها.

ويعد تنفيذ الميزانية المرحلة الأخيرة التي تحكم النظام الفني للميزانية الترابية، فهذه المرحلة تعتبر أدق المراحل حيث يتم الوقوف فيها على كيفية صرف النفقات الترابية من الناحية الحسابية، وبالتالي دراسة كيفية تنفيذ الميزانية من طرف رئيس الجهة كونها تقنيات مالية تحدد التصفية المالية والمحاسبية للجماعات الترابية. كما أن تنفيذ الميزانية الجهوية يستدعي تدخل أجهزة مالية مختصة في مجال المراقبة على عملية التنفيذ كما هو الشأن بالنسبة للميزانية العامة للدولة⁷⁷⁵.

⁷⁷⁴ - دليل ميزانية الجماعات الترابية، مرجع سابق ص. 57.

⁷⁷⁵ - مونعيم لحريري، مرجع سابق، ص. 54.

يتقاسم تنفيذ ميزانية الجهة جهازان رئيسيان يتمثلان في الأمر بالصرف ثم المحاسب العمومي، وتتميز مهام هذين الجهازين بالإختلاف حسب الصلاحيات القانونية المنوطة بكل واحد منهما. وهكذا فإن إختصاص الأمرين بالصرف إختصاص إداري، أما إختصاصات المحاسبين العموميين فهي إختصاصات مالية⁷⁷⁶.

الفرع الثاني: سبل تعزيز الإستقلال المالي للجهة

إن تجربة الجهة تبعا للقانون 47.96 الصادر سنة 1997 حطمت الآمال والطموحات التي كانت معقودة على هذه المؤسسة الدستورية، ويتجلى ذلك في العديد من النقائص التي حدثت من مسيرة الجهات بصفة عامة، أولا على المستوى القانوني كانت الجهة تابعة لممثل السلطة المركزية، الذي كان يتميز بالسلطة التنفيذية لهذه المؤسسة مقابل حق النظر المحدود والمحتشم لرئيس المجلس الجهوي على الإجراءات التي يقوم بها العامل في إطار تنفيذ مداولات المجلس الجهوي، وهكذا لم تتمكن الأجهزة المنتخبة من الرئيس والمجلس من فرض سلطتها مقابل الهيمنة التامة لسلطة العامل، والسبب في تقديري كان ناتجا عن العجز الديموقراطي الناتج عن نمط الإقتراع والحضور القوي للأعيان الذي إنتهى بالمسح الشبه نهائي لمبدأ الإستقلالية، كما أن الفقر الكبير في الموارد المخصصة للجهات ساهم بقوة في مسح الجهة كفاعل أساسي في التنمية طيلة هذه الفترة.

ولتنزيل التوصيات المقترحة من طرف اللجنة الإستشارية حول الجهوية نجد أن دستور 2011 حاول تقديم إصلاح جذري للمنظومة الترابية الجهوية للدولة في أفق توسيع إختصاصاتها وتقوية اللامركزية المالية، لذلك نتساءل هل فعلا هذه الإصلاحات تمثل إنعطاف في مادة الإستقلال المالي للجهات؟

كما نتساءل عن القواعد الدستورية والتنظيمية التي تعطي الضمانات المقبولة، والمتعارف عليها عالميا في الإستقلال المالي في الواجهتين: القدرة القانونية للقرار في الموارد والنفقات من جهة، وكذلك تحويل الموارد المناسبة والكافية للمهام الجديدة للجهات.

⁷⁷⁶ - سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكاراف الطبعة الأولى، توزيع مكتبة الرشاد سطات، ص.

إن القراءة الأولية للإصلاحات المتخذة تسمح بالقول أن أجهزة الجهة أصبحت تتمتع بالاستقلال الذي كان مفقودا إلى حدود دستور 2011.

الفقرة الأولى: التسيير المالي للجهة من إختصاص الأجهزة المنتخبة

إن دستور 2011 أحدث قطيعة نهائية مع الماضي بإعلانه للمبادئ الأساسية المتعلقة بالتدبير الحر والديمقراطي للشؤون الجهوية (أولا) كما أن الجهة أصبحت جماعة ترابية حقيقية ينتخب مجلسها بالإقتراع المباشر، رئيسها يمارس بشكل تام السلطة التنفيذية (ثانيا).

أولا: ممارسة سلطة الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة

إن تنظيم مالية الجهة أعطى الصلاحيات للأجهزة المنتخبة وحملها مسؤولية التسيير الميزانياتي والمالي.

لقد أصبح المجلس الجهوي قوي بمشروعيته الديمقراطية مما خوله حق إتخاذ مجموعة من القرارات المتعلقة بالحياة المالية للجهة، وهكذا وتطبيقا للمادة 98 أصبح المجلس الجهوي يتداول في المواضيع المالية الآتية:

- الميزانية وفتح حسابات خصوصية والميزانيات الملحق.
- فتح إعتمادات جديدة والرفع من قيمتها المالية، تحويل إعتمادات في نفس الفصل.
- تحديد الأثمنة والرسم والأتاوات والحقوق الأخرى المقبوضة لفائدة الجهة في حدود السعر المحدد، وغالبا تبعا للنصوص والمواد الجاري بها العمل.
- تحديد التعويضات على الخدمات المقدمة وتحديد أسعارها.
- القروض والضمانات الأخرى.
- حصة التسيير والتجهيز المخصصة لوكالة تنفيذ المشاريع.
- سياسة تسيير ممتلكات الجهة والمحافظة عليها.
- إقتناء، تبادل، تخصيص أو عدم تخصيص للأموال العقارية الضرورية لقيام الجهة بمهامها.
- الوصايا والهدايا.

ثانيا: الجهاز التنفيذي للجهة

بالنسبة لرئيس المجلس الذي ورث السلطة التنفيذية التي كان يمارسها ممثل الدولة في شخص الوالي، فقد أصبح هو الأمر بصرف ميزانية الجهة تبعا لمداولات المجلس الجهوي وأصبح يقوم بما يلي:

- تهيئ مشروع الميزانية.
- تنفيذ الميزانية: الإلتزام بالنفقات، تحديد القرارات الجبائية.
- يقوم بأفعال تغيير الميزانية الأولية.
- يقوم بإبرام وتسيير الطلبات العمومية الجهوية.
- يترأس الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.
- يقترح على مداولات المجلس خلق ميزانية ملحقة وحسابات خصوصية.

كل هذا يدفعنا للقول إن الجهة استرجعت كافة إختصاصاتها في مجال التسيير المالي؟
الجواب أكيد سيكون بالإيجاب لكن يستحق المناقشة والانتقاد، حيث أن خلق الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع⁷⁷⁷ (AREP) ومأسسة التعاقد بين الدولة والجهات يحمل في ثناياه خلايا قد تؤثر على الاستقلالية الإدارية والمالية للجهة، وأكثر من هذا فإن الوكالة تتوفر على الشخصية المعنوية للقانون العام التي تسمح بقواعد تنظيمها وتسييرها وحتى الإختصاصات المخولة لمديرها تعطيه مساحات شاسعة للإستقلالية⁷⁷⁸ في مقابل المنتخبين. وهذه النزعة نحو الإستقلال الخاص للوكالة ستظهر بوضوح كبنية تقنية رغم أنها ستكون تحت تصرف ووصاية الجهة، والحقيقة فإن إحداث الوكالة يظهر مرة أخرى حذر الدولة وعدم ثقتها في قدرة الجهة كمؤسسة دستورية أن تقوم بمهامها بالفعالية اللازمة في مجال تسيير برامج ومشاريع التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، والتجربة

⁷⁷⁷ - الوكالة الجهوية لتنمية المشاريع هو اقتراح للجنة الإستشارية حول الجهوية التي وقفت على الضعف الكبير للجهات في مجال التسيير، هذا الضعف يصعب ملؤه في المدى القريب نظرا للموارد البشرية المتوفرة بالجهات.

⁷⁷⁸ - تقرير اللجنة الإستشارية أكد على أن الوكالة سيتم تسييرها بطريقة مستقلة، وبطرق مهنية عصرية من طرف مدير عال التأهيل عن طريق التعاقد مع رئيس المجلس بعد إقتراح من لجنة مكونة من خبراء مستقلين بعد الإعلان عن الترشيح للعموم ص. 20.

السابقة للجهة أثبت بجلاء عدم توفرها على البنيات الإدارية والمجربة في تدبير المشاريع ومنها الانتقال إلى التجاوب السريع مع إنتظارات الساكنة في تحقيق العيش الكريم.

الفقرة الثانية: التحويلات المالية للجهة حسب القانون التنظيمي الجديد

لن أبالغ إذا أكدت أن حجم التحويلات التي جاء بها القانون التنظيمي للجهات رقم 111-14 لسنة 2015 ترك إنطباع جيد بخلقه لطموح كبير، رغم الملاحظات والانتقادات التي رافقته وخصوصا أن دستور 2011 رفع السقف عاليا في موضوع ورش الجهوية المتقدمة حيث أن هذا القانون جاء بمقاربة وتصور جديد مقارنة مع الوضعية التي كانت سائدة لحدود تلك اللحظة وهكذا فاللامركزية المالية ستخرج مقواة، ومع توسيع مجال تدخلات الجهات وإعطائها الصدارة كفاعل تنموي ترابي سيرفق بتحويلات مالية جد مهمة وهذا يعتبر ثورة حقيقية في علاقة الدولة بالجهات، وخصوصا أننا أمام مشروع جاء يبحث عن التناسب بين الموارد من جهة، والممارسة الحقيقية للمهام والإختصاصات من جهة ثانية. لكن المفاجأة تمثلت في إعادة النظر رأسا على عقب من طرف الحكومة في المشروع الأول للقانون التنظيمي وذلك بالتخلي عن تحويلات جد مهمة، وهكذا وجدنا أنفسنا أمام قانون 111.14 الذي قلص بطريقة كبيرة التحويلات التي كانت مقترحة في البداية (أولا).

وبالإضافة للتحويلات أقدمت الحكومة على إضافة بعض الرسوم الجديدة لتجريب الإقتراحات الجديدة التي جاءت بها اللجنة الإستشارية حول الجهوية (ثانيا)، وهذه المقاربة ستساهم ليس فقط في تنويع مصادر التمويل ولكن الحفاظ على مستوى مقبول من الموارد الذاتية، وعموما فإن ورش إصلاح النظام المالي للجهة سيكون له تأثير على حجم الميزانية الذي سيستمر في الإرتفاع طيلة مدة الولاية الحالية وقد يتضاعف 5 مرات مع نهاية بعض السنوات الأولى للإصلاح إذا احترمت الحكومة التزاماتها بخصوص وثيرة تحويل الموارد المالية كما حددها القانون التنظيمي.

أولا: تقوية التحويلات ودعمها بحصص لميزانيات الجهات

إن الطريقة الأسرع للرفع من موارد الجهات تتم عبر التحويلات التي تتم عبر إعادة النظر في قواعد توزيع الضرائب المقتسمة بالرفع من نسبة الجهات بالنسبة للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 1% إلى 5% على الأقل في أفق 2021.

وباعتماد عملية حسابية بسيطة إنطلاقاً من القوانين المالية يتضح أن الجهات ستجني خلال سنوات 2016، 2017، 2018 موارد مالية جد مهمة كما يوضحها المبيان أسفل الذي يرصد التطور الواضح للموارد المالية لهذه الوحدات الترايبية.

رسم توضيحي 26: يبين تطور موارد الجهات بين 2015 و2018



(*) بما فيها الرصيد المرحل.

تركيب شخصي: إنطلاقاً من تجميع المعطيات من القوانين المالية للسنوات الأربعة بملايين الدراهم المتعلقة بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات.

كما أن المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 يخصص مبلغ 20%⁷⁷⁹ من منتوج الرسوم المفروض على عقود التأمين وحتى إن كانت نتائجه أقل مردودية فإن مؤسسة الجهة ستحصل على مبلغ لا يقل عن 250 مليون درهم في نهاية الولاية الحالية 2015-2021. ولكن لاحظنا أنه ما بين 2016 و2018 عرف منتوج هذا الرسم مردودية ملحوظة تجاوزت ما كان متوقعا

إن القانون المالي لسنة 2016 كما تم تغييره في المادة 11 وضع قواعد تخصيص وتوزيع منتوج هذا الرسم، وهكذا سيصبح هذا الرسم في حدود 20% لفائدة الحساب الخاص لمنتوج حصة الضرائب المخصصة للجهات الذي كان مفروضا حسب

⁷⁷⁹ - اللجنة الاستشارية للجھوية اقترحت تحويل مبلغ 25% من منتوج الرسم المفروض على عقود التأمين.

المادة 30 من قانون المالية رقم 26.99 للسنة المالية 1999-2000 حيث كان يقسم على الجهات "حسب نسبة السكان بقرار لوزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية"⁷⁸⁰. ويوضح الرسم البياني أسفله تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين خلال السنوات الثلاثة الأولى لهذه الولاية الإنتدابية.

رسم توضيحي 27: يبين تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين بين 2016 و2018



تركيب شخصي: يوضح تطور الرسم الخاص على عقود التأمين

هناك عدة ملاحظات وجب أن نذكرها بخصوص المادة 188 كما جاءت في القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات. كملاحظة أولى وهي المراجعة نحو التقليل من التحويلات المقترحة في البداية في مشروع القانون التنظيمي الذي قدم في يناير 2015. الملاحظة الثانية: الحكومة لم تتبنى إلا قليلا مقترحات اللجنة الإستشارية حول الجهوية⁷⁸¹.

⁷⁸⁰ - الباقي 80% يوزع على الشكل التالي: 50% للميزانية العامة، 25% لصندوق التضامن للتأمين (25%) لصندوق دعم التماسك الإجتماعي.

⁷⁸¹ - تقرأ في التقرير، نسبة الضرائب والرسوم المحولة حاليا إلى المجالس الجهوية من طرف الدولة يجب أن ترتفع على الشكل التالي: رفع نسبة 1% إلى 5% بخصوص الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

- الاقتسام بالتساوي بين الدولة والمجالس الجهوية لحقوق التسجيل والرسم الخاص السنوي على السيارات والعربات.
- استفادة الجهات من منتج الضريبة على القيمة المضافة في مجال الإستثمارات .

القانون أضاف آلية أخرى متمثلة في عملية الدعم الذي لا يساهم بالمطلق في حماية الإستقلال المالي للجهات، وخصوصا وأن القانون المذكور لم يحدد طرق ومعايير ووثيرة تخصيص حصص الدعم على الجهات، وترك السلطة التقديرية للمركز مما قد يؤثر على إختيارات وتوجهات الجهات، وبالتالي فقدان حرية القرار في حالة الرغبة في الإستفادة من الدعم الذي يكون عادة مشروط، وأكثر من هذا فإن التعاقد الذي يتحدث عنه القانون التنظيمي يذهب في إتجاه تبعية العمل الجهوي لنظيره في الدولة وخصوصا وأن هناك مجالات متعددة من الإختصاصات المشتركة.

إن القانون التنظيمي لم يأخذ مشروع التقسيم بالتساوي⁷⁸² بين الدولة والجهات بخصوص حقوق التسجيل والرسم السنوي الخاص على السيارات والعربات الذي كان سيضمن حوالي 4 مليار درهم بداية من السنة الأولى في الولاية الحالية (2015-2021) وسيرتفع إلى 8 مليار في نهاية الولاية.

هذا إضافة إلى أن القانون التنظيمي تنازل على الفكرة والممارسة التي تعمل بها وزارة الداخلية بخصوص عملية التصرف في حصة الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية والتي كانت تهدف إلى السماح بإستفادة الجهات بطريقة دائمة من جزء من منتوج الضريبة على القيمة المضافة سواء من الحصة العامة أو من الحصة الإستثنائية.

لكن المادة 188 لم تتحدث عن سؤال تخصيص نسبة من الضريبة على القيمة المضافة للجهات، رغم أنه ليس هناك ما يمنع من الحفاظ على الممارسة الحالية المتعلقة بدعم ميزانية الجهات بحصص خاصة تقتطع من 30% من حصة الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية تخصص فقط لتقوية الموارد المالية الخاصة بالإستثمار. وتجدر الإشارة إلا أنه سيتم توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات على أساس مجموعة من المعايير وذلك بمقتى القوانين المالية وفق الشكل التالي : 50% بالتساوي بين الجهات، 37,5 % بناء على عدد سكان الجهة و 12,5 % بناء على مساحة

⁷⁸² - هذا المقترح كانت تقدمت به أيضا اللجنة الإستشارية حول الجهوية.

الجهة⁷⁸³. كما يتم خلال سنة 2017 زيادة الموارد المخصصة للجهات حيث سيتم رفع نسبة حصيلة الضريبة على الشركات وأيضاً نسبة حصيلة الضريبة على الدخل الموجهة للجهات إلى 3% بعدما كانت 2% سنة 2016. وذلك تنفيذا لمضامين المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 والتي جاء فيها تطبيقاً «لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، والذي يشير إلا أنه ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدرجية نسباً محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الدخل وحصيلة الضريبة على الشركات كأعلى نسبة، و20% من حصيلة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها إعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021» .

كخلاصة يتضح ان الجهات ستستفيد من تحويلات مالية مهمة من طرف الدولة لكون نجاح مشروع الجهوية المتقدمة يحتاج الى موارد مالية كبيرة، لكي تكون للجهة القدرة على التخطيط والبرمجة وتبني مشاريع كبرى ومهيكلية وذات طابع تنموي. فالرفع من نسبة الضرائب المحولة سيمكن الجهات من التوفر على موارد مالية، توازي الإختصاصات التنموية العديدة الموكولة لها في ظل الإصلاح الجهوي الجديد، و تغطي الضعف الحاصل بوضوح على مستوى الموارد الذاتية للجهات⁷⁸⁴.

⁷⁸³ - المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

⁷⁸⁴ - المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016، ص. 132.

جدول 17 : مقارنة بين التحويلات التي كانت من مشروع القانون التنظيمي المقدم في 15 يناير

2015 والقانون التنظيمي رقم 111.14 ب 23 يوليوز 2015

القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر يوم 23 يوليوز 2015			مشروع القانون التنظيمي في 15 يناير 2015				التحويلات
2021	2016	%	2021*	2016*	2015 R** بملايين الدراهم	النسبة المأوية	السنوات
4950	3960	5%	4950	3960	79200	5%	الضريبة على الشركات الضريبة على الدخل
-	-	-	401	3208	80200	4%	الضريبة على القيمة المضافة
229	183	20%	574	459	919	50%	الرسم على عقد التأمين
-	-	-	8326	6661	13222***	50%	حقوق التسجيل والتبوير

المصدر: تركيب شخصي انطلقا من سيناريوهات مشروع القانون التنظيمي للجهات والقانون

التنظيمي المصادق عليه

* معطيات مستقاة من القوانين المالية لسنة 2015-2016.

** فرضية ارتفاع المداخل بحوالي 25% طيلة المدة ما بين 2015-2021.

*** بدون احتساب الرسم على عقود التأمين.

وإذا تحققت هذه الإسقاطات فإن على الدولة أن تدفع في نهاية الولاية ما مجموعه

5 مليار درهم كدعم عبارة عن إقتطاعات من الميزانية العامة للدولة لكي توفي بالتزامها

المتعلق بضمان تحويل الحد الأعلى في سنة 2021 والبالغ 10 مليار درهم.

إن القانون المالي لسنة 2016 سجل ما مجموعه 4.19 مليار درهم كإعتمادات

مخصصة للجهات من الضرائب وهو ما يمثل أكثر من ضعفي الموارد الإجمالية

المخصصة للجهات في السنة الماضية (2015)، هذا إضافة من جهة إلى التحويلات والدعم الموجه للجهات الذي يتم إقطاعه من الحصة الخاصة من الضريبة على القيمة المضافة ومن جهة أخرى إلى حصة المداخل الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية المخصصة كلياً أو جزئياً للجهات.

أن الميزانية العامة للدولة لسنة 2016 خصصت نسبة 2% من الضريبة على الشركات و2% من الضريبة على الدخل للجهات⁷⁸⁵، وهكذا يصبح السؤال مشروع حول قدرة الجهات على تدبير هذا الرقم المهم من الموارد وخصوصاً وأنه في الفترة السابقة التي كان فيها قانون 1997 سائداً كانت الجهات لا تستهلك إلا جزءاً معيناً من مواردها، كما أن نسبة صرف ميزانية الاستثمار ضعيفاً، بحيث كانت الجهات تحقق فائضاً مهماً مما ترتب عنه تجميد موارد مهمة حيث توالى ارتفاعاتها نظراً لضعف الإنفاق الجهوي في المجالات المخصصة له.

وما يخيف الآن هو أن تستمر هذه الظاهرة رغم الإرتفاع الملحوظ والناتج عن التحويلات الموجهة للجهات من الدولة. مما سيحسن بكثير مواردها ويحرم الميزانية العامة للدولة من هذا الحجم المهم من الموارد يصعب تعويضه في هذه الظرفية الاقتصادية الصعبة التي تزيد في عجز الميزانية.

أن تحويلات الموارد المالية للجهات يجب أن تكون في مقاربة دينامية تصاعدية، كما أنني أقترح بأنه من الأجدر أن حصة الضرائب الوطنية المحولة للجهات يجب مراجعتها كلما إرتفعت النفقات الناتجة عن ممارسة الجهات لمهامها، وذلك تبعاً لقدرتها على إستعمال مواردها بالفعالية والنجاعة المطلوبة.

إن تجربة حصة 30% من الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية لم تتغير منذ الإصلاح الجبائي للثمانينات، في حين مهام وإختصاصات الجماعات لم تتوقف في الإرتفاع والتنوع بسبب المساهمة المالية في عدد من البرامج والسياسات العمومية والمشاريع التي تقررها السلطة المركزية، ويمكننا أن نذكر في هذا المجال : برنامج التغطية الصحية (RAMED)، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرامج قطاعية

⁷⁸⁵ - قانون المالية لسنة 2016، المادة 3.

أخرى كبرنامج الكهرباء القروية العامة، وبرنامج الربط الشامل للماء بالعالم القروي والبرنامج الوطني للطرق القروية.

ثانيا: آفاق نظام جديد للرسوم الجهوية

بلا شك أن تحويلات الموارد المقررة للجهات قصد القيام بالإختصاصات الجديدة هي ضرورة قصوى، لكن الحجم المتزايد للتحويلات يقلل بشكل كبير من حجم الموارد الذاتية المتمثلة في الرسوم الجهوية والأتاوات المسيرة من طرف هذه الوحدات الترابية.

إن الإستقلال المالي أول ما يقاس به هو نسبة الموارد الخاصة من مجموع الموارد، إن مردود الرسوم المحلية المخصصة بشكل جزئي أو كلي للجهات هي جد ضعيفة مقارنة مع التحويلات الناتجة عن الضرائب الوطنية، وللخفض أو الرفع من مكانة الموارد الذاتية يجب مراجعة جدرية للجبايات المحلية لإعادة تعريف مفاتيح توزيع هذه الموارد بين مختلف مستويات الجماعات الترابية.

كما يمكننا أن نتصور توسيع الرسم المفروض على الخدمات المقدمة في الموانئ إلى الخدمات المقدمة في المطارات وكذلك على التجهيزات والبنيات الأساسية المتعلقة بالسكك الحديدية والطرق السيارة.

وهناك مسالك أخرى يمكن إستكشافها لتقوية الموارد الذاتية ويتعلق الأمر باقتراحين إثنين:

الأول يتعلق بوضع نظام للتضريب ذو توجه بيئي، بتطبيق مبدأ الملوث المؤدي والذي يسمح بتحصيل الموارد من طرف الملوثين لمواجهة التكاليف والخسائر، والأضرار التي تلحق بالنفود الترابي للجهة.

وهي موارد يمكن تخصيصها لتمويل الأعمال التي تساهم في حل الإشكالات المتعلقة بالعجز والخطورة الإيكولوجية.

إن اللجنة الإستشارية حول الجهوية حددت مجموعة من الإقتراحات المهمة⁷⁸⁶ ونذكر منها:
✓ رسم سعر مخفض بمناسبة العمليات التجارية للسيارات وهذا المبلغ يحدد تبعاً لسن السيارة ونوع المحركات المستعملة.

✓ الرسم على الأضرار التي تنتجها مواقع المقالع.

✓ الرسم على البلاستيك والتصفيف الذي تم إعتماده مؤخراً⁷⁸⁷ لكن لم يخصص بعد للجهات.

✓ جزء من منتج الرسم المفروض على الرمال يخصص للجهات.

إن الإستغلال الأمثل للرسوم المشتركة يمنح آفاق واعدة شريطة التغلب على الصعوبات المرتبطة بالضغط الجبائي وتعقيدات النظام الذي يصعب ويعقد مهمته ويكلف كثيراً المصالح الجبائية.

ورغم الحجم الكبير للتحويلات المقررة إلا أن النظام المالي الترابي لم تقع فيه قطيعة كما كنا نتمناه من القانون التنظيمي، نعم إن حجم ميزانيات الجهات سيضعف بأكثر من خمس مرات مقارنة مع الوضعية قبل 2015، إن النظام المالي يجب أن يقيم مقارنة مع متطلبات وحاجيات الإستقلال المالي الذي يجب أن يكون له مرجعاً مجدداً في مؤشر أدنى من الموارد الذاتية من جهة، وكذلك بالمقارنة بين ملائمة الموارد العامة والإختصاصات الممارسة أو التي يجب ممارستها من جهة ثانية.

وبنفس الوثيرة هذه التحويلات يجب أن تتماشى بتوازي مع قدرات الجهات على تسيير وإستعمال هذه الموارد.

الفقرة الثالثة: صناديق الموازنة والتضامن لمواجهة التفاوتات الجهوية

لقد تبين لنا أن من بين الحقائق والنتائج التي وجب مواجهتها والتغلب عليها في المغرب هي الإختلالات والتفاوتات المجالية الخطيرة والصارخة والتي تتميز بتمركز الموارد الإقتصادية والبشرية في محيط ترابي ضيق على المستوى الوطني.

⁷⁸⁶ - الرسم المفروض بمناسبة الزيادة التقنية المخصص للأقاليم، بنفس الطريقة تفرض الرسوم ومداخل على النفايات في الوسط البحري والنهري، ودعائر بالنسبة للمخالفين لقوانين المحافظة على البيئة.

⁷⁸⁷ - القانون المالي لسنة 2013.

بداية فإن إنتاج الثروة يتمركز أكثر فأكثر في المناطق الحضرية وخصوصا المتروبولات الكبرى نذكر فقط البيضاء، الرباط، طنجة.

إضافة إلى أن الوعاء الجبائي المحلي يتمثل في العقار والقيمة الكرائية للممتلكات العقارية المرتبطة بظاهرة التمدن، وهذا يعطي إمتيازاً للجماعات الحضرية التي تحقق مستويات من الموارد الذاتية تتجاوز بشكل كبير معدلات باقي الجماعات الترابية الأخرى. كما أن مساهمة الجهات في تكوين الناتج الداخلي الخام تعرف تفاوتات⁷⁸⁸، خاصة والتقطيع الجهوي الحالي لا يسمح بتغيير هذه الوضعية وهذا التطور لكن في المقابل وعكس كل الإنتظارات فإن سياسة الميزانية للدولة تزيد في تعميق التفاوتات الجهوية كما يتبين من مجموعة التقارير الرسمية حول توزيع الإستثمارات العمومية في عدد محدود جدا من جهات المغرب النافع نجد وبالخصوص في العاصمتين الإقتصادية والسياسية للمملكة⁷⁸⁹، وهكذا نجد بعض جهات معدودة بأقل من رؤوس أصابع اليد الواحدة تستحوذ على أكثر من 60% من مجموع الإستثمارات.

مما ينتج عنه تفاوتات قوية على مستوى توزيع الثروات الضريبية والجبائية، وكذلك الموارد المالية بين الجهات، والأخطر هو أنه إذا لم تتخذ إجراءات عاجلة هذه اللاتوازنات ستعمق أكثر، إن اللجنة الإستشارية حول الجهوية خصصت تحاليل مهمة لهذا الموضوع وتقدمت بإقتراحات تم الأخذ بها في القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات حيث اقترحت صندوقين: الأول مؤقت لأنه عمليا سيغيب بمجرد إنتهاء دوره في مدة معينة وتم تخصيصه "للتأهيل الاجتماعي" للجهات، أما الثاني فهو صندوق دائم للموازنة الأفقية ويسمى "صندوق التضامن بين الجهات" ويدبر من المركز أو من ممثليه على المستوى الجهوي.

أولا: صندوق الموازنة: "صندوق التضامن بين الجهات"

⁷⁸⁸ - الحسابات الجهوية، الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر، منشورات المندوبية السامية للتخطيط، شتنبر 2017.

⁷⁸⁹ - أنظر التقرير حول توزيع الإستثمارات العمومية في الجهات مشروع قانون المالية لسنة 2016.

إن الجهات بالمغرب تتصف بقوة التفاوتات الإقتصادية والإجتماعية ومن المرجح أن هذا التوجه يتعمق سنة بعد أخرى. ولتوقيف هذه الدينامية أو عكسها تماما إهتدى المشرع المغربي إلى خلق نظام التضامن ما بين الجهات، وهذا هو سبب نزول هذا الصندوق كما أقرته المادة 142 من دستور 2011⁷⁹⁰ والذي سيخصص في تحقيق الموازنة الأفقية بين الجهات محاولا تحقيق المساواة بين الجهات على مستوى الموارد، وهادف إلى "توزيع عادل للموارد بهدف التخفيف من التفاوتات بين الجهات".

إن القانون التنظيمي رقم 111.14 خصص فقط بعض المواد ونذكر منها المادة 234 التي إكتفت بإعادة المادة 142 من الدستور وأحالت على قانون المالية لتحديد موارد ونفقات الصندوق وكذلك طرق إشتغاله.

وخلافا لصندوق التأهيل الإجتماعي، فإن القانون التنظيمي عين وزارة الداخلية كأمر بالمداخيل والمصاريف لهذا الصندوق. وستكلف وزارة الداخلية بإقتراح مشروع قرار بعد إستشارة رؤساء المجالس الجهوية قصد تحديد مؤشرات توزيع موارد الصندوق والجهات المعنية بهذا التوزيع. إن قانون المالية لسنة 2016 وكما أشار إلى ذلك القانون التنظيمي للجهات خلق إبتداء من فاتح يناير من نفس السنة حساب خاص وسماه "صندوق التضامن بين الجهات"، ويتسم تمويله بشكل طبيعي من طرف الجهات التي تحقق موارد مهمة، كما أن المشرع لم يرى منفعة في تحديد الوقت الذي يمكن اعتبار الجهات تتوفر على موارد محترمة ويتم تكييفها بأنها مهمة. وخصوصا بدون اعتماد أية مؤشرات. وهناك تفاصيل كثيرة سيتم تحديدها من طرف الأمر بصرف الموارد ونفقات الصندوق بمعنى وزير الداخلية، وذلك من أجل ضبط حسابات العمليات المتعلقة بتوزيع الموارد بين الجهات وفق النصوص التشريعية والتنظيمية. وهكذا أصبحت موارد هذا الصندوق تتكون من :

✓ 10 % من حصيلة الحصة المرصدة للجهات من الضريبة على الشركات؛

✓ 10 % من حصيلة الحصة المرصدة للجهات من الضريبة على الدخل؛

✓ 2 % من حصيلة الرسم المفروض على عقود التأمين؛

✓ 10 % من المساهمات من الميزانية العامة للدولة.

⁷⁹⁰المادة 142 من دستور 2011.

وسيتم إعادة تخصيص هذه الإعتمادات المبرمجة لهذا الغرض للجهات وفق المعايير التالية:

✓ مؤشر التنمية البشرية؛

✓ الناتج الداخلي الخام للفرد؛

✓ عدد العاطلين؛

✓ عدد الساكنة القروية؛

✓ عدد الساكنة في الهوامش الحضرية؛

✓ طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

إلا أن التأخر في إخراج النص التنظيمي المتعلق بصندوق التضامن بين الجهات حرم الجهات الفقيرة من موارد هي في أمس الحاجة إليها رغم قلتها خلال سنتي 2016⁷⁹¹ و 2017⁷⁹² ولم ترى النور إلا برسم سنة 2018⁷⁹³ حيث تم تحديد سقف تحملات هذا الحساب في 20,697 مليون درهم سيتم توزيعها وفقاً للمؤشرات التي ذكرتها أعلاه، كما سيطرح بقوة مشكل توزيعها بين الأقاليم و العملات المكونة لنفس الجهة الفقيرة نظراً لوجود تفاوتات كبيرة داخل نفس الجهة.

كما أن المادة 20 تضيف مجموعة من الموارد كالمداخيل المدفوعة من طرف الجماعات الترابية، والمؤسسات والمقاولات العمومية التي تهدف إلى تحقيق عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات، تحويلات الميزانية العامة، موارد مختلفة والهيئات والهدايا.

وتبقى للقواعد الجديدة المفروضة⁷⁹⁴ بالقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 إن موارد الحساب إضافة للموارد المدفوعة من الميزانية العامة يجب أن تمثل على الأقل نصف الموارد كاملة وفي فصل المصاريف فالصندوق يحسب أساساً:

⁷⁹¹ - قانون المالية لسنة 2016.

⁷⁹² - قانون المالية لسنة 2017.

⁷⁹³ - قانون المالية لسنة 2018.

⁷⁹⁴ - القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130-13.

❖ مجموع الموارد المدفوعة لميزانيات الجهات التي تعاني من نقص في الموارد المخصصة لتمويل مشاريع التنمية الجهوية.

❖ مجموع الموارد الموضوعة رهن إشارة الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية لتحقيق عمليات التنمية الجهوية في إطار الصندوق.

ويجب التذكير أن الجهات المستفيدة من تحويلات ودفعات صندوق التضامن بين الجهات يجب أن تسجل في موارد الجزء الثاني من ميزانية الجهة الخاصة بعمليات التجهيز، وبصيغة أخرى فإن الإعتمادات المدفوعة من هذا الصندوق تعتبر موارد للتجهيز وتخصص لتحقيق عمليات الإستثمار، وهكذا لا يمكن تمويل النفقات العادية للتسيير من هذا الصندوق.

ثانيا: صندوق التأهيل الاجتماعي

إن صندوق التأهيل الاجتماعي والذي يجب أن يتوفر حسب اقتراحات اللجنة الإستشارية حول الجهوية على ميزانية بمبلغ إجمالي قدره 8 مليار درهم نسبة جيدة لهدف واحد متعلق بالموازنة العمودية، هذه العملية ستمكن من تحويل إعتمادات من الدولة نحو الجهات الأقل تنمية، وحسب منطوق المادة 142 من الدستور فإن صندوق التأهيل الاجتماعي سيتكلف بالقضاء على "العجزات المسجلة في التنمية البشرية، والبنية التحتية والتجهيز"، كما أن القانون التنظيمي للجهات يذكر المجالات⁷⁹⁵ التالية كأولوية الأولويات: الماء الصالح للشرب، الكهرباء، السكن اللائق، الصحة، التربية والتعليم، الشبكة الطرقية وشبكة المواصلات، وحدد القانون التنظيمي رئيس الحكومة كأمر بصرف موارد ونفقات الصندوق، ويمكنه أن يعين بقرار نواب أمرين بالصرف، ولم يترك القانون هامش من الإختيارات لرئيس الحكومة بل ألزمه بكون ولاية الجهات وحدهم من يمكن أن يكونوا أمرين بالصرف بالنيابة كما أن القانون التنظيمي لم يتحدث عن موارد ونفقات الصندوق.

لكنه أحيل على القانون المالي لتحديد الموارد والنفقات وكذلك طرق اشتغال الصندوق ومدته. ونلاحظ أن القانون المالي لسنة 2016⁷⁹⁶ خلق ابتداء من فاتح يناير

⁷⁹⁵ - المادة 229 من القانون التنظيمي 111.14.

⁷⁹⁶ - القانون المالي لسنة 2016.

2016 حساب خصوصي سماه "صندوق التأهيل الإجتماعي" لمدة 12 سنة سيسمح بتحديد ورسم وحساب جميع العمليات المتعلقة بالعجوزات المذكورة في المادة 229 من القانون التنظيمي 111.14 وحسب القانون المالي لسنة 2016 فأن مصادر موارد الصندوق هي:

- ❖ دفعات الميزانية العامة.
- ❖ مجموع دفعات الجماعات الترابية أو/ المؤسسات والمقاولات العمومية لتحقيق عمليات التأهيل الإجتماعي للجهات.
- ❖ المساهمات المختلفة.
- ❖ التحويلات من الميزانية العامة في إطار المواد 22 و 27 من القانون التنظيمي للمالية، عبارة عن إعانات إضافية مناسبة لنقل الفوائض المسجلة في الحساب الخصوصي.
- ❖ موارد مختلفة.
- ❖ الهبات والهدايا.

وبنفس الطريقة اكتفى القانون التنظيمي 111.14 بالإحالة على قرار مشترك يتخذه وزير الداخلية ووزير المالية لتحديد شروط الإستفادة من الصندوق والبرامج السنوية، والمتعددة السنوات التي تنفذ في إطار الصندوق، وكذلك طرق التتبع والتقييم والتدقيق للبرامج.

وستشكل لجنة تقنية⁷⁹⁷ على مستوى كل الجهات وستكلف من جهة بإعداد تشخيص للعجز المسجل في مجالات تدخل الصندوق وإعداد برامج التأهيل الإجتماعي آخذة بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعين وداخل كل القطاعات.

وتجتمع اللجنة مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الوالي، هذا الأخير يعد تقرير سنوي ويوجهه لوزير الداخلية بإعتباره هو الأمر بالصرف وليس لرئيس الحكومة، لكن الواقع العملي أن أشغال هذه اللجنة ودورها لم يعرف إشعاعا

⁷⁹⁷ - هذه اللجنة يترأسها الوالي وتتكون من رؤساء الجهات وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء المجالس الإقليمية ومجالس العمالات، وممثلي الجماعات (1 عن كل 5 جماعات وكذلك ممثلي القطاعات الوزارية المعنية ببرنامج التأهيل الاجتماعي.

وحضورا في مستوى تطلعات ساكنة الجهات، وخصوصا تلك التي تعرف خصاصا كبيرا في المجال الاجتماعي.

كما نلاحظ أنه خلال القانون المالي لسنة 2016 لم يتم تسجيل أية موارد بهذا الصندوق، وبذلك تم تأجيل العمل بهذا الصندوق لفترة لاحقة، ويمكن إلى حين أن يتم إستكمال النصوص والقرارات التنظيمية والتطبيقية وكذلك إعداد برامج العمل والتجهيزات الواجب إنجازها، مما يتطلب مزيدا من الوقت، كما أن العمليات التي يجب إنجازها تتطلب الدراسات والتشخيصات الدقيقة من أجل تحديد الحاجيات وكذلك العجزات التي يجب التغلب عليها وحلها، كما وجب تحديد الجهات المستفيدة والبرامج والمشاريع ذات الأولوية. وعموما أصبح لزاما تقوية الموارد المالية للتناسب وحاجيات الجهات بما في ذلك موارد صندوق التاهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات⁷⁹⁸.

المبحث الثاني: إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة

تعتبر الحكامة مدخلا أساسيا لتدبير الفعال لقضايا التنمية الجهوية ومجالا حيويا للشأن الجهوي بصفة عامة، وهكذا يحتل التدبير الجيد لمالية الجهات مكانة محورية في مسار بناء اللامركزية بالمغرب، ويتجلى ذلك من خلال إهتمام المشرع المغربي بتطوير المنظومة القانونية المتعلقة بالنظام المالي والمحاسباتي لمؤسسات الجهة خاصة على مستوى تدبير الميزانية بدءا بالمبادئ المؤطرة لها وكيفية تحضيرها وتنفيذها والرقابة عليها بالإضافة إلى إهتمام النص التشريعي بمختلف الموارد الذاتية والإستثنائية للجهات وكذلك تنظيم النفقات الجهوية بشقيها التسييري والتجهيزي. كما يحتل العنصر المالي مكانة مركزية في السياسة العامة للتنمية للجهات بإعتباره الأداة التمويلية الأساسية لكل المرافق التسييرية والتجهيزية داخل الجهات، لذلك يبدو أن الإهتمام بمالية هذه الوحدات الترابية من خلال تنمية مواردها وترشيد نفقاتها وحده الكفيل بالنهوض بدعائم اللامركزية الجهوية وإستقلالها المالي على إعتبار أن لا سياسة بدون مال، كما أن تزايد موارد الجهة تظل

⁷⁹⁸ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الاحالة الداتية. متطلبات الجهوية وتحديات ادماج السياسات القطاعية. ج ر عدد 6477 بتاريخ 21 رمضان 1437 الموافق 27 يونيو 2016.

أهميته مرهونة بمستوى نفقاتها في تحقيق متطلبات التنمية. مما يحتم تطوير وتجديد الآليات لعقلنة الفعل المالي الجهوي وتجويد تدبيره.

إن الحاجة للحكمة في التدبير المالي للجهات يجعل منها أداة سياسية أكثر من كونها أداة تدبيرية، قادرة على إعطاء الجهة الشخصية الكاملة في تصريف قراراتها والتعبير بكل حرية عن إرادتها التنموية، وما يستتبع ذلك من القدرة على الإشراك والإختيار في تحقيق التنمية.

ويمكننا أن نقول إن السياسة العمومية المؤطرة لمالية الجهة، تبقى رهينة للاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة، وذلك من حيث نوعية وطبيعة المداخل المقررة لفائدة الجهات وكذلك نوعية المجالات التي يتم فيها الإنفاق الجهوي والترابي بصفة عامة. وإذا كانت الاختلالات المالية المرصودة على مستوى تدبير الموارد والنفقات الجهوية والترابية، تسعف في فهم التحولات التي عرفت منظومة التدبير بالجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن تراكم النصوص القانونية المنظمة للشأن المالي الترابي والجهوي وخصوصا في بداية هذا القرن تفسر رغبة الدولة، ومن خلالها رغبة المجتمع في الارتقاء بالتدبير المالي للجهات، وجعله في مصاف التدبير الرشيد الذي يتحرك بهدف تحقيق التنمية. كما أن الرقابة لها دور حاسم في في المحافظة على المال العام وزجر المتطاولين عليه، ولقد أولاها المشرع المغربي أهمية بالغة حين حاول إيجاد منظومة رقابية كاملة ومتطورة وخصوصا بعج وصول مجموعة من المؤسسات العمومية لحافة الإفلاس بسبب سوء التدبير وغياب المراقبة⁷⁹⁹.

المطلب الأول: الرقابة على مالية الجهة : المحددات وتجليات المحدودية

إن خضوع مالية الجهة لنظام رقابي لا يهم فقط ضمان حسن سير المجالس الجهوية وحسن تصرفها المالي، أو احترام القواعد المالية، وإنما يتجاوز ذلك إلى المس المباشر بالاستقلال المالي، فبالرغم من الطابع التعاقدية الذي توشي به النصوص القانونية المنظمة للجهة والتي تهم أساس ممارستها لاختصاصاتها التنموية، نجد أن الواقع يمنح

⁷⁹⁹ عبد النبي ضريف، المالية العامة اسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار ابي رقرق للطباعة والنشر. الطبعة الثانية، 2012، ص. 9.

مجالا خصبا لتدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية وكذلك التصاميم الجهوية لاعداد التراب، كما أن ضعف الأداء المالي للجهات يعتبر عائقا كبيرا أمام استقلالها المالي، وبالتالي قدرتها على إعداد وبرمجة وتنفيذ برامجها واستراتيجياتها التنموية، فأمام ضعف التمويل الذاتي، تجد الدولة نفسها عاجزة على تحقيق تنمية مجالية متوازنة بين كل مكوناتها. وهكذا وأمام عجز الإمكانيات المالية في تمويل البرامج التنموية تجد الجهات نفسها في حالة تبعية مالية شبه مطلقة للتمويل المركزي. كما أن إشكالية الاستقلالية الجهوية لا ترتبط فقط بمستوى التمويل بل تتعداه إلى مضامين البرامج التنموية، حيث أن الملاءمة مع البرامج الوطنية تضع مجموعة من المشاكل تعتبر بمثابة تقليص من الاستقلال المالي والتدبري للجهات أكثر منه حرصا على تلاؤم برامجها مع المخططات الوطنية.

وتعد الرقابة عملية مستمرة ولا تتوقف إلا بتوقف عمل موضوعها، وتتم بأساس علمي وبمساعدة أجهزة متطورة، وحقيقة الأمر أن الرقابة تعد وسيلة إيجابية وليست سلبية، فهي لا تقف عند حد الزجر والردع بل تتعداه الى الإرشاد والإصلاح والتوجيه وتصويب الأخطاء⁸⁰⁰.

وبصفة عامة، فإن الرقابة بمفهومها العام هي إحدى مكونات العملية الإدارية، وهي إحدى وظائف الإدارة، ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة وتنظيم وإتخاذ للقرارات وتنفيذها، وهي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة نفسها أو بتكليف غيرها للتأكد من أن ما يجري عليه العمل يسري وفقا للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة لذلك، في حدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها، لتحقيق أهداف معينة مع دراسة الانحراف في التنفيذ لمعالجة ومنع تكرار وقوعه⁸⁰¹.

⁸⁰⁰ - جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص. 8.

⁸⁰¹ - نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط 2012، ص. 9.

وإذا كانت الرقابة تستمد فلسفة وجودها من العديد من المبررات المؤسسة على منهجية ضبط العملية الإدارية في مختلف مستوياتها وأنماطها (الفرع الأول) فإنها لازالت تعاني من العديد من الإكراهات التي تحد من فعاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر الرقابة

ما من شك في أن الرقابة على مالية الجهات تشكل أحد المقومات المشروعة لنظام اللامركزية الإدارية إن هي حافظت على أسس إعتماها ولم تحد عن الأنظمة القانونية والتنظيمية المؤطرة لها، لذلك فالرقابة بشكل عام إعتمدت بما يتوافق مع مبررات وأهداف وجودها (الفقرة الأولى) وبما يتلاءم مع طبيعة كل نوع من أنواعها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبررات وأهداف الرقابة على مالية الجهة

يقصد بالرقابة مجموع السلطات التي يعطيها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالها بهدف حماية المصلحة العامة⁸⁰²، ولا شك أن الرقابة بأنواعها المالية، الإدارية التي تمارسها وزارة الداخلية أو وزارة المالية، جاءت لتقوم إعوجاج ممارسة الوحدات الترابية ومنها الجهات كما أنها تهدف إلى خدمة الصالح العام، وتقدم المساعدة القانونية والإدارية والتقنية⁸⁰³ وتتضاعف وتكبر هيمنتها في واقع يميزه سوء تدبير الشأن المحلي والجهوي، إضافة إلى تأخر الجماعات الترابية في الوصول إلى مرحلة النضج الذي يسمح لها بحريات أكبر في تصريف القضايا الجهوية والمحلية.⁸⁰⁴

ورغم التناقض الواضح والمبدئي بين اللامركزية التي تحيل على مفاهيم ومعاني حرية وإستقلال التصرف، والرقابة التي تعكس متطلبات الإشراف والمراقبة، فإن هناك توجه نحو فرض طابع التكامل والترابط المصيري بين المفهومين إستنادا إلى مقولة كون

⁸⁰² - محمد حيمود، إشكالية التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002، ص. 57.

⁸⁰³ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 158.

⁸⁰⁴ - محمد بوجيدة، تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات عدد مزدوج، 62-63 ماي - غشت 2005، ص. 47.

الرقابة ركنا من أركان اللامركزية⁸⁰⁵، حيث أن اللامركزية لا تعني إضفاء الحرية المطلقة في العمل اللامركزي في إطاره الجغرافي⁸⁰⁶ بل تعرض مواكبته بنوع من الرقابة تضمن حسن التسيير والتدبير، والحرص على تطبيق مضمون القانون وعدم الخروج عن مقتضياته، وذلك بإعتماد مجموعة من الإجراءات وإتباع عدة مساطر والتي ينبغي أن تكون مطابقة للقانون، بل ينبغي أن تضمن الموازنة بين الحقوق والمسؤوليات⁸⁰⁷.

والرقابة لا تتنافى مع اللامركزية الجهوية والترابية بإعتبار أنها لا تكتسي السلطة الرئاسية التي تصدر والأوامر، إلا أن هذه الرقابة كلما إهتمت برقابة المشروعية وإبتعدت عن رقابة الملائمة كانت أكثر إنسجاما مع المفهوم الحديث للامركزية الجهوية والترابية⁸⁰⁸.

وعموما فإن التدبير الديمقراطي للشؤون القضائية والمحلية والجهوية يتضمن عنصرين أساسيين: الإعتراف بالشخصية المعنوية والقانونية للوحدة الترابية وتخويلها حق تدبير شؤونها الترابية والمحلية بكيفية مستقلة، على أن درجة الإستغلال هذه تظل شأنا تشريعيا، على أساس أن إستقلالية الجماعة الترابية لا تتناقض مع الرقابة عليها بإعتبار أنها لا تتمتع بسلطة سيادية وتظل بالتالي إدارة جهوية تدبر شؤونها عن طريق مجلس منتخب⁸⁰⁹، فيما يرى جانب آخر من الفقه أن الوصاية الإدارية هي رقابة قانونية للقرار المحلي، وهي بالتالي نموذج أصلي لرقابة الشرعية وأن الإنحرافات المسجلة على ممارستها هي التي دفعت بالفقه إلى إختلاف مفهوم مراقبة (وصاية) الملائمة⁸¹⁰.

كما أن هناك من يعتبر ضرورة تواجه سلطة المراقبة لإعتبارات إقتصادية بحيث أن تدخلاتها تتوخى بالأساس حماية ممتلكات الجماعات الترابية والقيام بالتوزيع المجالي العادل للتجهيزات، والسهر على البرمجة الإقتصادية التي غالبا ما تعتمد على خيارات

⁸⁰⁵ - محمد حمود، مرجع سابق، ص. 135.

⁸⁰⁶ - محمد أبو بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة لمغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي - يونيو 2000، ص. 61.

⁸⁰⁷ - عبد الله شنفار، مرجع سابق، ص. 214.

⁸⁰⁸ - Cherif DEBBASCH, science administrative, Dalloz, 4^{ème} édition 1980, p. 225-226.

⁸⁰⁹ - Mohammed EL YAAGOURI, Décentralisation constitution en Maroc, Remald, n° double 14.15, Janvier-Juin 1996, p. 17.

⁸¹⁰ - محمد أو ثينة، مرجع سابق، ص. 74.

وطنية تجد تطبيقاتها على المستوى الترابي، طالما أن السلطة المركزية تمتلك أدوات التجسيد العلمي للبرامج المعتمدة وذلك من الجانب التقني المالي⁸¹¹.

إن الهدف الأساسي من الرقابة يكمن في منع الجماعات الترابية من تجاوز إختصاصاتها أو الترامي على إختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى تكمن السلطة المركزية من آليات توجيه وتحديد مضمون الإختصاصات المفوضية للجماعات الترابية⁸¹²، فإن مبرراتها كأسلوب للمراقبة تجد أساسها في ثلاثة أسباب رئيسية، فهي أولا في مصلحة الدولة نفسها لأنها تخدم الوحدة السياسية وتلتزم إحترام القانون، وفي مصلحة الجماعة الترابية ثانيا، لتفادي الإنزلاقات في التدبير والتسيير الذي قد تقع فيه، وأخيرا فإن المراقبة هي في مصلحة المواطنين لحمايتهم من الشطط الحماية الترابية⁸¹³.

وعموما فإن هذه المبررات، جعلت المشرع المغربي في تأطيره للنظام اللامركزي الجهوي، تقنيات المراقبة على الأعمال الأشخاص مما يجعلها في بعض الأحيان عائقا أساسيا أمام مبادرة الجماعات الترابية، ومنها الجهات في توجيه إختباراتها التنموية والبحث عن مصادر تمويلها، فالمقررات ذات الطابع الإقتصادي والمالي تظل حبيسة مراقبة السلطة الحكومية المختصة وأكثر من ذلك فهي تتطلب مسطرة معقدة ووقتا كبيرا في ظل ظروف تفرض تدبير محكما للوقت وسرعة الإنجاز، وبالتالي تحقيق أكبر قدر من الإنتاجية والمردودية بدل إهدار الزمن وضياع الفرص وعرقلة التجارب مع إنتظارات الساكنة.

الفقرة الثانية: أنواع وأشكال الرقابة

يتميز الوضع الرقابي بالمغرب بالتعدد والتنوع⁸¹⁴، ويستمد هذا الوضع أسسه من عهد الحماية التي بادرت آنذاك إلى القيام بمجموعة من العمليات لتحديث النظام المالي،

⁸¹¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 130.

⁸¹² - Jean RIVERO, Droit administratif, Dalloz, France 5^{ème} édition, 1971, p. 295.

⁸¹³ - أحمد بنظلة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص. 174.

⁸¹⁴ - أمال بلشقر، مرجع سابق، ص. 131.

خاصة من خلال تبني الميزانية وإحداث خزينة عامة وإدخال آليات المراقبة المالية العصرية.

وهكذا، تعددت وتنوعت أدوات التدخل الرقابية لأجهزة الدولة لتتفاعل مع العمل الإداري في كل حلقات مسلسل العملية الإدارية⁸¹⁵، الترابية خاصة الجهوية منها، بحيث لم تعد من مساحة إدارية إلا وتخضع لنوع أو أنواع من المراقبة، خصوصا وأن هذه الأجهزة تتميز باختلاف توقيت تدخلها الذي قد يكون إما سابقا لتنفيذ الميزانية، أو مواكبا لها، أو لاحقا لعملية التنفيذ، أما من حيث نطاق عملها، فنجد أنها تتميز بالطابع الذي تعمل في نطاقه (إداري - قضائي) وبحيث تشكل في نهاية المطاف منظومة متكاملة تكفل ما يكفي من الفعالية لعقلنة وترشيد الإنفاق العمومية وخدمة التنمية⁸¹⁶.

وسنركز في هذا المستوى على نمطي الرقابة الإدارية⁸¹⁷ والقضائية⁸¹⁸ باعتبارها من المحددات الأساسية لطبيعة النموذج الرقابي المعتمد على المستوى الترابي في بعده الجهوي.

أولاً: الرقابة الإدارية

سنعمل وفق هذا المستوى على التوقف عند مراقبتين إداريتين أساسيتين⁸¹⁹، تتمثل الأولى في المفتشية العامة للإدارة الترابية (أ)، أما الثانية فتتجلى في المفتشية العامة للمالية (ب).

أ- المفتشية العامة للإدارة الترابية

يتم إحداث المفتشية العامة للإدارة الترابية بمرسوم⁸²⁰، وأنيطت به مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها، ويزاول هذا الجهاز مهامه تبعا لبرنامج يسطره وزير الداخلية

⁸¹⁵ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 456.

⁸¹⁶ - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص. 364.

⁸¹⁷ - إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 246.

⁸¹⁸ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 162.

⁸¹⁹ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 352.

⁸²⁰ - مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994، ص. 1171.

و في إطار أعمال التفتيش الإستثنائية⁸²¹، ويبقى نصيب الجماعات الترابية خصوصا الجهات من الدور المسند لهذا الجهاز مجالا من مجالات متعددة⁸²².

وعلى الرغم من طبيعة الدور المسند للمفتشية، فالملاحظ أن القانون لم يعمل في طريقة عملها والهدف من إقرارها⁸²³، كما أنه لم يتناول في ذات الوقت أمورا على جانب كبير من الأهمية تتعلق بالجزاءات التي يمكن اتخاذها في حالة اكتشاف المخالفات المالية سواء اتجاه الأمرين بالصرف أو اتجاه الموظفين العاملين بالجهات، هذا التناول المحدود لأوجه عمل جهاز المفتشية العامة للإدارة الترابية سيكون له تأثير على الدور المنوط بها⁸²⁴.

ويتميز عمل هذا الجهاز بطابع العمومية من حيث الاختصاص والمجال، إلا أن هذا الجهاز على الرغم كذلك من توفره على موارد بشرية وأطر كفأة خضعت لتكوين مهم في نفس الميدان والمجال، فقد ذل نشاطه محدودا على مستوى إخضاع مالية الجهة للرقابة وتدقيق كفيل بحماية المال العام⁸²⁵.

كما تعمل المفتشية العامة للإدارة الترابية على القيام بإجراء عمليات التفتيش ومراقبة وتقصي، كلما توفرت المعايير المعتمدة والبراهن والأدلة على وجود إختلالات وإختلالات سواء عن طريق إشكاليات أو تظلمات مستشارين جماعيين أو برلمانيين أو عن طريق تقارير معدة من قبل المجالس الجهوية للحسابات أو من خلال فعاليات المجتمع المدني...⁸²⁶.

ب- المفتشية العامة للمالية

⁸²¹- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003، ص. 26-27.

⁸²²- سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، سنة 1997-1998، ص. 147.

⁸²³- رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 156.

⁸²⁴- نفس المرجع، ص. 148.

⁸²⁵- كريم الأحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، عدد 11، 2012، ص. 184/164.

⁸²⁶- رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 157.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا إداريات أو هيئة عليا تابعة في الأصل وفي معظم الدول إلى وزارة المالية⁸²⁷، يعهد إليها بالمراقبة والتفتيش المالي وتشمل جميع المراحل التي تجتازها الموارد العمومية من إثبات وجباية، وكل المراحل التي تمر بها النفقات العمومية، من إلزام وتصفية وأمر بالصرف والأداء، فهي بذلك تتناول جميع الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية على حد سواء⁸²⁸.

وقد أحدثت المفتشية العامة للمالية بمقتضى ظهير شريف⁸²⁹، وهي هيئة إدارية للرقابة على كيفية تنفيذ العمليات المالية، تخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية ويمارس المفتشون مهامهم بصفتهم ممثلين بهذا الأخير، وما يبرز هذه التبعية هي كون وزارة المالية تعتبر بسلطة مالية عالية في الدولة، ومن اللازم أن تكون لديها نظرة شاملة عن تنفيذ وإستعمال المال العام.

وتأتي أهمية هذا الجهاز بكونه يجري قدما شامل للعمليات العمومية بعد أن تكون قد أكملت دورتها، إلا أنه على الرغم من ذلك، فإنه لا يمارس عمله إلا بطريقة موسمية، نظرا لإزدواجية وظيفته، فهو يقوم من جهة بدور الرقابة المالية كما يقوم من جهة أخرى بمهمة تكوين الأطر العليا التي تسند إليها مسؤوليات أخرى⁸³⁰.

فهي تختص في إجراء رقابة على تصرف محاسبي الجهات والجماعات الترابية الأخرى في عين المكان، ولها سلطة تفتيش واسعة تشمل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ولا تقتصر رقابتها على المشروعات بل تتعداها إلى تنظيم المرافق الجهوية والمحلية وتستمر بكونها طابع مفاجئ⁸³¹.

⁸²⁷ - عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2017، ص. 209.

⁸²⁸ - عبد العلي الفيلاي، الجماعات الترابية بالمغرب، بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2014/2015، ص. 261.

⁸²⁹ - الظهير الشريف رقم 1.59.269 صادر بتاريخ 14 أبريل 1960، بشأن المفتش العام للمالية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 1960/4/28، ص. 1346.

⁸³⁰ - عبد العلي الفيلاي، مرجع سابق، ص. 262.

⁸³¹ - Mohamed EL KTIRI, l'inspection générale des finances au Maroc, interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir, Revenue Marocaine d'audit et développement N°11 , 1996, p. 69.

وعلى غرار مثيلتها بفرنسا تتمتع هيئة التفتيش العام للمالية بالمغرب بإختصاصات ومهام متنوعة وواسعة تشمل سلطة التفتيش والمراقبة على مجموعة موظفي المصالح العمومية المتصرفين في الأموال العامة، ويمتد تدخلها إلى كل إدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العامة وكل الهيئات المستفيدة من المساعدات المالية العمومية، فلا يمكن رفض التفتيش بدعوى السر المهني أو انتظار موافقة السلطة الرئاسية للجهة الخاضعة للمراقبة⁸³².

كما تتميز المفتشية العامة للمالية بإختصاصات ذات طابع أفقي تتمحور حول تدقيق وإبداء رأي مهني حول مشروعية وصحة العمليات المتعلقة بحسابات المشاريع الممولة من طرف الجهات في إطار التعاقد الترابي، وتقوم أيضا بتقييم قدرات تدبير الأمرين بالصرف تهدف من خلاله تقليص الرقابة القبلية وتدعيم الرقابة البعدية، هذا إلى جانب تدقيق أداء الأجهزة المسيرة في المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية القائمة على شمولية الإعتمادات. ولا تقتصر إختصاصاتها في هذا الجانب، بل تقوم بإنجاز دراسات ذات طابع مالي وتقييم البرامج والسياسات العمومية الترابية، من أجل التأكد من مدى بلوغ الأهداف المسطرة ومقارنتها بالنتائج المحققة، وأكثر من ذلك تجري تحريات تبعا للشكايات التي تتوصل بها.

كما تجري سائر الأبحاث والتحريات الضرورية وطلب الإيضاحات وفق كراسة أنماط التدقيق والدلائل المرجعية المعتمدة دوليا في مجال الرقابة للتحقق من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأجهزة، وكذا الإنجاز المادي للخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة، إلى جانب إعداد تقارير وضعية وحدات المراقبة وتتضمن الإثباتات وملاحظة مفتشي المالية توجه مباشرة إلى المسؤولين المجري عليهم التحقيق قصد ممارسة حق الرد المكفول بقوة القانون⁸³³.

ثانيا: الرقابة القضائية

⁸³² - Driss BASRI, l'administration territoriale marocaine, Pub, DGCI, Rabat, 1998, p. 30.

⁸³³ - يوسف الصابوني، الرقابة الإدارية على المالية العمومية، الواقع والآفاق، المنتدى الإقليمي حول تدبير المالية العمومية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنظم من طرف البنك الدولي، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة، 13 ماي 2013، ص. 9-10.

تعد الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات⁸³⁴ عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة⁸³⁵، إذ يشمل تقديم الحساب وتقدير الإدارة الجيدة للنفقات العمومية⁸³⁶، وهي بذلك تتجاوز الرقابة التقليدية التي تنصب عادة على العمليات البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، لتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة وإحترام البيئة والإقتصاد والكفاءة والمردودية، وهي أهداف جوهرية لجودة الإنفاق العام الجهوي الذي ينعكس إيجابا على الإنفاق العام الوطني⁸³⁷.

وفي هذا السياق، تم إحداث المجالس الجهوية للحسابات⁸³⁸ التي تعد نقلة نوعية في مجال الرقابة المالية بالمغرب⁸³⁹، والتي جاءت كإمتداد لعمل المجلس الأعلى للحسابات⁸⁴⁰ ولو أن إختصاصها يقتصر على النطاق الترابي، إذ تراقب وتدقق حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وكيفية قيامها بتدبير شؤونها وكذا التحقق من ملاءمة اختياراتها مع السياسة العامة فيما يتعلق بالتنمية الجهوية والتخطيطية، وهي بذلك جزء من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية⁸⁴¹.

⁸³⁴ - عبد العالي الفيلاي مرجع سابق، ص. 363.

⁸³⁵ - شاكر الموصدق، التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، نموذج جماعة الرباط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 127.

⁸³⁶ - مدني احميدوش، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، سنة 2003، ص. 24.

⁸³⁷ - عبد العلي بنعيش، إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق بطنجة، السنة الدراسية 2007-2008، ص. 10.

⁸³⁸ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 474.

⁸³⁹ - هشام العسري، رقابة المجالي الجهوية للحسابات على الجماعة الترابية في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 4.

⁸⁴⁰ - عسو منصور، مرجع سابق، ص. 315.

⁸⁴¹ - Said BEN HACHEM EL MARROUNI, Le construction régionale au Maroc ; dynamique et en jeux, thèse pour l'obtention du doctorat National en droit public, FSJES de casablanca, année universitaire 2009/2010, p. 355.

وبناء على هذا، يتولى المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة إختصاصه، مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها⁸⁴²، والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية ومراقبة تسييرها، طبقا لمقتضيات الفصل (149) من دستور 2011، كما بين القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية في الكتاب الثاني منه⁸⁴³.

ليبين هذه الإختصاصات بالتفصيل، حيث يمارس المجلس الجهوي للحسابات في هذه الحالة وظيفة قضائية، كما يزاول مهام إدارية، ولكي يضطلع المجلس الجهوي للحسابات بمهامه الرقابية على أحسن وجه يجب عليه أن يركز على رقابة التدبير عند ممارسة نشاطه الإداري إيماناً منه بفعاليتها في تدبير الشأن العام⁸⁴⁴.

وما يمكن إثارته في هذا الصدد، أنه إلى جانب الإختصاصات التي تتولى ممارستها المجالس الجهوية للحسابات حسب القانون رقم 62.99 المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 55.16 بمثابة مدونة المحاكم المالية، عزز دستور 2011 من مكانة هذه الأخيرة وكرس استقلاليتها ومنحها إختصاصات لم يتضمنها دستور 2011، ويمثل هذا الارتقاء بمكانة المجالس للحسابات في مجال منظومة الرقابة المالية العليا⁸⁴⁵، إذا ما قورنت بما سبقها من دساتير، أو بما يشملها مستوى التأطير الدستوري للمحاكم المالية في المحيط الإقليمي والجهوي والدولي، بإعتباره يشكل بحق ارتقاء بالمجلس الجهوي للحسابات وكذا بالمجلس الأعلى للحسابات، كأعلى هيئة للرقابة أو بنوعية الإختصاصات التي أصبح يزاولها⁸⁴⁶.

⁸⁴²- صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 473.

⁸⁴³- ظهير شريف رقم 1.16.153 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت) بتنفيذ القانون رقم 55.16 بتغيير وتنظيم القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد 6501، (19 شتنبر 2016)، ص. 6706/6703.

⁸⁴⁴- احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 249.

⁸⁴⁵- كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 171.

⁸⁴⁶- العربي يحيجة، مطلب للحكمة في عمل المجلي الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 64.

ومن شأن وضع منظور شمولي لرقابة المحاكم المالية⁸⁴⁷، وكذا عقلنة التسيير وترشيد الإنفاق العمومي، أن يمكن من تحقيق آثار إيجابية على الممارسات والعمليات التي تسود مجال التدبير العمومي بالرفع من مستوى المراقبة وإبعادها عن كل تأثير من أية جهة سياسية وتحسين الجهاز الأعلى للرقابة في شكل هيئة قضائية تتمتع بضمانات الإستقلالية اللازمة⁸⁴⁸.

لأن الإفتقار إلى نظام للرقابة الصحيحة والمنتظمة والفعالة، يحد من توفير مقومات وضمانات متكاملة في المجال الرقابي، إذ مهما توفرت الموارد المالية الكافية للجهات، فإنها تبقى بدون أهمية في تحقيق الأهداف التي يسعى المشرع إليها، ما لم تكن مصانة بضوابط وضمانات كافية من شأنها أن تدفع المسؤولين إلى تنفيذ المقررات للمالية في هذا المجال، ذلك أن هناك عددا من الموارد لا تصرف بالشكل المطلوب بل أحيانا يتم هدرها.

ومن شأن إعتداد البعد الترابي خاصة منه الجهوي، مجالا لبلورة الاختيارات التنموية إحلال أنظمة رقابية فعالة على تدبير الشأن العام الجهوي، وفق منظومة حقيقية للرقابة تعزز التدبير الجيد اللامركزي⁸⁴⁹.

إعتداد هذه الدعامة المؤسساتية، في بيئة سليمة وواعية بنشر الثقافة الرقابية⁸⁵⁰، سيخدم لا محالة التنمية الجهوية ويسهم في إرساء دعائم للجهوية المتقدمة، بإعتبار أن مساءلة الفاعلين في التنمية تعد عنصرا أساسيا في كل استراتيجية لتحديث أي بلد، فكلما كان هؤلاء الفاعلون مطالبون بتقديم حساباتهم وتدقيقها من طرف الأجهزة المعنية وإتاحتها للمواطنين وللرأي العام كلما تعززت الشفافية وكذا فرص تنفيذ المشاريع بشكل سليم.

⁸⁴⁷ - عبد الله شنفار، مرجع سابق، ص. 215.

⁸⁴⁸ - فاطمة عطرأوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005، ص. 37.

⁸⁴⁹ - نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات، ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 57.

⁸⁵⁰ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 309.

وحتى تكون المجالس الجهوية للحسابات في مستوى وحجم الرهانات الحالية على الجهوية المتقدمة⁸⁵¹، وحتى تكون هذه الآلية الرقابية في خدمة التنمية الجهوية، فإنه يجب تنمية حس وقيم المساءلة والتقييم والشفافية والتواصل، فهذه الآلية تعتبر رهانا مهما لتطوير الأداء المحلي.

ثالثا: أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية بالجهة

تتضمن رقابة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على المشاريع التنموية، مختلف مراحل هذه المشاريع انطلاقا من برمجتها واعتمادها إلى تنفيذها.

أ- الرقابة على برمجة فائض ميزانية الجهة

تخضع برنامج فوائض ميزانية الجهات لنفس الإجراءات المعمول بها في إعداد الميزانية الجهوية، وتتم بواسطة إذن خاص يصدره وزير الداخلية أو ممثلوه في شخص الوالي بناء على مقرر المجلس الجهوي وطبعا بعد تأشيرة الوزير المكلف بالميزانية وتشتمل فوائض الميزانية على فائض ميزانية التسيير يضاف إليه فائض الحسابات الخصوصية غير المستهلكة وفائض الميزانيات الملحقة ويتم تخصيصها لتغطية تكاليف التجهيز على المستوى الجهوي، ويتم برمجة هذه الفوائض، حيث تعمل سلطة المراقبة على الحرص على تضمين مضامين الدوريات التوجيهية لمقتضيات توطر عملية وضع المشاريع الجهوية كما تراقب إحترام هذه التوجهات عند عرض المقررات الصادرة عن المجالس بخصوص برمجة نفقات التجهيز⁸⁵² وكذلك النفقات الإجبارية.

ويظهر من هنا تملك السلطة المكلفة بالداخلية، لإمكانية التقيد والتوجيه والتأثير على عملية البرمجة برمتها.

ب- الرقابة على برامج الإستثمار أو التجهيز المتعدد السنوات

إن ميزانية الجماعات الترابية ومنها الجهات تخضع لقواعد مشتركة مع ميزانية الدولة كقواعد السنوية والشمولية، الوحدة ثم التوازن بين الموارد والنفقات، وكإستثناء لهذه المبادئ أورد القانون الخاص بتنظيم المالية المحلية مجموعة من الآليات يوجب خلالها

⁸⁵¹ - شاكِر الموصدق، مرجع سابق، ص. 194.

⁸⁵² - عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص. 74-75.

البرمجة المتعددة لسنوات بعدما كان في السابق يجيزها فقط، مع إمكانية تخصيص اعتمادات لمشاريع خاصة، ويتعلق الأمر هنا بالميزانيات الملحقة التي تحدث بقرار لوزير الداخلية⁸⁵³ والحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي يتم إحداثها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بناء على برنامج استعمال بعده الأمر بالصرف تنفيذاً لمداولات المجلس⁸⁵⁴ المنتخب ثم الترخيصات في برامج متعددة السنوات⁸⁵⁵.

وتعتبر البرمجة المتعددة لسنوات أداة تدبير استراتيجي تهدف إلى الموارد المالية، وفق الأولويات مع الحفاظ على الإنضباط الميزانياتي الإجمالي، كما تعتبر آلية لتوفيق بين برمجة التخطيط الإستراتيجي والتخطيط المالي الثلاثي المتحرك الذي يعتمد أساساً لإسقاط النفقات على ثلاثة سنوات⁸⁵⁶.

وتهدف كذلك إلى تحسين برمجة الميزانية من خلال إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد، وضبط التوقعات والتقديرات المتعلقة بالنفقات على مدى حيز زمني متوسط المدى.

وطبقاً للمادة 14 من القانون 45.08 يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاثة سنوات لمجموع مداخل ونفقات الجهة، وتكون برامج التجهيز المنبثقة عنها موضوع ترخيصات في البرامج على أساس القرائن التقديرية وفق الشروط المحددة بقرار للسلطة الحكومية⁸⁵⁷، المكلفة بالداخلية، حيث تسمح هذه الترخيصات بفتح اعتمادات يمكن الإلتزام بها لبرمجة مشاريع متعددة السنوات وتنزيلها على أرض الواقع من خلال التعاقد وإنجاز الصفقات المتعلقة بها، لكن لا يمكن تصفية النفقات المتعلقة بها أو أدائها إلا بعد تحويل اعتمادات الإلتزام المفتوحة برسم القيمة الإجمالية للمشروع إلى اعتمادات الأداء⁸⁵⁸.

⁸⁵³ - المادة 10 من القانون رقم 45.08.

⁸⁵⁴ - المادة 12 من نفس القانون.

⁸⁵⁵ - المادتين 14 و 15 من نفس القانون.

⁸⁵⁶ - نجيب جبري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الضرورة الإصلاح ورهان الحكام المالية، دار الأفق المغربية بالدار البيضاء 2013، ص. 74.

⁸⁵⁷ - المادة 15 من القانون 45.08.

⁸⁵⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 75.

كما وجب التذكير أن إعتداد الترخيصات في البرامج يخضع إلى رقابة مزدوجة تمارسها سلطة المراقبة تبدأ بموافقة أولية على إعداد الميزانية على أساس برمجة متعددة السنوات، تحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية⁸⁵⁹، ولا تتم الموافقة على لجوء الجهات إلى هذه الوسيلة إلا بعد التأكد من جدوى وأهمية المشروع وضبط وسائل تمويله والتي عادة ما تكون خارج الموارد الأساسية المتمثلة أساسا في فائض الميزانية المخصص للتجهيز⁸⁶⁰، أما الرقابة الثانية فتكون على الشكل والمضمون تبدأ من إحترام مقتضيات القانونية المنظمة لإختصاصات الجهات، وإدراج المشاريع وفق تبويب الميزانية وصولا إلى برمجة المشاريع على السنوات المالية والأشطر المتعلقة بكل جزء من المشروع وكل فترة زمنية للإنجاز⁸⁶¹.

ج- الرقابة على القروض

إن لجوء الجهات وباقي الجماعات الترابية إلى الإقتراض من صندوق التجهيز الجماعي إحدى المواضيع التي إشتراط المشرع المغربي بشأنها موافقة السلطة الإدارية المختصة، حيث نص القانون على أن المقررات المتعلقة بالقروض التي ترغب الجهات في الإستفادة منها، لا يمكن تنفيذها رغم موافقة المجالس المنتخبة عليها، إلا بعد مصادقة سلطة الداخلية عليها، هذه الأخيرة تتوفر على الوسائل القانونية التي تخول لها حق التدخل والمراقبة المستمرة على عملية الإقتراض، إنطلاقا من المراحل الأولى لإبرام عقد القرض إلى حين تسديد أقساطه، حيث تقوم وزارة الداخلية بممارسة رقابتها على عمليات الإقتراض التي تقوم بها الجهات وباقي الجماعات الترابية، سواء أثناء مصادقتها على مقررات المجالس المتعلقة بالقروض، أو أثناء تأشيرها على طلب القرض الذي تتقدم به الوحدات الترابية المعنية إلى صندوق التجهيز الجماعي أو من خلال رقابتها على مسطرة تشكيل

⁸⁵⁹- طبقا للمادة 23 من القانون 45.08 ترفق الميزانية الموجهة إلى المصادقة من طرف السلطة المختصة ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات وقوائم تركيبية للوضعية المالية للجماعة الترابية التي يتم تحديد لائحتها ونموذجها بقرار لوزير الداخلية.

⁸⁶⁰- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية لسنة 2007، الملحق رقم 3.

⁸⁶¹- Guide du visa des budgets des communes rurales, note de trésorier général de Royaume n° 371 DGL du 1-11. 2006.p.12.

ملف القرض، وكذا تأطيرها للدراسات التقنية اللازمة لإنجاز المشروع موضوع القرض، إضافة إلى تدخلها لتسجيل الأقساط السنوية للقروض بالميزانية في حال رفض الجهات القيام بذلك.

فالمجالس المنتخبة تعد المقررات المتعلقة بالإقراض ماديا وفكريا، لكن لا تستطيع تنفيذها إلا بعد موافقة السلطات المركزية أو ممثليها، حيث يعتبر هذا الإختصاص كفيثو على تطبيق القرارات التنموية المتداول بشأنها، مؤكدا بذلك الإستقلالية النسبية، بما أن التصديق ضروري⁸⁶² وهو تدخل واضح في الشؤون الداخلية للمجالس المنتخبة.

إن إعتداد الجهات على القروض وإن كانت ستساهم في تقوية قدراتها التمويلية للبرامج التنموية، إلا أن اللجوء المستمر إلى هذه الوسيلة من شأنه أن يضاعف ويعزز مراقبة الدولة عليها، ما دامت صاحبة السلطة التقريرية في الموافقة على قروض جميع الجماعات الترابية، وبالتالي المصادقة على قروضها والتوقيع عليها⁸⁶³.

كما أن طريقة عمل صندوق التجهيز الجماعي وآليات تسييره تؤكد بجلاء مدى ثقل المراقبة على إعتبار أنه يخضع لوصاية الدولة، إذ أن وزير الداخلية هو الذي يقوم بالوصاية على الصندوق مع مراعاة الصلاحيات الخاصة بوزير المالية.

وعموما فإن الجهات وباقي الوحدات الترابية تبقى تابعة لسلطة المراقبة التي تريد من تعدد إجراءات طلب القروض⁸⁶⁴، ومن تم فهي تقيد برامج عملها على مستوى المصادقة والإذن بالتعاقد من أجل الحصول على القروض وعند دراسة المشاريع المقدمة إليها للموافقة، وهكذا نرى أن تعقيد مسطرة الإقراض يجعل تنفيذ مضامين البرامج التنموية للجهات وتحقق أهداف التنمية يصعب تحقيقه، كما أن هذه الوضعية تصعب مهمة الصندوق في مضاعفة جهوده للزيادة في طلبات القروض التي تتطلب البساطة والمرونة، وهما ميزتين يجب أن تكتسبهما مسطرة منح وتنفيذ القروض لكي يتمكن الصندوق من القيام بدوره في تقوية حظوظ تحقيق التنمية عن طريق زيادة الإستثمارات⁸⁶⁵.

⁸⁶² - الشريف الغيوي، مرجع سابق، ص. 171.

⁸⁶³ - Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit; p. 262.

⁸⁶⁴ - Michel BOUVIER, op. cit; p. 21.

⁸⁶⁵ - Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit; p. 11.

الفرع الثاني: محدودية الرقابة على مالية الجهة

إن الإنتقادات الموجهة لأساليب المراقبة ليست مختلفة عن تلك الموجهة لإجراءات الإعداد والمصادقة على الميزانية الجهوية نظرا لتعددتها وتنوعها لأنه في الواقع تعد الإنتقادات التقنية والإدارية إنعكاسات للموقف السياسي نظرا للتداخل بين مسطرة الميزانية والبنيات السوسيوإقتصادية والسياسة التي تشكل معيار لتدبير المالية الجهوية، إذ يؤخذ من وجهة نظر سياسية على مساطر وأساليب الإعداد والتصويت والمصادقة والمراقبة على تنفيذ الميزانية أمام طابعها غير الديمقراطي، وهذا ما يطرح تساؤلا عن مدى تكامل هذه المراحل وتفاعلها وكذا مدى تكيفها مع التطورات التي أفرزت واقعا جديدا للإدارة الترابية. وإن جملة الإختلالات أفضت إلى عرقلة دور الأجهزة المشرفة على عملية المراقبة مما أدى إلى جعلها مجرد أداة للتحري يرتبط بحملات زمنية مؤقتة، ثم إن الجانب القانوني المؤطر للمجالات التي تمارس عليها المراقبة ليس له تأثير على الفعل الرقابي، ذلك أن دراسة وتحليل النصوص القانونية، المنظمة للمالية العمومية توضح أن العديد من الإجراءات تتضمن مقتضيات لا تحمل تصورا واضحا للعلاقة الإقتصادية بالميزانية، مما يحد من فعالية الرقابة وتهميش دور أجهزتها، ويمكن التمييز في هذا الشأن بين الرقابة الإدارية (الفقرة الأولى) ثم الرقابة القضائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تجليات محدودية منظومة الرقابة الإدارية

إن محدودية الرقابة الإدارية عن المالية الترابية⁸⁶⁶ خاصة منها الجهوية تتمفصل مظاهرها من خلال ما يلي:

- غياب الإستقلالية: ذلك أن تبعية بعض الأجهزة الرقابية لوزير المالية وخضوعها لتعليماته كرئيس تسلسلي يجعلها تفقد السلطة الإستقلالية في إتخاذ القرار وهو ما يؤثر على عملها وأدائها وكذا حيادها في القيام بالمهام المنوطة بها وبالتالي إلى تقزيم دورها الفعلي في الرقابة⁸⁶⁷.

⁸⁶⁶ - Michel BOUVIER, op. cit; p. 201.

⁸⁶⁷ - فاطمة عطاوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005، ص. 57.

- **الانتقائية في العمل:** ويبرز ذلك جليا في عدم تمكن الأجهزة الرقابية من مواكبة جل الأجهزة التي تدخل في نطاق اختصاصاتها بل يقتصر على بعض العينات، ثم إنعدام رؤية تبصيرية وعقلانية تحتكم إلى الموضوعية في اعتماد برمجة دقيقة في التفتيش⁸⁶⁸.

- **غياب سلطة زجر حقيقية:** إن عدم توفر الهيئات الرقابية على إمكانية اللجوء إلى فرض عقوبات وجزاءات في ضبطه في حق مخالفات مالية،⁸⁶⁹ هذا بالإضافة إلى عدم توفر تقاريرها على القوة المعنوية الضرورية فيما يتعلق بإخراج التحقيقات التي تباشرها إلى العموم، أو من خلال إمكانية إحالتها على القضاء للنظر فيها، فهذه الخصوصية التي تتميز بها والتي تطبع الأجهزة الرقابية في التقارير التي تعدها تساهم لا محالة في عدم فعاليتها، وهذا ما يجعلها تقتصر فقط على إحالة المحاضر المعدة من لديها على السلطة المختصة⁸⁷⁰.

- **محدودية ثقافة المساءلة والمحاسبة:** إن إثارة المسؤولية عن تدبير الشأن المالي من خلال الجرائم المالية من نهب واختلاس، هو شرط أساسي لقيام قضاء فعال يضمن تكريس وترسيخ ثقافة المساءلة والمحاسبة وربط المسؤولية بالمحاسبة، باعتباره من أهم المبادئ الدستورية التي من شأن تفعيلها ضمان حكمة العملية الإدارية والمالية⁸⁷¹.

غير أن تعطيل آليات الأجهزة الرقابية وعدم أجراة مقتضياتها كفيل بخلق بيئة ملائمة لنمو الفساد وتكاثر أنواعه، مما يساهم في وطأة الأزمة من ظهور مشاكل إقتصادية وإجتماعية تؤثر على الاستقرار السياسي للدولة، وأمام الكم الهائل من المعطيات الدقيقة، والأرقام الكبيرة التي تنذر عن حجم تبذير الأموال العمومية، يسهل الإفلات من العقاب بشكل يطرح إشكالات متعددة.

⁸⁶⁸ - Mohamed BRAHIMI , l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales, REMALD N° 23, Avril-Juin 1998 , p. 55.

⁸⁶⁹ - ميلود عويس، منظومة الرقابة المالية بالمغرب... أي دور في حماية المال العام، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2002، ص. 22.

⁸⁷⁰ - نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 71.

⁸⁷¹ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، سنة 2011، ص. 92.

وعلى العموم، بقي عمل الأجهزة الرقابية الإدارية محدود الأثر الفعلي مما يفقدها أية فعالية، ويطبع تدخلها الجانب الشكلي والمسطري الجامد، ويشوبه في أغلب الحالات ضعف واضح في الأداء، حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات التفتيش تهم بعض الجهات والجماعات الترابية الأخرى، أو المرافق التابعة لها والتي تتطلب خبرة في ممارسة العمل الرقابي.

وتتجلى كذلك هذه المحدودية، في غياب التنسيق بالشكل المطلوب على مستوى العمليات الرقابية بين وزارة الداخلية والمالية على الرغم من إهتمامهما المباشر بالشؤون الترابية، على اعتبار أن عملهما يسير في اتجاهين متوازيين يفتقد إلى التكامل والتعاون⁸⁷².

الفقرة الثانية: تجليات محدودية منظومة الرقابة القضائية

اعترضت الأجهزة القضائية خاصة المحاكم المالية العديد من الإكراهات في عملها الرقابي⁸⁷³، أثرت بشكل أو بآخر من القيام برقابة فعالة وناجعة على الجهات، وسنحاول التفصيل في هذه الإكراهات على النحو التالي:

أولاً: الإكراهات القانونية

تتمثل في تضخم المهام والإختصاصات المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات، لكونها تجمع بين الإختصاصات الإدارية والقضائية والتأديبية، ما يجعل المجال الرقابي لهذه الهيئات مجالا موسعا من الناحية القانونية، بحيث أنه يغطي مختلف أوجه التدبير المالي، إن هذا أثر بشكل سلبي على طبيعة الرقابة وفعاليتها، وحد من قدرة المحاكم المالية على تتبع مظاهر التدبير المالي للأجهزة المعنية، وأضحت المحاكم المالية تمارس رقابة عشوائية للعديد من القطاعات دون مراعاة التخصص والتناسب فيما بينها على مستوى الفرق⁸⁷⁴.

وإلى جانب تعدد المهام المنوطة بالمجلس الجهوي للحسابات وعدم التحديد الدقيق لإختصاصاته ومهامه، هناك الدسترة المتأخرة للمحاكم المالية والتي ساهمت هي الأخرى في عدم تفعيل أدائها الرقابي، بحيث أن هذه المحاكم همشت لزمن طويل من طرف الجهاز

⁸⁷² - Nadine DONTONEL-COR, op. cit; p. 274.

⁸⁷³ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 475.

⁸⁷⁴ - محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، 2012-2013، ص. 474.

التنفيذي ولم تكن تعمل بإستقلال عضوي أو وظيفي عن السلطة التنفيذية، مما أثر على حصيلة تراكماته السابقة وحد من قدرته على ممارسة حقيقية لإختصاصاته⁸⁷⁵.

ولو أن دستور 2011 إرتقى بالمكانة وإختصاصات المجلس الجهوي للحسابات، إلا أن هذا الإرتقاء ليس في حد ذاته غاية وإنما هو مجرد أداة قانونية ضرورية لضمان ترشيد تدبير هذا المجلس وفق مستلزمات التحديات التي تواجهها بلادنا على عدة مستويات، لأنه لا يمكن أن يكتب لأجهزة الرقابة القضائية النجاح إلا إذا توفرت عدة شروط، لعل أهمها إقتناع شتى السلطات ومختلف الفاعلين والمتدخلين بجدواها وأهميتها في خدمة التنمية الشاملة، لأن ترشيد الرقابة هو الدليل على مدى إقتناع ووعي المسيرين بدولة الحق والقانون وإسناد عمليات التقويم الإداري والمالي إلى هيئة مختصة تتمتع بمصادقية مهنية وعملية كبرى، تحظى بإحترام وتقدير الجميع.

ثانيا: إكراهات المحيط السياسي والإداري

إن العوامل السياسية والإدارية تؤثر بشكل كبير على السير العادي لأجهزة الرقابة القضائية في بعدها الجهوي، نظرا لتداخل وتشابك المصالح داخل مختلف الوحدات الإدارية الترابية والفاعلين السياسيين في مجال صناعة القرار المالي. وهذه الإكراهات ساهمت في إضعاف المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات، على إعتبار أن المناخ السياسي المهيمن يلعب دورا حاسما في توجيه المنظومة المالية والرقابية وتقدمها، بحيث تعمل السلطة السياسية على تدعيم النمط التدبيري الذي ينسجم مع توجهاتها وأهدافها، وبالتالي فإنها تحارب الأنماط التي تتعارض مع هذه التوجهات، كما تلعب المؤسسات والأفراد ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية دورا بارزا في دعم هذه المنظومة أو تلك⁸⁷⁶.

كما أن نمط إشتغال الإدارة يطبعه البطء الشديد، ولا يتلاءم مع عالم متحول، وقد ساعد هذا المناخ على إستفحال ظواهر الرشوة والشطط في إستعمال السلطة، حيث اعترف

⁸⁷⁵ - Nadine DONTONEL-COR op. cit; p. 287.

⁸⁷⁶ - احميدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، 2003، ص. 363.

المستثمرون المغاربة بهذا السلوك وأقر به خبراء البنك الدولي، إذ من شأن ذلك أن يضر بالتنمية ومن تم إضعاف القدرة التوزيعية للدولة بشكل عادل⁸⁷⁷.

ثالثا: إكراهات الموارد البشرية والمادية

إن النقص في الموارد البشرية الذي تعاني منه المحاكم المالية، أدى إلى قصور التجربة الرقابية لهذه الهيئة، على اعتبار أن العنصر البشري يعد الدعامة والركيزة الأساسية في أي إصلاح مؤسسي، وله أهمية كبيرة في بلوغ النجاعة والمرودية، وهكذا فإن الحديث عن نجاح أو فشل الأجهزة الرقابية في القيام بمهامها الرقابية يرجع بالأساس إلى طبيعة الإمكانيات البشرية التي تتوفر عليها، لأن العنصر البشري هو العنصر الحاسم في الإدارة، إلى جانب عناصر أخرى مكملة كالجانب المادي والتنظيمي وغيرها⁸⁷⁸.

ورغم المجهودات التي بذلت في سبيل تعزيز المحاكم المالية بموارد بشرية مهمة ومضاعفة عددها، حيث بلغت إلى حدود سنة 2014، ما مجموعه 556 موظفا موزعة بين القضاء والإداريين، وسنعمل على توضيح تطورها الكمي في الجدول التالي⁸⁷⁹:

جدول 18: يوضح مجموع موظفي المحاكم المالية بين سنوات 2002 و2014.

نوع السنة	2002	2004	2012	2013	2014
الموظفين					
القضاة	172	209	363	394	345
الإداريين	143	158	193	195	211

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015

بالرغم من هذا التطور الكمي في الموارد البشرية للمحاكم المالية، إلا أنها لا زالت لا تتوفر على العدد الكافي الذي يمكنها من الإضطلاع بمهامها الرقابية بالشكل المطلوب ويحد من تدخلاتها في مختلف الوحدات الجهوية والترابية وفق منهجية شمولية ومتكاملة وفعالة.

⁸⁷⁷ - عبد الحفيظ أدمينو، البيروقراطية الإدارية بالمغرب: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002/2001، ص. 174.

⁸⁷⁸ - محمد سكي، مرجع سابق، ص. 477.

⁸⁷⁹ - العربي بجيجة، مرجع سابق، ص. 113.

فضلا عن محدودية شروط التكوين المرتبط بأطر المجالس الجهوية قانونيا وإداريا، والإستفادة من الدورات التكوينية بالخارج قصد مواكبة المستجدات والتحوليات في مجال الرقابة المالية وإستثمار الخبرة الأجنبية لهذه البلدان للرفع من الأداء الرقابي لهذه المجالس.

الفقرة الثالثة: إعادة النظر في أنظمة الرقابة

إن مستجدات القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات طالت الرقابة الممارسة على مالية الجهة من خلال التنصيص على آليات جديدة وعصرية للمراقبة كالتقييم والمراقبة الداخلية والافتحاص، وهو ما يظهر من المادة 246 التي تنص على أنه يجب على الجهة تحت إشراف رئيسها اعتماد التقييم لأدائها والافتحاص والمراقبة الداخلية وتقديم حصيلة تدبيرها، على أن تقوم ببرمجة دراسة تقارير الافتحاص والتقييم والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال دورات مجالسها ، وتنشر هذه التقارير بكل الوسائل الملائمة ليطلع عليها الجميع ، كما أنه وبدون الإخلال بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الرقابة، يمكن للمجلس أو لرئيسه بعد إخبار والي الجهة أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع التدبير المالي والإداري للجهة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي، على أن تقوم الهيئات المؤهلة قانونا بهذا التدقيق، وتوجه تقريرها إلى والي الجهة كما تبلغ نسخة من تقرير التدقيق إلى أعضاء المجلس الجهوي المعني ورئيسه الذي يتولى وجوبا عرضه على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة الموالية لتاريخ التوصل بالتقرير، وفي حالة وجود اختلالات وبعد تمكين الرئيس المعني بالأمر من الحق في تقديم الجواب، يحيل والي الجهة التقرير إلى المحكمة المختصة⁸⁸⁰.

كما أن القانون التنظيمي منح للمجلس الجهوي ولرئيسه إمكانية اتخاذ مبادرة إخضاع تدبير الجهة لعمليات التدقيق وإبلاغ نسخة من هذا التقرير إلى أعضاء المجلس قصد عرضه على المجلس وهو ما يشكل مكسبا لتكريس وتقوية مبادئ حكمة مالية الجهات من خلال العمل على التأسيس لثقافة شفافية التدبير وتعزيز المبدأ الدستوري القائم على ربط

⁸⁸⁰ - المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة، وذلك خلافا لما جرت عليه عادة ممارسة التدقيق الخارجي على عدد من الجماعات الترابية التي كانت تتم بمبادرة من القطاع الحكومي المكلف بالداخلية في إطار تعاقدى مع هيئات متخصصة في الافتحاص التي تسلمها تقارير وتوصيات التدقيق، بدل الوحدات المدققة، كما هو متعارف عليه في مجال الافتحاص.

ونلاحظ أن القانون التنظيمي منح الجهات إمكانية إخضاع تدبيرها لعملية التدقيق ولم يحصر هذا الأخير في نوع معين، وهو ما يمكن تفسيره بإمكانية اللجوء إلى مختلف أنواع التدقيق، ولذلك فإن نجاح مهمة التدقيق خاصة الخارجي يفرض إعطاء الأولوية في التعامل مع مكاتب الخبرة المغربية والجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات في إطار اتفاقيات، نظرا لأنها أكثر إماما بالظروف والسياق التي تشتغل فيها هذه الوحدات الترابية المرشحة للتدقيق، على خلاف مكاتب التدقيق الأجنبية التي عادة ما تقترح توصيات وبدائل غالبا لا تتلاءم ومعطيات الواقع الذي تشتغل فيه الجهات في المغرب.

ومن ناحية أخرى وطبقا لأحكام المادة 227 من نفس القانون التنظيمي، فإن العمليات المالية والمحاسبية للجهة تخضع لتدقيق سنوي يتم إنجازه بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية بناء على الوثائق المحاسبية والمالية، ولهذه الغاية يتم إنجاز تقرير ترفع نسخة منه إلى والي الجهة وكذلك رئيس المجلس الجهوي وإلى وزارة الداخلية والمجلس الجهوي للحسابات المعني وكذلك مجلس الجهة الذي يمكنه التداول في شأن التقرير دون اتخاذ أي مقرر.

وهكذا نلاحظ أن المادة 227 أعلاه قد أسست صراحة لسنوية تدقيق العمليات المحاسبية والمالية للجهة من طرف المفتشيتين المذكورتين أعلاه، إلا أن الممارسة أثبتت عن محدودية عمليات التفتيش التي تقوم بها هاتين الهيأتين بحيث لا تشمل كل الجهات والجماعات الترابية وتتركز بالأساس على التأكد من سلامة المساطر والوثائق على حساب تحليل وتقييم النتائج اعتمادا على مؤشرات قياس الجودة والفعالية والنجاعة، لذلك أصبح موضوع تطوير دورهما وعملهما أمرا ضروريا ومستعجلا على غرار ما تقوم به المفتشيات العامة بأوروبا مثلا والتي وسعت من تدخلاتها لتشمل عمليات تدقيق الأداء وتحليل النتائج والأنشطة المعقدة.

كما أن القانون التنظيمي له إيجابيات مهمة حيث أوكل مهام مراقبة مالية الجهة لأجهزة رقابية متعددة فإلى جانب المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية⁸⁸¹ تخضع مالية الجهة طبعا لمراقبة المجالس الجهوية⁸⁸².

إن الهدف من تعدد الأجهزة المكلفة بمراقبة مالية الجهة هو ترشيد تدبير هذه الموارد المالية للجهة، لكن تداخل مهام مكونات المنظومة الرقابية وغياب حدود فاصلة بين ما تقوم به كل هيئة رقابية على حدى يفرض ضرورة ربط علاقات تنسيق وتعاون بينها لدعم وتقوية وتعزيز الحكامة المالية للجهات.

المطلب الثاني: متطلبات حكمة مالية الجهة

إن إصلاح المنظومة المالية وتحديثها، يستدعي إتخاذ إجراءات مختلفة لتطوير النظام المالي والتدبيري للجهة⁸⁸³، حتى تكون قادرة على تحقيق أهداف التنمية الشاملة⁸⁸⁴. ومن أهم متطلبات بلوغ هذه الغاية، إعادة هيكلة محيط الرقابة من خلال عقلنة تدبير الميزانية والموارد المتاحة وتوفير الموارد البشرية الكفأة ذات الخبرة المتميزة وتحديد معايير توظيفها⁸⁸⁵، والتحقق من مدى وجود إستراتيجية وتنظيم في ممارسة العمل الرقابي، وهذه الأهداف تستوجب إعادة التفكير في البنيات التنظيمية والأساليب التدبيرية⁸⁸⁶، ودعم اللاتمرکز الإداري الذي يشكل أحد مؤشرات كسب رهان الجهوية المتقدمة.

لذلك فقد أصبحت الحاجة ماسة لإعتماد الأساليب الجديدة وفي إعداد الميزانية⁸⁸⁷، حتى تعكس البرامج والمشاريع ذات البعد الجهوي مختلف أوجه النشاط، بما يتماشى مع رهانات الجهوية المتقدمة، التي أعادت الاعتبار للبرامج التنموية كمنهاج لقياس نجاعة

⁸⁸¹ - منح القانون التنظيمي للجهات بموجب المادة 228 إمكانية تشكيل لجنة للنقضي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. وتعد هذه اللجنة تقريرا حول مهامها في ظرف شهر على الأكثر، تتم مناقشته من قبل المجلس الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات لكن اشتراط نصف أعضاء المجلس على الأقل لتشكيل لجنة يصعب مبادرات إحداثها.

⁸⁸² - المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111,14، مرجع سابق.

⁸⁸³ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 265.

⁸⁸⁴ - احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 68.

⁸⁸⁵ - عادل الخصاصي، مرجع سابق، ص. 417.

⁸⁸⁶ - احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 55.

⁸⁸⁷ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 109.

التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق مقارنة متعددة السنوات⁸⁸⁸، وهذا التصور لا يمكن أن يلاقي النجاح إلا في اعتماد الأساليب الحديثة لهيكله الميزانية⁸⁸⁹.

الفرع الاول: تكريس المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية

إن تحديث التدبير المالي وعقلنة تسييره يتطلب مقارنة جديدة تتجاوز الاختلالات والنواقص والشغرات التي عرفتتها المقاربة السابقة⁸⁹⁰ بفعل التحولات التي يعرفها البعد الجهوي في ظل إنخراط المغرب في الجهوية المتقدمة⁸⁹¹، بما يمكن من إتباع أساليب ومناهج للترشيد والضبط والتدقيق⁸⁹²، وإتخاذ القرارات المالية السليمة والتي تسعى إلى خدمة التنمية البشرية وتلبية الطموحات المتزايدة والطلبات الملحة للسكان الجهوية، إن هذه المقاربة تعتمد على إرساء نظام عقلاني يركز على عقلنة أسلوب تدبير الميزانية الجهوية⁸⁹³، عبر التوفيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية وسلوك أساليب الضبط والترشيد والشفافية في الإنفاق⁸⁹⁴، وإرساء نظام عقلاني يقوم على تحديد وتوضيح الأهداف⁸⁹⁵، وإعتماد منهجية تقييم الأداء والنتائج، بما يؤسس لمنح الجهات إستقلالية تامة في التسيير المالي وتدبير الإعتمادات المرصودة لها⁸⁹⁶.

ولن يتأتى هذا التوجه إلا من خلال الإعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي (الفقرة الاولى) ومراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع (الفقرة الثانية).

⁸⁸⁸ - إيمان داودي، مرجع سابق، ص. 253.

⁸⁸⁹ - محمد الصرايدي، الحكامة المالية المحلية، بحث لنيل سلك التكوين التدبير الإداري، السنة الدراسية 2009-2010، ص. 62.

⁸⁹⁰ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 146.

⁸⁹¹ - شاكِر الموصدق، التمويل المالي الجماعي، دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، مرجع سابق، ص. 192.

⁸⁹² - عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، مطبوعات المعرفة - مراكش، سنة 2015، ص. 229.

⁸⁹³ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 299.

⁸⁹⁴ - محمد الدرويش، مرجع سابق، ص. 232.

⁸⁹⁵ - محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 243.

⁸⁹⁶ - محمد حنيني، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، الطبعة الأولى، 2007، ص. 27.

الفقرة الاولى: الاعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي

يندرج إصلاح الميزانية الجهوية في إطار توفر الشروط التي يتطلبها إنخراط الجهات بالشكل المطلوب مع توجهات الجهوية المتقدمة وما يفرضه ذلك من تحقيق الاندماج من المستويات الترابية⁸⁹⁷، ويتأسس هذا الإصطلاح على تدبير الميزانية على أساس النتائج (أولا) وإقرار الشمولية في إعتمادات الميزانية (ثانيا).

أولا: تدبير الميزانية على أساس النتائج

يشكل منطق النتائج⁸⁹⁸ إحدى المرتكزات المهمة المعتمدة في الإطلاع الجديد للميزانية، يهدف إلى إحداث تغييرات على مستوى المردودية⁸⁹⁹، ويأتي كبديل اختارت البلاد نهجه عن المنطلق الذي ساد لفترة طويلة وهو منطق الوسائل⁹⁰⁰. إن اعتماد هذا التوجه يشكل مدخلا ضروريا لتدبير الميزانية على أساس النتائج، من خلال اعتماد مقارنة جديدة تنبني على تحديد المسؤوليات الجهوية لتحقيق أهداف المشاريع والبرامج التنموية بالفعالية اللازمة⁹⁰¹. وتستند هذه المقاربة على ثلاث ركائز أساسية⁹⁰²:

- تفويض الاختصاصات الضرورية للقيمين على تنفيذ الميزانية
- منحهم صلاحيات واسعة للتصرف في الوسائل الموضوعة رهن إشارتهم.
- إخضاعهم للمسائلة على أساس ما حققوه من نتائج فعلية.

⁸⁹⁷ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 207.

⁸⁹⁸ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 224.

⁸⁹⁹ - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 228.

⁹⁰⁰ - محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب: سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة ميالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2011، ص. 6.

⁹⁰¹ - محمد سكي، مرجع سابق، ص. 244.

⁹⁰² - Al Malya recrue trimestrielle du ministère des finances et de privatisation, N° 3, Février 2007, p. 6.

ويرتكز منطق النتائج على تحقيق فعالية النفقات وإستهداف تحسين مستوى عيش الساكنة الجهوية، من خلال الأخذ بعين الإعتبار العناصر التالية:

- تحديد الأهداف انطلاقا من الحاجيات والأولويات
 - تعبئة الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف
 - التقييم حسب درجة بلوغ الأهداف وأثرها على السكان.
- وتكمن أهمية منطق النتائج في الانتقال من النظرة الجزئية للبرامج إلى المقاربة المندمجة والمتكاملة، التي تساهم في ضمان نجاعة أكبر في نوعية التدخل وفي الأثر الناتج⁹⁰³، كما أن هذا المنطق يمكن من تعزيز ثقافة جديدة على ثلاث مستويات، مستوى التخطيط عن طريق تحديد الأولويات وتفعيل سياسة القرب وعلى مستوى التدبير من خلال الإنصاف والمسؤولية⁹⁰⁴. ان الاعتماد على منطق التدبير بالاهداف والنتائج، سيمكن الجهات من تجاوز ممارساتها التقليدية في تحديد مشاريعها وتنفيذها، لينقلها من التدبير المقيد بالمساطر والوسائل الى نهج تدبيري قائم على الاهداف. كما سيمنحها حرية أكبر في اختيار أشكال التدخل الملائمة لتحقيق الاهداف المحددة سابقا بناء على تحليل دقيق للمتطلبات والحاجيات. وقد كرس القانون التنظيمي للجهات التدبير المالي بحسب الاهداف والنتائج من خلال اعتماد هيكله حديثة لميزانية الجهة. فتبعا للمادة 170 من هذا القانون المجكور اعلاه يتم تقديم نفقات ميزانية الدهة داخل ابواب في فصول منقسمة الى برامج ومشاريع او عمليات، تقسم هذه الاخيرة الى سطور في الميزانية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالانشطة والعمليات المنجزة. على ان يتم ربط كل برنامج باهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة.

ثانيا: إقرار شمولية الإعتمادات

تعدد وجهات النظر حول شمولية الإعتمادات، فالبعض يرى أن من أهداف شمولية الإعتمادات إعادة تهيئة وثائق الميزانية بشكل متناسق وكذلك توضيح الإستراتيجيات

⁹⁰³ - Amal LARHLID, la reforme budgétaire au Maroc et son impacts sur la madenisation de la gestion public, mémoire de DESA, faculté de droit Agdal Rabat, 2005-2006, p. 58.

⁹⁰⁴ - محمد سلكي، مرجع سابق، ص. 249.

التنموية الجهوية⁹⁰⁵ ويذهل آخرون إلى أن شمولية الإعتمادات تهدف إلى منح الوحدات الترايبية الجهوية هامش كبيراً من التصرف والمرونة في التدبير⁹⁰⁶، وفي هذا السياق فهي تعني بالنسبة للجهات تكييف الميزانية مع الخصوصيات الترايبية، عن طريق منح الأمرين بالصرف مرونة من أجل التصرف في الإعتمادات الممنوحة لهم مقابل ذلك تحميلهم مسؤوليات مباشرة عن تنفيذ الأهداف المسطرة لهم.

لذلك فإن شمولية الإعتمادات تعتبر الآلية التي من شأنها تمكين الوحدات الجهوية من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية⁹⁰⁷، لأنها ستسمح بتفويض تدبير الإعتمادات الموضوعة رهن إشارة الأمر بالصرف على مستوى الجهة⁹⁰⁸.

وتتوخى هذه المقاربة تبسيط مساطر تدبيرية الميزانية وتوفير مرونة أكبر في استعمال الإعتمادات، وذلك بتمكين الجهات عند الإقتضاء من القيام بإعادة توزيع اعتماداتها بين السطور داخل الفقرة، ووضع أهداف يمكن قياسها ومؤشرات لتقييم النتائج مقارنة مع الإعتمادات المخولة على صعيد كل فقرة⁹⁰⁹.

وستتيح هذه المرونة في استعمال الإعتمادات التي تشكل المرحلة الأولى في تطبيق منهجية شمولية الاعتمادات المالية إعطاء المزيد من المسؤولية للأمر بالصرف⁹¹⁰، والانتقال في مجال تدبير الميزانية من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

الفقرة الثانية: مراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع

يعد التدبير الجيد للميزانية مدخلا أساسيا لتحقيق الحكامة في مضمونها الشامل⁹¹¹ وهناك أساليب جديدة يمكن اعتمادها من أجل تفعيل الإختصاصات المشتركة في معالجة إشكالية الفوارق الإجتماعية المرتبطة بالنوع الإجتماعي وتحسين الأوضاع المعيشية.

⁹⁰⁵ - Abdelatif BENNANI, reforme budgétaire au Maroc vers le reformement de la performant, de la depense publique, revue marocaine d'audit et de développement, N° 25, 2008, p. 62.

⁹⁰⁶ - Amal LARHLID, op. cit; p. 5.

⁹⁰⁷ - فريزة أشهاب، مرجع سابق، ص. 232.

⁹⁰⁸ - محمد سكل، مرجع سابق، ص. 250.

⁹⁰⁹ - نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 194.

⁹¹⁰ - محمد الشطون، مرجع سابق، ص. 15.

أولاً: التعاقد

يعتبر التعاقد أداة رئيسية لتفعيل الاختصاصات المشتركة التي تربط الجهة بالدولة، والعمل وفق منهجية واضحة ورؤية منسجمة لإنجاز المشاريع التنموية على المستوى الترابي⁹¹².

كما يمثل التعاقد بين الدولة والجهات أداة لتعميق عملية اللاتمرکز الإداري الذي يشكل أحد أبرز مرتكزات الجهوية المتقدمة⁹¹³، وذلك عن طريق إدخال علاقات تديرية جديدة مرتكزة على تحسين الأداء، وأساس هذا التعاقد وجود مشاريع ذات غاية مشتركة تلقي بآثارها الإيجابية على الساكنة الجهوية.

ويرى جانب من الفقه أن هذا التعاقد يجب أن يكون نمطا عاديا بين مختلف بنيات المصالح المركزية والجهات⁹¹⁴، بحيث تتجلى الإدارة المركزية عن علاقاتها التقليدية مع الجماعات الترابية خاصة منها الجهات، وذلك بوضع الوسائل الكافية لإنجاز البرامج المحددة في المستوى الترابي، بحيث يرتبط فتح الإعتمادات مباشرة بتحقيق نتائج محددة⁹¹⁵، وبين هذا وذاك يرى جانب آخر أن هذا المقتضى الجديد يتضمن ثلاث عناصر جوهرية، أولها الإلتزامات المتبادلة بين أطراف التعاقد، ثانيهما منح الإعتمادات الكافية لتنفيذ الأهداف والمهام عن طريق توفير هامش من الحرية في استعمال الوسائل الموضوعة رهن إشارتهم.

وأخيرا تحرير تقارير بشأن حصيلة الأنشطة لدورية من طرف الجهات والمصالح اللامركزية.

ويتمثل التعاقد في وضع إطار عام له يحدد حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة، ويغطي عموما مدة ثلاث سنوات وفق أهداف مضبوطة ومتفق عليها، تتولى لجنة للتتبع

⁹¹¹ - مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بين منطق العقلانية القانونية والعقلانية التديرية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 18.

⁹¹² - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 243.

⁹¹³ - محمد الشطون، مرجع سابق، ص. 16.

⁹¹⁴ - Amal LAGHLID, op. cit; p. 62.

⁹¹⁵ - محمد حنيني، مرجع سابق، ص. 103.

والإشراف التأكد من مدى تحقيقها، بما يساهم في إنجاز مشاريع تنموية ذات المصلحة المشتركة في خدمة للسكان الجهوية.

إن اعتماد تقنية التعاقد تساهم في تحسين فعالية التنمية الجهوية وتكييفها مع متطلبات النجاعة والمردودية، وذلك من خلال وضع برمجة تقوم على⁹¹⁶:

- دراسة الحاجيات التي يريد المتعاقدون بلوغها.
 - البحث عن الملاءمة بين الحاجيات والموارد.
 - تحسين الأداء بنفس الموارد (ترصد النفقات لتحقيق هدف محدد).
- وتحدد الحاجيات والأولويات إنطلاقا من إرساء نظام معلومات يقوم بجمع وتحليل ومعالجة المعلومات التي تمكن من وضع وتنفيذ وتتبع العقد بما في ذلك متابعة الأداء⁹¹⁷.
- كما تلعب الميزانية العامة دورا حيويا في تقوية ودعم التنمية الجهوية إجتماعيا وإقتصاديا، مما يعزز الارتباط المالي للدولة بالجهات، ويتجسد هذا الارتباط في تقوية وتعزيز التعاقد المالي الترابي⁹¹⁸. بواسطة توطيد العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارات الغير الممركزة المتواجدة بالنفوذ الترابي للمملكة من جهة مع الجماعات الترابية من جهة ثانية، وقد نصت المادة الخامسة من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على أنه: "يتم إعداد قانون المالية للسنة إستنادا إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والإقتصادية والإجتماعية للبلاد..."، وهذا سيسمح لإدارة الدولة الغير الممركزة المتواجدة بالنفوذ الترابي لجهات المملكة، بأن تصبح شريكا فعالا في تحقيق الأهداف الملقة على عاتقها، مع توفير الوسائل الضرورية لتنفيذ الأهداف والنتائج المنتظرة من تنفيذ تدخلاتها⁹¹⁹.

⁹¹⁶ - محمد السكلين مرجع سابق، ص. 261.

⁹¹⁷ - عائشة رحيم، التدبير المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007/2008، ص. 19.

⁹¹⁸ - يحيل التعاقد الترابي على العقود التي تجمع بين فاعلين عموميين أو خواص من مستويات مجالية متعددة بهدف إعداد وتنفيذ وتتبع برنامج يتضمن إجراءات موضوعاتية وتكون له نتائج على التنمية الشاملة لمجال ترابي معين، ويختلف محتوى البرنامج باختلاف الخصائص والإرادات والتحديات على المستوى الترابي، أنظر في هذا الصدد: اللجنة الإستشارية الجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، ص. 46.

⁹¹⁹ - Abdellattif. BENNANI, la reforme budgétaire au Maroc : levier et axelirateur de la reforme de l'Etat, Revie almalya, N° 43, Août 2008, p. 14.

وبغض النظر عن التراتبية في العلاقة التي تربط بين المركز والإدارات الغير المركزية ينبغي تقييم وتطور التجارب المكتسبة في مجال اللجوء إلى عقود البرنامج بين هذين المستويين الإداريين فيما يخص التصريف الترابي لخطط العمل القطاعية وتحويل الإختصاصات والموارد المطابقة لها من المركز إلى المحيط، ومن شأن هذه الصياغة الدولية للإلتزامات المتبادلة بين هذين المستويين، أن يجعل مسار اللاتركيز أكثر شفافية وتحفيزا وترغيبا في المسؤولية⁹²⁰.

ثانيا: الشراكة

تعتمد السياسة الجديدة للشراكة على علاقات التشارك والمساهمة والإستغلال المشترك للموارد المالية والبشرية لتقديم خدمات إجتماعية وإنجاز مشاريع تنموية أو حتى تحمل تكاليف خدمات عامة، كما تشكل إحدى الآليات الرئيسية لترجمة سياسة القرب، وستعلق الأمر بمحاربة الفقر وتحسين ظروف عيش السكان عبر تلبية حاجياتهم الأساسية إعتقادا على إختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها⁹²¹.

يتعلق الأمر بمقاربة جديدة للتنمية المنسجمة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الجهات لإنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة تراعي مبادئ الحكامة وتنهض بالديمقراطية الترابية وتفضل سياسة تستجيب لحاجيات السكان⁹²².

وتعتمد هذه التجربة في فرنسا منذ مدة طويلة، حيث تنجز غالبية المشاريع في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا يزال التشارك يلعب دورا مهما في ميدان التسيير العمومي⁹²³.

⁹²⁰ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص. 46.

⁹²¹ - عبد الحميد عواد، قانون المالية ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، 2005، ص. 52.

⁹²² - عائشة رحيم، مرجع سابق، ص. 13.

⁹²³ - Infrastructure et partenariat public-privé, Revue AL MALIYA, N° 38, Juin 2005, p. 13.

ثالثا: مقارنة النوع الاجتماعي

تتجه أغلب الكتابات القانونية إلى أن مفهوم "النوع" هو مفهوم متعدد الإستعمالات، ظهر في الدول الأنجلوسكسونية، ويمثل أداة تحليل وتخطيط وتقييم لمعرفة الواقع⁹²⁴، وتمكن هذه المعرفة من العمل وفق خطة تتمحور حول النساء والرجال والأولاد والبنات نظرا لقيمتها المتساوية وأيضا لإحتياجاتهم المتباينة، ويصفها جانب آخر بأنها تمثل العملية التي تمكن من تقييم القرارات التي تتخذها السلطات العمومية وقياس مدى إسهامها في معالجة إشكالية الفوارق الاجتماعية المرتبطة بالنوع الاجتماعي وتحسين الأوضاع المعيشية⁹²⁵.

وبين هذا وذاك، تبقى مقارنة النوع الاجتماعي من الوسائل المكرسة المنهجية التي تركز على النتائج وبالأخص مقارنة النوع الاجتماعي لأنها تنطوي على مراعاة الميزانية الجهوية المختلف إسهامات الرجال والنساء والحرص على الاستجابة للحاجيات الآنية أو الاستراتيجية لهم، هذه المقاربة لا تهدف إلى تخصيص ميزانية لكل فئة منهم، وإنما تؤمن بالإنصاف بينهم في مجال توزيع الموارد.

وتتوخى ميزانية النوع الاجتماعي إعادة توثيق العلاقة بين الموارد المرصودة وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمنشودة والتي يتم قياسها بواسطة مؤشرات النجاعة، وفي هذا الإطار يأتي إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في مسلسل تحضير الميزانية لتتويع المجموعة من المنجزات والإصلاحات التي شهدتها البلاد في السنوات الأخيرة بهدف إرساء مبادئ المساواة والعدالة.

إن مأسسة إدماج النوع الاجتماعي في ميزانية الجهة والانخراط المتزايد للفاعلين الترابيين، يؤكد على الأهمية التي تكتسيها هذه المقاربة، لأن إدماج النوع الاجتماعي في الميزانية يسعى لتحقيق أهداف أهمها⁹²⁶:

- تقوية الجهود لمحاربة الإقصاء

⁹²⁴ - محمد سكلي، مرجع سابق، ص. 269.

⁹²⁵ - Noufisa EL MOUHADIDI, Les fondements de la politique budgétaire du genre au Maroc, REMALD, N° 25, 2008, p. 113.

⁹²⁶ - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 207.

- ضمان توزيع أفضل للموارد

- الاستجابة لهاجس العدالة والفعالية والإنصاف.

الفرع الثاني: سبل دعم التمويل الجبائي الجهوي

بالرغم من أهمية المقتضيات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن وجود مجموعة من الحدود على مستوى بنية النظام الجبائي الترابي والمحلي تفرض اتخاذ مجموعة من التدابير قد تساهم في تحسين مصادر التمويل الجبائي لهذه الوحدات الترابية، ولقيام الجهات والاختصاصات المسندة إليها تحتاج إلى توفير موارد مالية كافية، لكن دور الموارد الجبائية لازال غير كافي لتغطية جميع نفقات الجهة، بل حتى الطريقة المعتمدة في توزيع وتقوية الموارد المالية المحولة من طرف الدولة يتسم بعدم التوازن العادي بين مختلف الجماعات الترابية، كما أن القانون 47.06 يحتاج للإصلاح قصد مواكبة المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 111.14، كما يسجل غياب مقتضيات قانونية خاصة بالملزم على مستوى النص الجبائي، لأن الاعتراف القانوني بدور الملزم كشريك رئيسي في التنمية الجهوية والترابية، من شأنه أن يساعد في قبول واستيعاب النص الجبائي من طرف الملزمين، وبالتالي أداء الرسوم الجبائية.

الفقرة الاولى: تجاوز الحدود المرتبطة بتدبير الجبايات المحلية وتوزيع الضرائب

المحولة من الدولة إلى الجهات

تعرف الإدارة الجبائية الترابية مجموعة من الإكراهات على مستوى تدبير الرسوم المحلية.

أولاً: إصلاح الإدارة الجبائية

أصبح لازماً إعادة النظر في هيكلية الإدارة الجبائية⁹²⁷ قصد تحقيق الفعالية والنجاعة في هذا المرفق العام.

هذا الجهاز يحتاج إلى إصلاح جذري⁹²⁸ سواء على مستوى البنية أو طريقة الاشتغال، حيث نلاحظ أن وضعية موظفي شساعة المداخل، تختلف عن وضعية موظفي

⁹²⁷ - يوسف الشبيهي، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015/2016، ص. 254.

وزارة المالية بالرغم من تشابه الأدوار في كثير من الحالات، حيث نجد أن موظفي وزارة المالية لهم امتيازات وحقوق لا يتوفر عليها موظفي شساعة المداخل، ويمكن اعتبار هذا التمييز من أهم أسباب سوء تدبير الرسوم المحلية نظرا لعدم المساواة في الحقوق بين الموظفين.

كما نلاحظ خضوع الشسيع لسلطة كل من رؤساء المجالس والمحاسبين، وهو معطى قد يكون سببا للتمييز بين الملزمين، وقد يتم توظيف الجباية المحلية كأداة انتخابية من طرف بعض الرؤساء، لذلك وجب التفكير في رسم معالم العلاقة بين رؤساء المجالس وشساعة المداخل.

ولضمان تحصيل سليم للرسوم المحلية وجب الاهتمام بالشيسيعيون عن طريق منحهم بعض الامتيازات توازي المهام المنوطة بهم، وذلك بتحفيز هذا الجهاز لأنه يعد من النقط الرئيسية لتحسين تدبير الجبايات المحلية. بالإضافة إلى تحسين ظروف الاستقبال بهذه الإدارة وتوفير ظروف محفزة للملزم عند أدائه للرسوم بشساعة المداخل، من خلال توفير ظروف مشابهة لتلك الموجودة في بعض المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص.

كما وجب الإشارة إلى سوء ظروف استقبال الملزمين على مستوى شساعة المداخل، وكذلك غياب وسائل رقمية للإرشاد وتوجيه الملزمين⁹²⁹، مما قد يكون دافعا وسببا في عزوفهم عن أدائهم الدين الجبائي.

لذلك وجب الاهتمام الكافي بالملزم، من خلال تمكينه من مجموعة من الحقوق والتحفيزات التي تمكنه من أداء الدين الجبائي. وبقراءة القانون رقم 47.06 نلاحظ أنه لا يتضمن أي باب خاص بالملزم لذلك يجب تخصيص بنود ضمن القانون الجبائي المقبل تبين حقوق الملزم في علاقته مع الإدارة الجبائية الترايبية.

كما وجب الاهتمام بالتكوين المستمر لموظفي الإدارة الجبائية⁹³⁰، من أجل مواكبتهم للمستجدات القانونية والتدبيرية المرتبطة بالرسوم المحلية، كما وجب استعمال

⁹²⁸ - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 233.

⁹²⁹ - نفس المرجع سابق، ص. 247.

الإدارة الجبائية للمعلومات في تدبير بعض الرسوم قصد تعميم استعمال التكنولوجيا الحديثة⁹³¹ في هذه العملية لضبط عدد الملمزمين والأداء والتقدم... لهذا فالجهات وباقي الجماعات الترابية مطالبة بالاستفادة من تجربة المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة في هذا المجال، لكي تتمكن من ضمان تدبير جيد للجبائيات المحلية.

ثانيا: إصلاح النظام الجبائي الترابي:

إن تحليل بنية النظام الجبائي المحلي تبين أنه يحتاج إلى مجموعة من الإصلاحات، وذلك لمواكبة المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهات وباقي الجماعات الترابية، لهذا وجب القيام بمجموعة من الإصلاحات على مستوى النص القانوني⁹³² قصد توسيع الوعاء الجبائي وذلك بإحداث رسوم جديدة لفائدة هذه الوحدات الترابية كالرسم البيئي، كما هو الحال في الأنظمة الجبائية المحلية المقارنة⁹³³، وكذلك على المصانع الملوثة للبيئة، وكذلك بعض الأعمال المرتبطة بالعالم القروي بصفته الأكثر اعتمادا على الموارد المحولة من طرف الدولة بدل الجبائيات المحلية كفرض رسم على عملية حفر الآبار الكبيرة الموجهة للفلاحة الكبرى المسقية والعصرية، بالإضافة إلى ضرورة التقليل من حجم الإعفاءات نظرا لأهمية إخضاعها للرسوم المحلية عوض إعفائها لدعم مالية الجهات وكذلك باقي الجماعات الترابية والتي تتسم في غالبيتها بضعف الجبائية، كما أن المشرع مطالب بإعادة النظر في بعض الرسوم المحلية كالرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ، حيث لا تستفيد منه جميع الجهات، نظرا لعدم توفرها على موانئ كجهة فاس مكناس وبني ملال خنيفرة ودرعة تافيلالت، كما يجب أن يكون الإصلاح المرتقب بعيدا عن المزايدات السياسية أو مجالا لحماية امتيازات فئة معينة. لأن الحباية المحلية في الدول المتقدمة تعتبر ركيزة أساسية لدعم البرامج والمشاريع التنموية.

⁹³⁰ - Mouha OUMATO, la formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire N° double 2-3, Janvier- Juin 1993, p. 37.

⁹³¹ - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 266.

⁹³² - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 235.

⁹³³ - محمد شكيري، تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبائيات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66، 67، 2006، ص. 58.

في حين ورغم أهمية الإصلاحات التي عرفها النظام الجبائي المحلي بالمغرب فإنه لازال محتاجا إلى بناء جديد، محايد (سياسيا) ومتكامل، لكي يقوي مكانة الموارد الجبائية ضمن مجموع موارد الجهات والجماعات الترابية⁹³⁴.

الفقرة الثانية: اعادة النظر في توزيع مساهمة الدولة بين الجهات

إن المرسوم رقم 997.2.15 بتاريخ 30 دجنبر 2015 المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمة الدولة بين الجهات اعتمد معايير غير منطقية لتوزيع مساهمات الدولة بين هذه الوحدات الترابية، فنسبة 37.5% بناء على عدد الساكنة كأحد معايير التوزيع يجانب الصواب كثيرا، لذلك وجب مستقبلا اعتماد مؤشرات لها علاقة بالتنمية، وبرجوعنا إلى نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى بالمغرب سنة 2014 يتبين أن الجهات التي تعرف نقصا على مستوى التنمية بكل أبعادها ستستفيد من دعم أقل مقارنة مع الجهات التي لها موارد ذاتية مهمة، وذلك ما يمكنه استخلاصه من الجدول التالي⁹³⁵:

جدول 19: يبين توزيع عدد سكان المغرب حسب الجهات

الجهة	عدد السكان	المساحة (كلم2)
درعة – تافيلالت	1634212	115,592
طنجة تطوان الحسيمة	3556729	15.120
الشرق	2314346	90127

⁹³⁴ - المحجوب الدربالي، آفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي، المنازعات الضريبية وتحصيل الديون العمومية، الجزء الأول، منشورات مجلة القضاء المدني، سلسلة دراسات وأبحاث، 2015، ص. 134.

⁹³⁵ - نتائج الإحصاء لسنة 2014. أنظر موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.ma.

38.881	4231164	فاس- مكناس
18,385	3178926	الرباط سلا -القنيطرة
36.238	2519514	بني ملال - خنيفرة
25.830	6830500	الدار البيضاء - سطات
40.345	4511933	مراكش - آسفي
59.071	2676847	سوس ماسة
58.071	433847	كلميم واد نون
201.240	367758	العيون - الساقية الحمراء
131.00	152000	الداخلية - وادي الذهب

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط نتائج احصاء 2014

إذا قمنا بتحليل معطيات الجدول أعلاه نجد أن جهة الدار البيضاء سطات تأتي في المرحلة الأولى من حيث الاستفادة حسب معيار عدد السكان، ثم بعد ذلك جهة الرباط - سلا - القنيطرة علما أن أهم الاستثمارات العمومية متمركزة في هذا المحور كما يبين ذلك بجلاء الجدول التالي⁹³⁶:

جدول 20 : يبين توزيع الاستثمارات العمومية حسب الجهات.

الجهة	توقعات 2016	النسبة %
درعة - تافيلالت	2189	2
طنجة تطوان الحسيمة	11212	10.4
الشرق	3686	3.4
فاس- مكناس	5130	2.8
الرباط سلا -القنيطرة	28731	26.4

⁹³⁶ - مجلة المالية، ملف خاص بالمالية المحلية: تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29 يناير 2016، ص. 17.

2.8	3045	بني ملال – خنيفرة
36.8	39731	الدار البيضاء – سطات
6.1	6611	مراكش – آسفي
3.1	3354	سوس ماسة
1.3	1401	كلميم واد نون
1.3	23.14	العيون – الساقية الحمراء
0,6	670	الداخلية – وادي الذهب

المصدر: إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط حول توزيع الاستثمارات بين الجهات

يتبين من خلال ما سبق أن معايير توزيع مساهمة الدولة للجهات يتم وفق صيغة يجب إعادة النظر فيها في تقديري الشخصي، فالأصل أن الجهات ذات الموارد المحدودة يجب أن تحصل على دعم أكبر من الجهات التي لها موارد متعددة، وبالتالي فالجهات التي تعرف نقصا على مستوى الاستثمارات العمومية بكل أنواعها وضعفا في الموارد الجبائية في حاجة ماسة أكثر من غيرها إلى مساهمة أكبر وتحويلات أكثر من طرف الدولة من أجل تحقيق إقلاع اقتصادي حقيقي وتنمية شاملة تحرر الإنسان المغربي من عقدة التفاوتات المجالية والاجتماعية. هذا بالإضافة الى ضرورة العمل على تاهيل الجهة لاستقطاب المشاريع الاستثمارية عن طريق ثقافة التنمية الجهوية بواسطة المقاولات وتشجيع الابتكار والذكاء الترابي مع اعتماد الآليات الحديثة للتعريف بمؤهلات التراب الجهوي كالتسويق الترابي الذي يعتبر كالية للرفع من القدرات الاقتصادية للجهات مثلا.

خاتمة الفصل الثاني

إن تحقيق الإستقلال المالي للجهات رهين بتوفير مجموعة من المقومات والشروط والمقاربات الكفيلة بضمان تمكين مؤسسة الجهة من ممارسة اختصاصاتها اعتمادا على مواردها المالية الذاتية، مع حرية اتخاذ القرارات المالية بعيدا عن تدخلات المركز. وذلك بتعزيز إمكانية التمويل الذاتي عبر تقوية الموارد المالية الذاتية وحرية تحديدها. والرفع من مردودية النفقات الجهوية وترشيدها، وتوجيهها لإنجاز البرامج التنموية والمشاريع الهيكلية إضافة لاعتتماد آليات التدبير المعمول بها في القطاع الخاص في عصرنة تدبير مالي الجهة.

ونظرا لأهمية مبادئ الحكامة الجيدة في الرفع من نجاعة ومردودية التدبير المالي للجهات، أصبح لزاما تدقيق أوجه تدخلات الجهة ومنحها حرية صناعة القرار المالي الجهوي وتمكينها من الوسائل و الإمكانيات الكافية للقيام بادوارها التنموية في مجالات اختصاصاتها، مع العمل على توضيح المهام وتجاوز تداخل الاختصاصات بين الجهة والدولة وتخفيف قبضة هذه الأخيرة على مالية الجهة، وتجويد آليات الرقابة بشكل يساهم في ضمان شفافية الممارسة المالية، ومن تم تقوية مالية الجهة وتعزيز مكانتها كفضاء قرار مستقل عن تدخلات المركز وهو تفرقه وتثبته الفرضية الرابعة والخامسة التي أشرنا إليها في مقدمة البحث : تدل الممارسة المالية للجهات على ضعف استقلالها المالي عن الإدارة المركزية بالنظر إلى طبيعة مواردها المالية التي لا تشكل ضمنها الموارد الذاتية إلا نسبة ضعيفة، مقابل حجم الموارد المحولة من الدولة، إضافة إلى التدخلات الواسعة للإدارة المركزية وأجهزة الرقابة على مستوى المقررات المالية للجهة. / ارتهان الاستقلال المالي بتوفير المقومات والشروط المدعمة والمعززة للاستقلال المالي، أهمها تدعيم إمكانيات التمويل الذاتي وتحديث التدبير المالي وإعمال مبادئ الحكامة الجيدة.

وإذا كان تاريخ السياسات الجبائية المحلية في المغرب، قد عرف ميولا واضحة نحو جعل المصالح الجبائية للدولة تلعب دورا محوريا في تجبير واجارة الجباية المحلية، سواء على مستوى تحديد الوعاء أو التحصيل، فإن توجهات دستور 2011 في موضوع

دعم اللامركزية الجهوية بات يفرض اجراء الاستقلال المالي لهذه الوحدات الترابية، في اطار من التضامن بين جميع هذه الجماعات الترابية، موازنة مع الابقاء على التدخل المالي للدولة للاسهام في سد العجز في مجالات التنمية البشرية والتجهيزات التحتية والبنيات الاساسية، وتدعيم السلطة المالية والجبائية للجهات ،فضلا عن ضمان التوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات ، قصد التخفيف من التفاوتات الاجتماعية والمجالية بينها تفعيلاً للفصل 142 من دستور 2011.

خاتمة القسم الثاني

يرتبط مفهوم التنمية الجهوية بقدرة الجهات على برمجة المشاريع التنموية وفق مقارنة استراتيجية تضع أهداف واضحة في حدود الإمكانيات المتاحة والممكن توفيرها، وبتقوية جاذبية مجالاتها الترابية لاستقطاب المزيد من الاستثمارات في كل المجالات الصناعية والسياحية و الفلاحية وغيرها، والتي تساهم بدورها في إنعاش الاقتصاد الجهوي، ويرتقب من الجهة في إطار الجهوية المتقدمة أن تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للبلاد وفي الاستثمار الأمثل لمؤهلاتها ومواردها الذاتية ومشاركتها في إقامة وإنجاز المشاريع الكبرى المهيكلية لترباها، وتحقيق ذلك يتوقف على تأهيل الجهة لتدبير مشاريعها الذاتية من جهة، ولاستقطابها للاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء من جهة ثانية.

وتأهيل الجهة لتدبير ناجع للمشاريع يفرض تقوية قدراتها التدبيرية من خلال ضمان أسس استقلالها الإداري وتعزيز إمكانياتها المالية في أفق تحقيق استقلالها المالي، كما يتوقف على حجم الصلاحيات والسلطات المخولة لها وعلى هامش حريتها في التصرف والتقرير في قضاياها تفعيلا لمضمون التدبير الحروباقي المبادئ الاخرى التي يركز عليها التنظيم الترابي والجهوي بالمغرب.

كما أن تحقيق التنمية المندمجة على المستوى الجهوي، يفرض تشجيع مساهمة القطاع الخاص في إقامة المشاريع والاستثمارات وإحداث مناصب الشغل، وهو ما يقتضي إعادة تنظيم وتجهيز التراب الجهوي الذي تمارس فيه المقاولات نشاطها بغرض توفير بنيات محفزة لاستقبال الأعمال ورواجها، واعتماد المجالس الجهوية للتقنيات الحديثة التي تمكنها من دخول غمار المنافسة لجذب الاستثمارات والمشاريع التنموية ووضع استراتيجية للتعريف أكثر بالتراب الجهوي والترويج لمختلف العناصر المكونة له مع توفير قاعدة المعطيات عن مختلف المؤشرات القطاعية على المستويات الجهوية لتسهيل الاطلاع عليها من مختلف الفاعلين وبالتالي توجيه المشاريع نحو المجالات الأكثر خصا صا وتجاوبا مع انتظارات الساكنة.

ولقد حاول المغرب أن يسير في الجهوية بشكل تدريجي وذلك بخلق وحدات ترابية بهدف التلاؤم بين متطلبات الدولة والتراب الوطني والظروف المحيطة بالبلد، وهكذا كانت مستجدات دستور 2011 في الشق المتعلق بالجهوية وقبلها الخطابات الملكية التي وضعت الأسس والأهداف والمرتكزات التي يجب أن تقوم عليها الجهة .

كما نجد أن الجهة أخذت مكانة فاقت كل التوقعات، حيث تم تخصيص الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى في دستور 2011.

وتطرقت إلى المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وخصوصا جانب الوظائف التنموية لهذه المؤسسة والذي يتطلب جهدا كبيرا في عملية التنزيل لتحقيق دفعة قوية للديمقراطية المحلية.

واخيرا أن خيار الجهوية هو المدخل لتجاوز مجموعة من المعوقات والإختلالات والعبور نحو تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية الجهوية الشاملة والمتوازنة والمندمجة.

و أكد أن تنزيل هذا الورش اعتمد قلب معادلة التدبير الترابي للمملكة عبر منح هيئات اللامركزية الجهوية صلاحية والإختصاصات الضرورية لتحويل الجهة إلى إطار للتنمية عبر مجموعة من المبادئ الدستورية وآليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية والتي لا زالت في مراحلها التأسيسية.

كما يتوقف التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة على مجموعة من الإجراءات وأهمها إعداد ميثاق وطني لعدم التركيز يهدف إلى بناء نظام فعال لإدارة لامركزية يعتمد مقاربة ترابية قائمة على نقل الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى الجهات مع توفير الإمكانيات المادية الضرورية لاشتغال صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات. مع احترام المصالح المركزية لتعاقداتها بخصوص الموارد المحولة من الدولة إلى الجهات خصوصا وأنني لاحظت أنه خلال سنين 2016-2017 لم يتم احترام الإلتزام بكل التعهدات المالية لتنفيذ كل البرامج المسطرة، حيث أن الجهات منخرطة في تنفيذ الاختصاصات المشتركة وهي متذبذبة إن لم نقل لم تبدأ بعد تنفيذ اختصاصاتها الذاتية بالشكل المطلوب.

ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى ثقافة المنتخبين الجهويين والصعوبات التي واجهوها في عدم إختيار الأولويات التي تدخل في الاختصاصات الذاتية للجهة وكذلك إلى إشكالية التحديد الدقيق لكل الاختصاصات.

خاتمة عامة

حاولت من خلال هذا البحث الإجابة عن الإشكالية المحورية التي توطره بإعتماد دراسة تحليلية لمختلف الجوانب المتعلقة بالموضوع فتوصلت إلى جملة من الخلاصات أبرزها أن البعد الجهوي يعد الإطار المناسب لصياغة المخططات والبرامج التنموية وكيفية تنفيذها، ذلك أن السلطات المركزية لا تستطيع تدبير مختلف المشاريع والأوراش ذات الطابع الترابي على المستوى المجالي، لتبرز بذلك ضرورة تقسيم المجال إلى مناطق متوازنة من حيث التجهيزات والإمكانيات، تتاح معها للوحدات الترابية سلطة اتخاذ القرار والتدبير المستقل للمشاريع بدءا بتحضيرها وصياغتها، ثم إقرار إنجازها وتقييم تنفيذها، فالبعد الجهوي يعتبر آلية تنموية أكثر من مجرد مجال لتنفيذ البرامج والمشاريع.

وإذا كان النظام اللامركزي يتأسس على منح إختصاصات تقريرية واسعة لهيئات جهوية تتمتع باستقلال إداري ومالي، قادرة على تسيير الشؤون الترابية وتحقيق التنمية المنشودة عبر أدوات قانونية، تدبيرية، مالية وبشرية فلا يمكن تصور نجاح أي نظام لامركزي بوجود جهات ضعيفة القدرة التدبيرية، وعلى هذا الأساس تعد قدرة التدبير الناجح للبرامج والمشاريع التنموية بالحرية المطلوبة والمناسبة، إحدى أهم مرتكزات التنمية الجهوية.

كما أن تعزيز وتفعيل الضمانات الدستورية والقانونية المتعلقة بتقوية الاستقلال المالي للجهات، يعتبر من أهم مرتكزات التدبير الفعال للتنمية الجهوية، وإذا كانت الإرادة السياسية والنصوص التشريعية تؤكد على حرية التدبير والتنفيذ كمبدأ عام، فإن هذه المقتضيات تبقى عامة ولا تركز على حرية برمجة المشاريع وتنفيذها من قبل الجهات، وعلى ذلك يعد الحق في التدبير المستقل للتنمية الجهوية وإقرار المشاريع المساهمة فيها أبرز أسس العملية التنموية.

من جهة أخرى فإن واقع الممارسة يؤكد ضعف ثقافة التدبير الحديث لدى المسؤول الجهوي لأسباب عديدة، تساهم فيها عوامل متداخلة تحول دون الإرتقاء بالمشاريع إلى مستويات الإنجاز المطلوبة وبمقاييس الجودة المعمول بها دوليا، ولذلك فإن الإهتمام اليوم

بمقومات التدبير العمومي الجديد، أضحت تفرض المراجعة العملية للحدود بين القطاعين الخاص والعام، وبين الحقول الإقتصادية و الإجتماعية كمدخل أساسي لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف بشكل يسمح باستعمال موفق للقدرات و الامكانيات والوسائل ، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات والمهام في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام الترابي الذي أفرز ما أصبح يعرف بأزمة الحكامة، ثم إن ضعف تطبيق الجهات للآليات التدبيرية الحديثة، في مختلف مراحل مشاريعها التنموية أفرز جملة من الإختلالات تأخرت المجالس الجهوية في معالجتها وبالأخص محدودية التصور والبرمجة والتخطيط والإشراف على البرامج والمشاريع، وعدم الإهتمام بدراسات جدواها التقنية والإقتصادية والإجتماعية، وضعف ثقافة التدبير بالنتائج، وصعوبة التحديد المسبق للأهداف في ظل ضعف الإمكانيات والقدرات، إلى جانب تهميش منطق تحديد الأولويات وفق الحاجيات الملحة للمواطنين، وغياب الشفافية في مختلف مراحل تدبير معظم المشاريع، وغياب الإنسجام والتوافق حول ترتيب أولويات لائحة المشاريع التي يقرر تنفيذها فوق مجال ترابي معين خلال مدة زمنية محددة بسبب تعدد المتدخلين وضعف آلية التنسيق بينهم، وغياب الرؤية الشاملة في كل تراب الجهة حيث نجد مشاريع موجهة بهاجس إنتخابي محض في جزء من جغرافية الجهة، كما أن تحقيق المشاريع للأهداف المتوخاة منها يتطلب اعتماد التقييم كأحد أوجه المراقبة

إن تعدد مشاكل تدبير المشاريع التنموية الجهوية يؤثر سلبا على مصداقية التدخل العمومي الجهوي، ويساهم بالتالي في استمرار محدودية دور الجهة في التفعيل الإيجابي لاختصاصاتها كمقرر ومنفذ للمبادرات التنموية، واستمرار مظاهر تبذير المال العام، ثم ضعف استجابة المشاريع لحاجيات وانتظارات المواطنين، لذلك فإن تحقيق التنمية يتطلب توفير شروط مناسبة تتاح معها للجهات فرصة التدبير الحر بمقومات جديدة تتوخى الإقتصاد والفعالية والمردودية.

وإذا كان الهدف الرئيسي للجهة هو تحقيق التنمية فإن وصول مبتغى كهذا، لن يتم إلا بتكثيف وتنسيق جهود المتدخلين والشركاء والمساهمين في الفعل العمومي الجهوي، في إطار إصلاح جهوي يكفل التوازن والتضامن والانسجام بين مختلف المناطق والجهات

لتحقيق نتائج أفضل، فالإشارة واضحة على ان الجهة تحتل مكانة الصدارة في التنظيم اللامركزي وتستند على أسس ومقومات واضحة تحدد الصلاحيات والمسؤوليات والإمكانات في إطار منظومة جديدة للتدبير تتوخى تحسين الأداء.

فالرهان الأساسي الذي يتعين ربحه، هو اعتماد منهج لتوزيع السلط والأدوار بين الدولة والجهة على أساس الاختصاص والتنسيق والتكامل والشراكة و التعاقد، وذلك في إطار منظور شمولي ومندمج لتطوير اللامركزية وعدم التمرکز على المدى المتوسط والبعيد، وهذا يتطلب تجاوز التباين الحالي بين الخطاب السياسي والممارسات الملموسة في مجال تنزيل الجهوية المتقدمة من خلال انتهاج مقاربة موضوعية مبنية على إرادة سياسة وطنية واضحة والتزام جماعي لتشييد صرح الجهة الجديدة على أسس متينة وعقلانية ومضبوطة انطلاقا من تراكمات التجارب السابقة.

و نظرا لمحدودية الموارد المالية المتوفرة و تزايد متطلبات التنمية أضحي من اللازم تشجيع مساهمة القطاع الخاص وكافة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين على مختلف المستويات الوطنية والجهوية، ودعم المبادرات الفردية والجماعية لتحقيق التنمية الشاملة وذلك عن طريق الديمقراطية و تمكين النخب الجهوية من المشاركة الفعلية في تدبير الشأن الجهوي مع توفير شروط المشاركة الواسعة للسكان لضمان حقها وواجبها في اقتراح وتتبع تنفيذ وتقييم كل البرامج التنموية بالجهة لذا يجب التركيز على وضع الأسس الموضوعية لدمقرطة مشاركتها في بلورة المشاريع التنموية ومن ثم مساهمتها في عملية التنمية. كما أن تدبير وتحقيق التنمية الجهوية، يفرض ترسيخ ثقافة المشاركة في أي مشروع تنموي.

إن الجهات يجب أن ينظر إليها كمقاولات كبرى، وعليها نهج سياستها بذكاء في سياق التنافس والتكامل، وأن تقوم كذلك بإدماج أنظمة ذكية في سيرورة اتخاذ القرار وتكوين أصحابه كضرورة من ضروريات الذكاء السياسي والترابي، فهي مطالبة بأن تنظم نفسها وتبتكر حلولاً خاصة لمواجهة التحولات، وأن تعمل على الرفع من تنافسية مجالاتها وتتيح شروط تنميتها المستدامة، وال تنمية كهذه تقتضي ليس فقط تعبئة كافة للإمكانات الذاتية للجهات ، بل أكثر فأكثر إدماج فرص الاستفادة من حركية البضائع والأشخاص

والمعارف التي تتيحها عولمة الاقتصاد، لذلك فإن كل جهة مطالبة باعتماد مجموعة من الميكانيزمات والتقنيات الحديثة للتدبير المستمدة من عالم المقولة التي تساعد على الترويج والتعريف بمؤهلاتها ، بغرض استقطاب الاستثمارات التي تساهم في إنعاش تنميتها وتقوية اقتصادها، على أساس أن التنمية المندمجة لا تقتصر على ما تنتجه الجهات من برامج تنموية ذاتية، بل تتطلب فتح مجالاتها أمام رساميل خاصة في أفق تكريس وتعزيز التنمية الجهوية بواسطة المقولة.

فالرهان سيظل متمثلا في تمكن كل جهة من التموّع في رقعة المدن العالمية الكبرى للفوز بحصص من السوق وخلق ثروات ومناصب شغل، وهو ما يتطلب مجهود استثنائي لتقوية وتعزيز البنيات التحتية لاستقطاب مزيد من الاستثمارات

إضافة إلى هذا، وجب التركيز على العنصر البشري وإيلائه العناية اللازمة لتأهيله من خلال تأطير المنتخب والموظف وتكوينه في المجالات ذات صلة بمهامه لكي يصبح مؤهلا لصياغة التصورات والبرامج والمشاريع التنموية، كما أن الضرورة تفرض إيجاد نخب جهوية تتلاءم والبنية الإدارية المستقبلية للجهة التي تفرض نفسها بشكل كبير مع إرفاقها بإذكاء روح المسؤولية لدى هذه النخب وتقديم الحساب

أضحى الجميع وأكثر من أي وقت مضى، مقتنعا بضرورة تفعيل الجهوية المتقدمة للإستجابة لتطلعات مختلف المكونات والفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالجهة هي مستقبل الاستثمار و فرصة للاستعمال المعقلن للموارد المختلفة، ومجالا للإبداع والتجديد والابتكار.

كما أن نجاح الجهوية المتقدمة يتطلب الإسراع بإصلاح شامل للمنظومة الجبائية كرافعة لتنمية موارد الجهة، وتحسين مناخ الأعمال وضمان الانسجام والتجانس مع النظام الضريبي الوطني، واستبدال المنظومة الحالية التي تعتبر متجاوزة في ظل واقع ترابي جديد وجهوية متقدمة وكاستحضار للتجارب المقارنة، كالنموذج الفرنسي مثلا، نجد أن موارد جماعاتها الترابية ارتفعت سنة 2012 إلى حدود 227 مليار أورو، وهي موارد تستند بالخصوص على الجبايات المحلية، أما في ألمانيا فنسبة الضرائب المرصودة من قبل الدولة

للجهات تتعدى 50%. إذ أن أهم الموارد المالية يتم اقتسسامها بين الولايات والاتحاد الفيدرالي، أحيانا بالتساوي، وأحيانا أخرى بنسب مختلفة.

لأجل ذلك فالتدبير المالي الجهوي لابد وأن يتأسس على مقاربات استراتيجية منسجمة مع واقع باقي الجماعات الترابية وأولوياتها وحاجياتها التنموية، مع تكامل آليات الإعداد والتنفيذ وتلاؤمها مع قواعد التشخيص والتنزيل ووضع برامج التنمية الجهوية والتركبة المالية للمشاريع المهيكلية انطلاقا من الميزانية الجهوية ومساهمة الدولة وباقي الفاعلين مع ابداع حلول جديدة للتمويل.

ومن خلال دراسة النظام المالي للجهات في ضوء قانونها التنظيمي، يتضح أن هذا الأخير يشتمل على مجموعة من المستجدات التي تهم مالية الجهات، سواء من حيث مواردها وتقنيات تدبيرها او من حيث الرقابة الممارسة عليها، إلا أنه يبدو واضحا أن المقترحات الواردة في النص القانوني الجديد، وبالأخص تلك المتعلقة بالموارد المالية، لازالت غير كافية مقارنة مع تعدد المهام المسندة للجهات من أجل تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، ولذلك لا بد من إتخاذ إجراءات مرافقة ومواكبة لتقوية تلك الموارد من خلال البحث عن طرق مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل بما في ذلك موارد صندوق التاهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات ومنح هذه الوحدات الترابية حرية أكبر للاقتراض مع تعزيز قدرات صندوق التجهيز الجماعي كما وجب إحداث منظومة لتتبع وتقييم النتائج المحصلة وخصوصا في مجال التدبير المالي.

وإذ أسترشد بالخطابين الملكيين لصاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية للبرلمان لسنة 2017، وبمناسبة الاحتفال بعيد العرش لنفس السنة؛ واعتبارا لكون الجهوية هو ورش إصلاحي مهكل للدولة. وفي هذا الصدد يمكنني أن أتقدم بالمقترحات والأفكار التالية:

- إطلاق مسار تشاوري بين الجهات وكافة السلطات الحكومية المعنية بشأن الإطار العام للتعاقد بين الدولة والجهات. بما في ذلك مضامين هذا التعاقد وشروطه والأهداف المراد بلوغها من خلاله.

- تمكين المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الحكومية من صلاحيات تمكنها من التعاقد تحت إشراف القطاع الوصي حول التزامات برامج التنمية الجهوية وأجراً تلك التعاقدات في إطار لازمة اللامركزية واللاتركيز الإداري.
- خلق آلية للحوار والتشاور ومأسستها بين الحكومة ورؤساء مجالس الجهات من خلال جمعية جهات المغرب، تهتم بالقضايا المتعلقة بالتنمية على المستوى الجهوي والمرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية القطاعية جهوياً.
- الإستئناس ببرامج التنمية الجهوية ضمن المجهود الوطني لمراجعة النموذج التنموي الذي دعى إليه جلالة الملك بمناسبة افتتاح السنة التشريعية لسنة 2017.
- اعتماد مقاربة جديدة في توزيع الإمكانيات المالية المرصودة للجهات، تعتمد على سبيل المثال لا الحصر مؤشرات الفقر والهشاشة على مستوى الجهات، نسب التجهيز بالبنية التحتية الأساسية ومؤشر الولوج إلى الصحة وإلى التمدرس.
- تبني توصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والقاضية بإنشاء قطب اجتماعي على المستوى الجهوي في إطار اللاتمركز الإداري، من أجل تقوية التنسيق بين الجهة والقطاعات الحكومية غير المركزية المشكلة للقطب الاجتماعي؛
- اعتماد مسار تجريبي لممارسة الاختصاصات المشتركة للجهات (المواد 91 إلى 93 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات) وكذا الاختصاصات المنقولة للجهات (المواد 94 إلى 95 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات)، مع تحديد إطار تنظيمي ملائم وموحد لهذا المسار.
- التنزيل الأمثل للإمكانيات القانونية المتعلقة بإحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية للإجابة على التحديات المتعلقة بأجراً سياسات عمومية قطاعية تهم وحدات سوسيو مجالية متباينة.
- تطوير، تنويع وتجديد الإطار القانوني والتنظيمي والعملية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، في إطار ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها، بما في ذلك تسهيل شروط إبرام هذه الشراكات وتعبئة الموارد المالية اللازمة لها.

- تنظيم لقاءات علمية تشاورية مع أجهزة الرقابة القضائية والإدارية على المالية الترابية من أجل تحديد تشاركي للتوصيات ذات الأولوية التي يمكن إجرائها على المديين القصير والمتوسط في مجال التدبير المالي للجهات.
 - تبني الإشكاليات المتعلقة بالشباب والمرأة ضمن مسارات إقرار السياسات العمومية الجهوية.
 - التزام المجالس الجهوية بالقضايا المرتبطة بالمناصفة بين الجنسين، وبالطفولة والشباب والإعاقة.
 - مؤسسة استقبال مقترحات جمعيات المجتمع المدني وباقي الفاعلين المتعلقة بتنفيذ برامج التنمية الجهوية
 - تنظيم استشارات عمومية لساكنة الجهة بخصوص كل مسألة تدرج ضمن اختصاصات الجهة، في شكل جلسات حوارات جهوية، أو ورشات موضوعاتية أو مجالية أو استشارات إلكترونية باستعمال الموقع الإلكتروني الرسمي للجهة. مع إمكانية تنظيم هذه الاستشارات بمشاركة الجامعات وباقي الجماعات الترابية؛
 - تنزيل وأجراء آليات التقييم المنصوص عليها في المادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بما في ذلك تملك الموارد البشرية الإدارية والمنتخبة بالجهة للأدوات المنهجية لتقييم التقائية السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي بكل مكوناته.
 - تنظيم ندوات سنوية يحضرها كل الفاعلين بخصوص الموضوعات ذات الأولوية والأسئلة الأفقية المتعلقة بتنزيل وتفعيل الجهوية المتقدمة مع توجيه نتائجها إلى البرلمان وخصوصا مجلس المستشارين على مستوى التشريع والمراقبة وتقييم السياسات العمومية.
 - تعميم المصالح اللامركزية للقطاعات الحكومية في جميع الجهات والأقاليم والعمالات بالمملكة.
- وفي الختامؤكد على ما يلي:

أولاً: بخصوص التنمية

✓ إلزامية انخراط جميع الجهات لتوفير تصميم جهوي لإعداد التراب يبلور المنظور الاستشراقي للتهيئة المجالية في تناغم مع التوجهات الإستراتيجية للبلاد ومع متطلبات النهوض بكافة المناطق من أجل محو الفوارق المجالية والجهوية الكبرى فيما يخص التجهيزات الأساسية وتطوير القاعدة الاقتصادية للمجالات القروية والحضرية.

✓ التسريع بالتأشير التقني والمالي على برامج التنمية الجهوية حتى تنتقل هذه البرامج التي أعدتها الجهات بمعية مكاتب دراسات من وثيقة خاصة بالطموحات والنوايا الجهوية إلى وثيقة متفق حول محتواها بين الجهة والدولة، لذلك يتعين الشروع في حوار بين الدولة والجهات حول برامج التنمية الجهوية في اتجاه تقويم حجم هذه البرامج من حيث طبيعة المشاريع التي تتضمنها ولضمان التمويل لها؛

✓ تعريف مفهوم التعاقد بين الجهات والدولة والانتقال من الصيغ الرفضية إلى إطار واضح عبر خلق إطار مرجعي للتعاقد يعتمد كأرضية للتشارك لتنفيذ البرامج التنموية الجهوية.

ثانياً: محور تمويل الجهوية

✓ تحديد اختصاصات الجهات بشكل دقيق من أجل تمكينها من معرفة البرامج والمشاريع المسؤولة قانوناً عن تمويلها لتفادي الارتباك في التداخلات وتكرار المهام.

✓ التزام الدولة بنقل الأموال المحولة للجهات من ضرائبها في الوقت المناسب لتسهيل إعداد الميزانية الجهوية دفعة واحدة (التسيير والتجهيز).

✓ وضع سقف لتمويل الجهات لمشاريع الدولة التي تتعلق باختصاصاتها التي لم تنتقل بعد إلى المجالس الجهوية وكذا تمويل المشاريع الصغيرة التابعة لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

✓ التعجيل بإعادة النظر في قانون الجبايات المحلية للرفع من المداخيل الذاتية للجهات الرسوم الثلاثة المخولة لها ونسب الرسوم على الخدمات الجماعية وموارد المقالع....

✓ إعطاء الجهة سلطة واسعة لخلق وتسعير الرسوم الجهوية من أجل تكريس مبدأ الاستقلال المالي.

✓ التفكير في توسيع الوعاء الجبائي للرفع من المردودية الجبائية لتحقيق الاستقلال المالي عن المركز، مع تقليص الامتيازات الجبائية، وبالتالي إسهام كافة الملزمين في تحمل تكاليف التنمية مع عدم الرفع من الضغط الجبائي.

✓ إعادة النظر في تدبير الأملاك العامة للجهات لتنمية منتوجاتها والمحافظة عليها ومراقبتها.

✓ إعادة النظر في سياسة الاقتراض الجهوي عن طريق تبسيط المساطر وإعطاء الحرية للجهات للاقتراض من المؤسسات المالية والبنكية الأخرى، وذلك لتمويل المشاريع التنموية.

✓ التحول في التعامل مع الميزانية الجهوية من مجرد تدبير موازناتي وحساباتي إلى تدبير استراتيجي يعتمد منطق الأهداف والنتائج.

ثالثا: الجانب المتعلق بالموارد البشرية والإدارة الجهوية:

✓ استقطاب الكفاءات اللازمة التي تحتاجها الجهات لإنجاز مختلف المشاريع المبرمجة، ومن ضمنها تمكينها من اعتماد مساطر التعاقد والوضع رهن الإشارة أو صيغ قانونية أخرى كفيلة بالتشغيل بشكل أكثر مرونة ومردودية ونجاعة.

✓ وضع تصور على المدى القصير والبعيد وتفعيله يهم التكوين والتكوين المستمر لمختلف أصناف الموارد البشرية بالجهة.

✓ مراجعة الهيكلة الإدارية للجهات قصد ملاءمتها مع الواقع الجهوي ومتطلبات البرامج الجهوية للتنمية مع استحضار ترشيد النفقات.

هذا بالإضافة إلى:

❖ تقوية وتسريع جهود مصالح الدولة المركزية والترابية وتعبئتها لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة، لتجاوز انعكاسات التباطؤ في مجال اللاتمرکز الإداري على مبادرات التنمية المجالية على الصعيد الجهوي.

❖ تفعيل الآليات التشاركية للحوار والتشاور المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون التنظيمي للجهات، وذلك بغرض التعرف على الجهود الفعلية المبذولة من طرف هذه المجالس بإشراك المجتمع المدني للمساهمة بالأفكار والإقتراحات والتداول في قضايا التنمية الجهوية.

ويمكن أن أخلص إلى أن اقتصاديات الجهات في المغرب تختلف بحسب التنوع الحاصل في مواردها وأنشطتها، بين من يعتمد بالأساس على الصناعة، والأنشطة التجارية، وبين من يعتمد على الخدمات أو الصيد البحري أو الفوسفاط والفلاحة وبحصة أقل على البناء والأشغال العمومية وهو ما ينعكس على حجم مناصب الشغل وتوزيعها على القطاعات والجهات وخلق الثروة على المستوى الترابي، وبالتالي استمرار التفاوتات بين جهوية وجهوية متصاعدة مع عجز التضامن الترابي مما يحتم وضع استراتيجية تعمل على تطوير أقطاب تنافسية جهوية وشراكة استراتيجية بين القطاعين الخاص والعام وإعادة النظر في هيكله المراكز الجهوية للاستثمار وتفعيل ميثاق اللاتركيز الإداري، دون نسيان الوظيفة العمومية الترابية.

لائحة الجداول

- جدول 1 : نسب توزيع الضرائب بألمانيا 70
- جدول 2 : يبرز طبيعة وتركيبه ومهام الأجهزة المسيرة للجهات بفرنسا 78
- جدول 3 : يوضح مجالات تدخل كل من الجهات والأقاليم والجماعات 81
- جدول 4: تطور التحويلات من الموارد الناتجة عن الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل وحجمها في مجموع الموارد قبل دخول القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ..... 208
- جدول 5 :تطور الموارد المالية المحولة للجهات قبل 2015..... 209
- جدول 6:توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات برسم سنة 2016: 210
- جدول 7:مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2017 212
- جدول 8:مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2018 213
- جدول 9:توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية..... 242
- جدول 10:يبين النفقات العادية للجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015..... 243
- جدول 11:يبين النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية..... 264
- جدول 12:يوضح مقارنة بين الإعتمادات المخصصة للتسيير وميزانية الاستثمار ببعض جهات المغرب 267
- جدول 13:يبين نسبة تنفيذ اعتمادات الاستثمار في جهة الرباط سلا زمور زعير..... 269
- جدول 14 :بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة 271
- جدول 15: يبين تطور الإنفاق الجهوي بجهة فاس مكناس 274
- جدول 16 :يبين تطور نفقات التسيير لجهة الرباط سلا القنيطرة 275
- جدول 17 : مقارنة بين التحويلات التي كانت من مشروع القانون التنظيمي المقدم في 15 يناير 2015 والقانون التنظيمي رقم 111.14 ب 23 يوليوز 2015 312
- جدول 18:يوضح مجموع موظفي المحاكم المالية بين سنوات 2002 و2014..... 342
- جدول 19 :يبين توزيع عدد سكان المغرب حسب الجهات..... 357
- جدول 20 : يبين توزيع الاستثمارات العمومية حسب الجهات..... 358

لائحة الرسوم المبيانية

رسم توضيحي 1: توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية.....	196
رسم توضيحي 2: الضريبة المرصدة للجهات 2018	207
رسم توضيحي 3: يبين تطور الموارد المخصصة للجهات بعد سنة 2015	214
رسم توضيحي 4: يبين توزيع المداخل بين الجماعات الترابية سنة 2010	223
رسم توضيحي 5: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2011	224
رسم توضيحي 6: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2012	225
رسم توضيحي 7: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2013	226
رسم توضيحي 8 : يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014	227
رسم توضيحي 9: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2015	228
رسم توضيحي 10: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2016	230
رسم توضيحي 11: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017	231
رسم توضيحي 12: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017	232
رسم توضيحي 13: يبين تطور المبالغ المرصدة للجهات قبل وبعد سنة 2015	233
رسم توضيحي 14: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية.....	242
رسم توضيحي 15: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2010	253
رسم توضيحي 16: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2011	254
رسم توضيحي 17: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2012	255
رسم توضيحي 18: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2013	256
رسم توضيحي 19: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2014	257
رسم توضيحي 20: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2015	258
رسم توضيحي 21: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2016	259
رسم توضيحي 22: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017	260
رسم توضيحي 23: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017	261

رسم توضيحي 24: يبين توزيع نفقات الجماعات الترابية سنة 2015	264
رسم توضيحي 25: يبين تطور نفقات الجهات بين 2015 و 2017	266
رسم توضيحي 26: يبين تطور موارد الجهات بين 2015 و 2018	308
رسم توضيحي 27: يبين تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين بين 2016 و 2018	309

لائحة المصادر و المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- إيتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينة، كلية الحقوق الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.
- إبراهيم أبراش، البحث الاجتماعي، قضايا، إجراءات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة الكتب العدد 10، الطبعة الأولى 1984.
- احميدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، 2003.
- أنس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والوراقة الوطنية.
- بهيجة هسكر، الجماعة المقولة بالمغرب، - الأسس، المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010.
- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى، 2015.
- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني ازناسن، وجدة، الطبعة الاولى، 2015.
- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

- حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء القانونين الجبائيين رقم 30.89 و47.06.
- حميد أبولاس، مسلسل اللامركزية والجهوية بالمغرب، منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، قامت به كل من جامعة قاديس بإسبانيا وجامعة عبد المالك السعدي، مطبعة سبارطيل طنجة، طبعة 2010.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب: السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمنية، الرباط، 2015.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمنية الرباط، 2015.
- رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية.
- سعيد بوجروف، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، 2012.
- سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- سعيد جفري وكريم لحرش، الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟ الطبعة الأولى، فبراير 2010.
- سعيد جفري، الجبايات المحلية، مكتبة الرشاد، سطات، طبعة 2015.
- تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكاراف الطبعة الأولى، توزيع مكتبة الرشاد سطات.
- عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري، مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، 2017.

- عبد العزيز أشرفي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتربية المندمجة، مطبعة الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2005.
- عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، مطبوعات المعرفة - مراكش، 2015.
- عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991.
- عبد النبي ضريف، المالية العامة اسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار ابي رقرق للطباعة والنشر. الطبعة الثالثة، 2012 .
- عبد الكبير يحي، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد الجهوية السياسية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2000/84.
- عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2017.
- فاطمة السعيد مزرور، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003.
- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010.
- تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08، مطبعة طوب بريس، الرباط 2010.
- تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، 2011.

- المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016.
- محمد المهداوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، دراسة مقارنة مطبعة دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، 1990.
- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط - الطبعة الثانية، 2008.
- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، المطبعة الجديدة (الرباط)، 2003 .
- محمد حنين، تدبر المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، (الرباط)، الطبعة الأولى، 2005.
- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، الطبعة الأولى، 2007.
- محمد شريف وأحمد فاروق، حقائق عن ألمانيا، نشر وزارة الخارجية الألمانية، طبعة، 2004.
- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 94، 2015.
- محمد عبد الرحمان برادة، دفاتر الجهوية، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2017.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، 1998.
- المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، (مراكش) 1994.
- اللامركزية والشأن العام المحلي أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، المطبعة والوراقة الوطنية (مراكش)، الطبعة الأولى، 2000.

- نجيب جبيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الضرورة الإصلاح ورهان الحكام المالية، دار الأفق المغربية بالدار البيضاء، 2013.
- نصير مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011.
- يوسف الصابوني، الرقابة الإدارية على المالية العمومية، الواقع والآفاق، المنتدى الإقليمي حول تدبير المالية العمومية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنظم من طرف البنك الدولي، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة، 2013.

الأطروحات:

- إبراهيم التوري، تدبير الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.
- أحمد بوسيدي، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بوجدة، السنة الجامعية 2008-2009.
- أغمري حسن، التنظيم الجماعي، المستجدات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2012 - 2013.
- أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015.

- إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015.
- حورية المرضي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2003-2004.
- رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2000-2001.
- سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون العام الداخلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- سعيد جعفري، الرقابة المالية المحلية: محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1997/1998.
- شاكِر الموصدق، التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، نموذج جماعة الرباط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 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، الرباط، أكدال 2003.
- صالح النشاط، التدبير المالي التراشي بالمغرب – الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة

الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013.

• الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2001-2002.

• عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2010-2011.

• عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2015/2016.

• عبد الحفيظ أدمينو، البيروقراطية الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001/2002.

• عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2014-2015.

• عبد العالي الفيلاي، الجماعات المحلية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آلية الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015.

- عبد القادر الطالببي، مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق وجدة، السنة الجامعية 2001-2002.
- عبد الكريم يحيى، تقسيم التراب بالمغرب والسياسة الجهوية نحو اعتماد الجهوية السياسية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2008-2009.
- عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال - الرباط السنة الجامعية 2000-2001.
- العربي بجيجة، مطلب الحقامة في عمل المجلس الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017.
- عزيز حاجي، النخبة السياسية في المغرب - محاولة في التحديد، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق - أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2001-2002.
- عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال الرباط 2000-2001.
- علي الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي بن عبد الله، كلية الحقوق بفاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- فاطمة عطرأوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005.

- فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2009-2010.
- لحسن الفلاح، الأسس القانونية والإدارية للجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد البقالي، تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2006-2007.
- محمد الدرويش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية - المغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت، آفاق مشروع الجهوية المقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمد الزاهي، إدارة القرب بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2014-2015.
- محمد المكوئي، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد بنطلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجبائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1998-1999.

- محمد حيمود، إشكالية التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002.
- محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2012-2013.
- محمد طالب، الجهة في التنظيم الإداري المغربي جهة الرباط – سلا – زمور زعير نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية الحقوق – أكادال الرباط، السنة الجامعية 2003-2004.
- محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-عين الشق- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.
- مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بين منطق العقلانية القانونية والعقلانية التدبيرية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017-2018.
- معاذ الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018.
- نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات، ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017.

- يوسف الشبيهي، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016/2015.

الرسائل الجامعية:

- إدريسي الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000/1999.
- بلحاج حفظ الله، السياسة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب – دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات 2010-2009.
- رشيد صروخ، التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع والتطلعات – دراسة تقييمية لقانون 96-47، بحث لنيل دبلوم السلك العالي المدرسة الوطنية للإدارة 1997.
- رضا الحاج الحجوي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، السنة الجامعية 2009-2008.
- سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2015-2014.
- سعيد بوفريوي، التنظيم المالي للجهة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، وحدة التكوين والبحث، المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، البيضاء، السنة الجامعية 2001-2000.

- شفيق بوتدغارت، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجاً، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2009-2010.
- صالح المستف، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989.
- صلاح الدين الأحمد، التدبير المالي للجماعات الترابية بين النص القانوني ورهان الحكامة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام جامعة عبيد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.
- طارق السائب، تمويل المشاريع الترابية للتنمية – الجماعة الحضرية طنجة نموذجاً- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013.
- عائشة رحيم، التدبير المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007/2008.
- عبد العزيز قصابي، الجهوية في المغرب حصيلة وآفاق، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط 1987 / 88.
- عبد العلي بنعيش، إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق بطنجة، السنة الدراسية 2007-2008.

- عبد القادر الداودي، التجربة بالمغرب محاولة تقييم عامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط 1992-1999.
- عبد القادر الكيحل، الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب- رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق الرباط – السويسي –2009-2010.
- عبد الله الطالبي، السياسة الجهوية بالمغرب، - نموذج جهة العيون بوجدور – رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق ، أكدال الرباط – السنة الجامعية 2005 2006.
- عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الدراسية 2008-2009.
- علي أفاكو، موقع الجبائية المحلية في الاستقلال المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس بسلا، السنة الجامعية 2013-2014.
- عيسى الرحيلي، الجهة وإعداد التراب - خيار السلطة أم رهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق – كلية الحقوق 2000-2001.
- فتيحة بلمانية، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2008-2009.
- فدوى ولحاج، الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، جامعة محمد الخامس أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014.

- كمال لكميلي، التمويل: الجماعة المقاوله القرن 21، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.
- محمد الأنفاسي، تقييم تجربة اللامركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984.
- محمد الصرايدي، الحكامة المالية المحلية، بحث لنيل سلك التكوين التدبير الإداري، السنة الدراسية 2009-2010.
- محمد أمراي، مالية الجماعات الترابية إكراهات الواقع وآفاق ومستقبل، رسالة لدبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2015-2016.
- محمد أوصمود، العلاقة بين الدولة والجماعات الحضرية والقروية، نموذج جهة الرباط سلا- زمور- زعير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس أكادال، السنة الجامعية، 2010-2011.
- محمد بوبوش، قضية الصحراء ومفهوم الإستقلال الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال 2004-2005.
- محمد فاضل الرزعة، التمويل الجماعي بين محدودية الموارد ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، وحدة تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2008-2009.
- محمد لمنور، مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004.

- مريم لغريب، إسهامات مبدأ التفريع في الحكامة الجيدة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2013/2012.
- منعم لحري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2008-2007.
- منير الحجابي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية 2007-2006.
- ميلود عويس، منظومة الرقابة المالية بالمغرب... أي دور في حماية المال العام، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2002.
- نعمة العلمي، التطور الجهوي للمغرب - النص القانوني ومتطلبات، الإصلاح رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة، 2008/2007.
- هشام العسري، رقابة المجالي الجهوية للحسابات على الجماعة الترابية في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2016.
- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011.

- يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية – دراسة تحليلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2013-2014.

المقالات:

- الضريبة على الشركات وفق قانون مالية سنة 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع العدد 20، الطبعة الأولى، دار الإحصاء التضامني 2010.
- فؤاد القاضي، الجهة والتقسيم التنموي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 7-8 سنة 1994.
- إبراهيم زيتوني، رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015.
- أحمد بنطلبة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.
- إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة القانون والاقتصاد طنجيس، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 2010.
- أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2015.
- أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية، دواعي التجديد وآفاق التطوير، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 29/30 سنة 2015.
- الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل، الدورة الخامسة 15-16 يناير 1996.

- الحاج شكرة، سياسة القرب في تدبير إعداد التراب والتنمية المستدامة من خلال مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الترابي، عدد 5، 2004.
- حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، مطبعة طوب بريس، 2011.
- حميد أبولاس، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية المحلية المغربية للسياسات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 6، خريف 2010.
- خالد البهالي، الحكامة التشاركية، قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011.
- خالد الشرقاوي السموني، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- خالد المرابط، دينامية السياسة الترابية على ضوء مبدأي التدرج والتمايز بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134 - 135، ماي - غشت 2017.
- خالد بن علي، الجهوية بين رهانة الجهوية المستدامة والحكامنة الترابية، يومية المساء، العدد 3095، 24 مارس 2010.
- رشيد أجلاب، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، عدد 07، مطبعة الأمانة، 2017.
- رشيد البكر، من الجهوية الإدارية إلى الجهوية المتقدمة، دفاتر الحكامة، مطبعة بنزناسن، الحي الصناعي الولجة - سلا، العدد 2، دجنبر 2015.
- رضوان زهرو الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015.

- رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015.
- رضوان زهرو، العولمة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 3، 2005.
- زكرياء الكداني، الجهوية وآفاق التنمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، 2011.
- سعيد ططي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد 5 صيف – خريف 2014.
- صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى، 2009.
- طارق لباح ، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013.
- عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للمسلسل الجهوي بالمغرب الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية - الجهة الجهوية والتنمية الجهوية - منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة مواضيع الساعة عدد 8، 1996.
- عبد الحق المرجاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، 1994.
- عبد الحق بلفقيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة الحادية عشرة، 2015.
- عبد الحق مرجاني، الجهوية في بعض الدول المنظمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7 و8، أبريل/شتنبر 1994.
- عبد الحميد البجوقي، الحكم الذاتي ودولة الجهات في المغرب، وجهة نظر، العدد 28، 2006.

- عبد الحميد عواد، قانون المالية ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، 2005.
- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس- أبريل، 2014.
- عبد العالي بنلياس، تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13، 2014.
- عبد العالي ماكوري، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003.
- عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 90-91، يناير - أبريل 2010.
- عبد اللطيف الهلالي، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- عبد اللطيف بكور، الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 8- ماي - يونيو 2008.
- عبد اللطيف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2011.
- عبد الله المتوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي، المغربي المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45، 2001.

- عبد المجيد أسعد، التمويل الجبائي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني
- عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات، قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، مسلسل الدراسات الدستورية والسياسية، مطبعة الأمنية، الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7، 2016.
- فيصل بيجي، أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية، أبريل 2015.
- قصور النظام القانوني التنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، السنة الأولى، 2012.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد - سلسلة اللامركزية والإدارية الترابية العدد 20، الطبعة الثالثة، 2012.
- كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب - بريس الرباط، الطبعة الثانية، 2011.
- مجلة المالية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016.
- مجلة المالية، ملف خاص بالمالية المحلية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29 يناير 2016.
- المجلس الوطني للشباب والمستقبل، حصيلة ممارسة الجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 8، 1997.
- المحجوب الدربالي، آفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي، المنازعات الضريبية وتحصيل الديون العمومية، الجزء الأول، منشورات مجلة القضاء المدني، سلسلة دراسات وأبحاث، 2015.

- محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- محمد أبو بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي، يونيو 2000.
- محمد الأعرج، الجهوية المتقدمة الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، 2010.
- محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، الجماعات المستقلة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005-2006.
- محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب، سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011.
- محمد بشكوا، الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.
- محمد بلمحجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- محمد بوجيدة وميلود بوخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد الخامس، 1998.
- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998.
- محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير-مارس 1999.

- محمد بوجيدة، تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات عدد مزدوج، 62-63، ماي - غشت 2005.
- محمد حيمود، الحكامة المالية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مجلة مالية الجماعات المحلية في دور المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011.
- محمد زين الدين، التدبير الجماعي والديموقراطية التشاركية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصادي العدد 11-12، 2009.
- محمد زين الدين، الجهوية المتقدمة وسؤال النخب السياسية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، 2011.
- محمد شكيري، تحديج الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66، 67، 2006.
- محمد عبد الصمد الحمزاوي، استراتيجيات التنمية المحلية، مقاربة سوسيو اقتصادية للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 17، 1998.
- محمد علي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية دار النشر المغربية - البيضاء، العدد 29، 2001.
- محمد غنايم، تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبقة الأولى، 2011.

- مصطفى محسن، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، رؤية اجتماعية نقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998.
- مصطفى محسن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998.
- مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير- فبراير عدد 108، 2013.
- المصطفى معمر، إصلاح النظام المالي المحلي، قراءة في قانون رقم 45.08، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012.
- مصطفى منار، رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2010.
- معمر المصطفى، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، يناير - فبراير 2013.
- منية بلمليح ، التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94- 95، شتنبر- دجنبر 2010.
- منية بلمليح، واقع تدبير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس أبريل 2014.
- المهدي بنمير، الجهة بين اللامركزية واللامركز الإداري، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 10، 2000.
- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015.
- نجيب جيري ، الجهوية الموسعة بالمغرب - الدينامية ورهان التنمية المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013.

- نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2012.
- نجيب جيري، أملاك الدولة قصور النظام القانوني والتنظيمي لأملاك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير الجبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد الأول، 2012.
- الهاشمي ابا سيدي، الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة - الواقع والآفاق، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012.
- الهاشمي ابا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهماتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 2، 1995.
- يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة أمينة الرباط، 2016.
- يونس مليح، الجماعات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29، 2015.

التقارير:

- بيان تنفيذ ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنة 2017 .
- التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون مالية 2016.
- تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.
- تقرير المجلس الأعلى للجماعات، عن جبايات الجماعات الترابية 2015.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات للجماعات الترابية سنة 2015.
- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الاقتصاد و المالية، المرفقة بمشروع قانون المالية لسنة 2017

- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخرينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، تتعلق بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2018.
- التقرير حول توزيع الإستثمارات العمومية في الجهات مشروع قانون المالية لسنة 2016.
- تقرير حول مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلس النواب.
- تقرير للجمعية الوطنية الفرنسية رقم 1541 بتاريخ 21 أبريل 2004 أنجزه السيد M.Guy Geoffroy باسم لجنة القوانين الدستورية والتشريعية والإدارة العامة للجمهورية حول مشروع القانون التنظيمي رقم 1155 الذي بموجبه تطبق المادة 72.2 من الدستور المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2006.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2007.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2008.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.
- الحسابات الجهوية، الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر، منشورات المندوبية السامية للتخطيط، شتنبر 2017.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي حول سؤال الإستقلال المالي للجماعات الترابية، رأي تمت الموافقة عليه يوم 13 يونيو 2001.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الإحالة الذاتية.متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية. ج ر عدد 6477 بتاريخ 21 رمضان 1437 الموافق 27 يونيو 2016 المجلس.

- محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14.
- مخطط المسار 1992/1988، مديرية التخطيط.
- الميزانية الجهوية لجهتي فاس مكناس والرباط سلا القنيطرة، ما بين سنوات 2015-2018.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2010.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2012.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2013.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2014.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2016.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

الدلائل:

- دليل أملاك الجماعات المحلية للمديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، المطبعة الأولى 2009.
- دليل منتخبي الجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية 2016.
- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية لسنة 2007، الملحق رقم 3.

- دليل الجبايات المحلية على ضوء آخر التعديلات، دار القلم الرباط، 2008.

الندوات والملتقيات العلمية:

- أولتيب إبراهيم، بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف الحقوقيين المغاربة، يومي 26-27 أبريل 2013.
- جميلة دليمي، الوعاء الجبائي المحلي بين جدول الإصلاح ورهانات الحكامة الجيدة اللقاء المغربي التاسع لشبكة القانونيين المغاربة، المنظم بمراكش بتاريخ 15.16 أبريل 2011 حول الجماعات المحلية بدول المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2011.
- سعيد جفري، المالية العامة المحلية، محاضرات بجامعة الحسن الأول، بسطات.
- عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني، بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى المنعقدة تحت الرعاية، الملكية السامية بسطات، حول موضوع : أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟ للفترة الممتدة ما بين 31 ماي و 1 يونيو 2006.
- عبد العالي بوزبع، قراءة في مفهوم الحكامة، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشراكة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى أبريل 2012.
- عبد العالي ماكوري، المحددات الدستورية لاختصاصات الجهة في ظل الإصلاح المرتقب، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 26-27 أبريل 2013.
- محمد الأسعد، قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب، منشورات الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات 2011.

- محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتي نت، الجزائر، دجنبر 2004.
- محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظار التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 17-18 أبريل 2015.
- تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المرتكزات المالية والتدبيرية، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين (أيام 8-9 أبريل 2015).
- محاضرات حول المالية المحلية، أقيمت على طلبة السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية برسم السنة الجامعية 2012 - 2013، بكلية الحقوق السويسي- سلا (غير منشورة).
- المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء، أيام 19-20-21 أكتوبر 1988- تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.
- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، أشغال الندوة العلمية المنظمة من طرف جامعة السلطان مولاي سليمان بشراكة مع مجلس تادلة أزيلال والمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ومنتدى بني عمير، في موضوع: تفعيل الجهوية المتقدمة بالمغرب: من أجل مقارنة تدرجية، بتاريخ 27 أبريل 2014.

النصوص القانونية:

- الدستور:
- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج.ر. عدد 5964 مكرر.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج.ر. عدد 4420.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 بتنفيذ نص مراجعة الدستور ج.ر. 4172.
- الدستور الإيطالي لسنة 1947 (المعدل إلى غاية سنة 2012).
- الدستور الإسباني الصادر عام 1978 (المعدل إلى غاية 2011).

- القوانين التنظيمية:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 111.12 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 111.13 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالجماعات.
- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج س، عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-130 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015).

- القوانين العادية:

- الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 صادر بتاريخ 14 أبريل 1960، بشأن المفتش العام للمالية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 1960/4/28.
- الظهير رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- ظهير شريف 1.50.150، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015)، بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016.
- ظهير شريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2007 يخص تنفيذ القانون 47.06 المتعلق بالجبایات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 ، صادر بتاريخ 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5711.
- ظهير شريف رقم 1.15.83، صادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 6380.
- ظهير شريف رقم 1.16.153 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت) بتنفيذ القانون رقم 55.16 بتغيير وتنظيم القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد 6501 (19 شتنبر 2016).
- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق الاقتصادية، ج.ر. عدد 3060.

- ظهير شريف رقم 97.84.1 97 ، صادر بتاريخ 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 4470
- ظهير شريف رقم 187.89.1 بتاريخ 21 نونبر 1989 الصادر بتنفيذه القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 5 دجنبر 1999.
- قانون 11 يوليوز 1975 الذي اعترف بإمكانية التدريس اللغات والثقافات الجهوية في برامج التكوين.
- ظهير شريف رقم 1.92.5 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992) بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية.
- ظهير شريف رقم 1.96.124 صادر في 14 من ربيع الآخر 1417 (30 أغسطس 1996) بتنفيذ القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.
- قانون 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرة وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986.
- القانون رقم 83.8 الصادر بتاريخ 7 يناير 1983 بخصوص توزيع الاختصاصات بين الهيئات اللامركزية بفرنسا.
- القانون رقم 51.46 الصادر بتاريخ 11 يناير 1951 ويهم تعليم اللغات و اللهجات المحلية و يعرف ب Loi Deixonne.
- ظهير شريف رقم 1.12.57 صادر في 14 من صفر 1434 (28 ديسمبر 2012) (بتنفيذ قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013.

- ظهير شريف رقم 1.15.150 صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015). بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016
- قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية لسنة 2017 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.13 بتاريخ 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017).
- ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الثاني 1439 (25 دجنبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018.
- ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه.
- قانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.86.239 بتاريخ 31 دجنبر 1986، جريدة رسمية عدد 3873 بتاريخ 21 يناير 1987 ص 67 مع مراعاة مستندات المادة 5 من قانون المالية رقم 06.43 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 1.06.232 بتاريخ 31 دجنبر 2006 الذي قام بإدماج هذا القانون في المدونة العامة للضرائب.
- القانون رقم 59.11، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 12 نوفمبر 2011، ج.ر. عدد 5997 مكرر.
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (ثم تعديل هذا القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).
- القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

- ظهير شريف رقم 1-97-83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 بتنفيذ القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات (ج. ر بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 - 3 أبريل 1997).

- النصوص التنظيمية:

- مرسوم رقم 2.97.246 ، صادر بتاريخ 17 غشت 1997، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر عدد 4509.
- مرسوم 4 أكتوبر 1970 الذي أقر بإمكانية إنجاز امتحان تكميلي للغة الجهوية في قسم البكالوريا.
- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994، ص 1171.
- مرسوم رقم 2.09.441، صادر بتاريخ 3 يناير 2010، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5811.
- المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).
- المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).
- النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس، الولاية الانتدابية 2015-

2021.

الخطب الملكية

• خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 30 يوليوز 2015 لذكرى عيد العرش.

• الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011.

• الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010.

• الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

• خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش 3 مارس 1996.

• خطاب الملك الحسن الثاني يوم 20 غشت 1996.

• خطاب الملك الحسن ألقاه بمدينة فاس لسنة 1984

المواقع الإلكترونية:

• marocdroit.com مقال لأمين الصمعي، الدستور والديمقراطية والجماعات

الترابية: محاولة تشخيص نقدي، مقال منشور في المجلة الإلكترونية بتاريخ 6 غشت 2014.

• الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma

• الموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية www.corcas.com

• نتائج الإحصاء لسنة 2014. أنظر موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.ma.

المراجع باللغة الأجنبية:

Ouvrages:

- ABBADI Idriss, gouvernance participative locale au Maroc, Edition 2004,
- AYATTATALLAH Boubker, élément de finance publics dar anachr AL MAARAIF, 2005.
- BASRI Driss, l'administration territoriale marocaine, Pub, DGCL, Rabat, 1998.
- BASRI Driss, La décentralisation au Maroc, Edition Nathan Paris, 1994.

- **BASRI Driss, La décentralisation au Maroc » de la conseil à la région, Edition NATALAN, France, 1994.**
- **BAUDIN François , Principe de subsidiarité et administration locale, L.G.D.J, Paris, 1995.**
- **BEN BACHIR Said, L'administration locale au Maroc imprimerie Royal, Casablanca, 1969.**
- **BOUVIER Michel, les finances locales librairie générale de droit et de jurisprudence EJA, L.G.D.J, édition 11. 2006.**
- **CHABIH Jilali, les finances des collectivités locales au Maroc, Essai d'une approche globale des finances locales ; Edition l'harmattan, 2005.**
- **CHAHDI OUZZANI Hassan, La Droit Administratif. L'organisation Administrative, Edition Dar Anajah Al Jadida, Casa, 1997.**
- **CHEVALIER Jean-pierre, Budget autonome. In Dictionnaire encyclopédique de finance publique.**
- **DEBBASCH Cherif, science administrative, Dalloz, 4ème édition 1980.**
- **DONTONEL-COR Nadine, Droit des collectivités territoriales, Imprimerie Bréal, 4ème édition , 2011.**
- **ELMOUSSAOUI Rachid, les Finances territoriales, imprimerie Slaiki, Al Akhaouayne, 2ème éditon 2017-2018.**
- **Emmanuel (V.O), les collectivités territoriales en France édition Hadette : 3ème édition, 1998.**
- **FIKRI Abdelkbir, Le regime financier de la commune marocaine, Casablanca, édition maghrebines, 1980.**
- **FORMANT Michel, le constitutionnalisme allemand, pouvoirs n° 66, 1992.**
- **FOUGEROUSE Jean, l'Etat régional, une nouvelle forme d'état, imprimerie BRUYLANT, 2008.**
- **Jaques MOREAN, administration régionale ; départementale et municipale, édition dalloz, 2ème édition 1999.**
- **LANKAOUI Latifa, Régionalisation élargie, quel financement des initiatives économiques locales, réseau des juristes maghrébins «des finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb», imprimerie El maarif Al Jadida, Rabat, 2011.**

Les thèses :

- BEER-TÓTH Kristin, Local financial autonomy in theory and practice, thesis for obtaining PHD in economics and social sciences, university of Fribourg Switzerland, the faculty of economics and social sciences, session 2008-2009.
- BEN HACHEM EL MARROUNI Said, Le construction régionale au Maroc ; dynamique et en jeux, thèse pour l'obtention du doctorat National en droit public, FSJES de casablanca, année universitaire 2009/2010
- BEN RAHAL Mohamed, les finances des collectivités locales entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité de contrôle efficient, thèse pour l'obtention du doctorat F.S.J.E.S. Casablanca, année universitaire 2004-2005..
- CHABIH Jilali, Les aspects financiers de la décentralisation territoriale au Maroc, thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Panthéon-Assas (Paris II), faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Paris, année universitaire 1992-1993.
- LARHLID Amal, la reforme budgétaire au Maroc et son impacts sur la modernisation de la gestion public, mémoire de DESA, faculté de droit Agdal Rabat, 2005-2006.

Articles:

- (A) Tomma ; Fédéralisme et subsidiarité, revue le mois économique et financier, décembre 1992.
- (A) MATTERA: la subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes, revue du marche commune, Janvier 1986.
- (N) Fontaine, la subsidiarité, le monde de 10 Décembre 1992.
- (S.H) VIGNE, Le principe de substitution » ; revue le droit public et des sciences politiques en France et a l'étranger, N° 4 Juillet 1992.
- BENNANI Abdelatif, reforme budgétaire au Maroc vers le reformcement de la performant, de la dépense publique, revue marocaine d'audit et de développement, N° 25, 2008.
- BENNANI Abdellatif, la reforme budgétaire au Maroc : levier et axelirateur de la reforme de l'Etat, Revue almalya, N° 43, Août 2008.
- FADIL Abderrahim, La région à l'heure de la décentralisation, REMALD, Editions Maghrébines, Casablanca, 2000.

- Al Malya revue trimestrielle du ministère des finances et de privatisation, N° 3, Février 2007.
- Alois Ramel, Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitre la décentralisation Le Courrier des maires, n°261, 1 Octobre 2012.
- Ba Mohammed Najib, Régionalisation et avenir de la région au Maroc, REMALD, n° 72-73, Janvier - Avril 2007.
- CIGU Elena, An aproach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge, journal of public administration, finance and law, issue 6, 2014.
- ZIDORI Fatima, Développement humain et gouvernance locale au Maroc, REMALD, n° 80, Mai - Juin 2008.
- Fatima Zidouri, L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité, REMALD, N° 83. novembre- décembre 2008.
- ZIDOURI Fatima, la programmation financier Pluriannuelle et Rationalisation, de la gestion financier locale, in les finances des collectivités locales dans les Etat de Maghreb.
- OUAZZANI CHAHDI Hassan, La régionalisation au Maroc entre le présent et le présent et l'avenir, REMALD, n° 105- 106, Juillet - Octobre 2012.
- Infrastructure et partenariat public-privé, Revue AL MALIYA, N° 38, Juin 2005.
- La documentation française ; les finances publiques et la reforme, budgétaire, 2^{ème} édition, Paris, 2006. la financement des collectivités locales, les défis du 21^o siècle.
- Les collectivités décentralisées de l'union européenne, la documentation française 1994.
- BRAHIMI Mohamed, l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales, REMALD, N° 23, Avril-Juin 1998.
- BRAHIMI Mohamed, Le Financement des collectivités locales au Maroc, RMALD. Editions Maghrébines Casablanca, 1995.
- EL KTIRI Mohamed, l'inspection générale des finances au Maroc, interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir, Revenue Marocaine d'audit et développement N°11 , 1996.
- BENABDALLAH Mohammed Amine, Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, REMALD, n° 50, Mai-Juin 2003.

- EL YAAGOUBI Mohammed, Décentralisation constitution en Maroc, Remald, n° double 14.15, Janvier-Juin 1996.
- OUMATO Mouha, la formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire N° double 2-3, Janvier- Juin 1993.
- EL MOUHADIDI Noufisa , Les fondements de la politique budgétaire du genre au Maroc, REMALD, N° 25, 2008.
- CASSESE Sabin, La réforme du pouvoir local dans l'état régional en Italie, Revue Française N° 11, 1979.

Les rapports:

- Guide du visa des budgets des communes rurales, note de trésorier général de Royaume n° 371 DGL du 1-11. 2006.
- Rapport de crédit local de France, 1994.
- Rapport mondial de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale. le financement des collectivités locales.
- Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.
- Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.

Colloques ET rencontres scientifiques:

- Colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, Marrakech, Palais des congrès, du 29 au 31 Octobre 2007.
- Les vingt des régions :Deux décennies de régionalisation, colloque Amiens, 1992.

Textes juridiques:

- La loi organique n° 6-2006 du 19 juillet du reforme du statut d'autonome de catalogne.

Textes d'applications:

- Décision n 85-196 DC du 8 août 1985 voir également Décision n87- 24 DC du 19 janvier, 1988

- Décision n 92-316 DC du 20 janvier, 1993 voir Louis Favoreu, Andre Roux, La libre - administration des collectivités est-elle une liberté fondamentale? Cahiers du Conseil Constitutionnel n12 (Dossier: le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2002.
- Décision n° 38-407 Dc du 14 janvier. 1999.

فهرس الموضوعات

5.....	مقدمة
31.....	القسم الأول تطور الدور التنموي للجهة بالمغرب وبعض التجارب المقارنة
36.....	الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية
37.....	المبحث الأول: الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب
38.....	المطلب الأول: التأصيل القانوني للجهة
39.....	الفرع الأول: مفهوم الجهة الاقتصادية وهيكلتها
40.....	الفقرة الأولى: المؤسسات المالية والإدارية على الصعيد الوطني والجهوي
41.....	أولا: المجالس الإستشارية
41.....	ثانيا: الكتابة الجهوية الدائمة
42.....	الفقرة الثانية: التقسيم الجهوي وإختصاصات الجهة الاقتصادية لسنة 1971
42.....	أولا: إختصاصات جهة 1971
43.....	ثانيا: التقسيم الجهوي لسنة 1971
45.....	الفرع الثاني: تجربة الجهة الاقتصادية
46.....	الفقرة الأولى: انعدام فعالية مؤسسات جهة 1971
46.....	أولا: هيمنة المركز على المؤسسة الجهوية
47.....	ثانيا: محدودية تمثيلية السكان داخل المؤسسة الجهوية
48.....	الفقرة الثانية: المواخذات المتعلقة بالمستوى التنظيمي للجهة الاقتصادية
48.....	أولا: على مستوى الإختصاصات
50.....	ثانيا: على مستوى التقطيع الإداري للجهة سنة 1971
52.....	المطلب الثاني: الجهة الإدارية في ظل ظهير 2 أبريل 1997
54.....	الفرع الأول: تركيبة المجلس الجهوي
54.....	الفقرة الأولى: تكوين المجالس الجهوية
56.....	أولا: المكتب واللجان

58.....	ثانيا: دورات المجلس ومداولاته
59.....	الفرع الثاني: إختصاصات المجلس الجهوي
60.....	الفقرة الأولى: الإختصاصات الخاصة
62.....	الفقرة الثانية: الإختصاصات المنقولة والإستشارية
65.....	المبحث الثاني: الجهة في التجارب المقارنة
66.....	المطلب الأول: الجهة في النموذجين الألماني والفرنسي
66.....	الفرع الأول: الجهة بألمانيا
69.....	الفقرة الأولى: الموارد الجبائية
69.....	أولا: الموارد الجبائية الخاصة
69.....	ثانيا: توزيع الموارد الضريبية
71.....	الفقرة الثانية: الموارد غير الجبائية
72.....	أولا: القروض
72.....	ثانيا: الإمدادات
73.....	الفرع الثاني: الجهة بفرنسا
74.....	الفقرة الأولى: الإطار البنوي ومجالات إختصاص الجهة الفرنسية
74.....	أولا: التنظيم الإداري الجهوي الفرنسي
79.....	ثانيا: إختصاصات الجهة بفرنسا
82.....	الفقرة الثانية: تمويل الجهوية بفرنسا
84.....	المطلب الثاني: الجهة في النموذجين الإسباني والإيطالي
84.....	الفرع الأول: الجهة بإسبانيا
88.....	الفقرة الأولى: أجهزة المجموعات المستقلة
88.....	أولا: الجهاز التشريعي
89.....	ثالثا: الجهاز القضائي
89.....	الفقرة الثانية: إختصاصات الدولة المركزية والمجموعات المستقلة وتمويلها
93.....	الفرع الثاني: الجهة في إيطاليا
94.....	الفقرة الأولى: إختصاصات ومالية الجهة بإيطاليا

96	الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال هيئات الجهة
96	أولاً: رقابة المحكمة الدستورية
97	ثانياً: رقابة مجلس الدولة
98	خاتمة الفصل الأول:
100	الفصل الثاني: الأدوار التنموية للجهة من خلال القانون التنظيمي 111-14
102	المبحث الأول: المهام التنموية للجهات
104	المطلب الأول: المبادئ الدستورية المؤطرة لإختصاصات الجهة
105	الفرع الأول: مبدأ التفريع كدعامة لتفعيل الاختصاصات التنموية للجهة
105	الفقرة الأولى: مبدأ التفريع كآلية لتجاوز تداخل الاختصاصات بين الدولة والجهة
110	الفقرة الثانية: مبدأ التفريع كآلية لتعزيز الاختصاص التنموي الجهوي
110	أولاً: تقوية الاختصاص التنموي من خلال المبدأ الدستوري
115	ثانياً: فعالية مبدأ التفريع في الوصول إلى أهداف التنمية الجهوية
117	الفرع الثاني: مبدأ التدبير الحر كأساس لممارسة الاختصاصات الجهوية
119	الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر ومرتكزاته
120	أولاً: مضامين مبدأ التدبير الحر
122	ثانياً: مرتكزات مبدأ التدبير الحر
129	المطلب الثاني: الجهة كإطار للتنمية
130	الفرع الأول: مبدأ صدارة الجهة في التنظيم الترابي للمملكة
130	الفقرة الأولى: مكانة الجهة بين الجماعات الترابية
132	الفقرة الثانية: الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية
134	الفرع الثاني: أهمية المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى
134	الفقرة الأولى: مبادئ التضامن والتعاون والتمايز والتدرج
135	أولاً: مبدأ التعاون والتضامن
136	ثانياً: التمايز والتدرج
139	الفقرة الثانية: مبدأ الديمقراطية التشاركية
139	أولاً: الإقتراع العام المباشر

141	ثانيا: الآليات التشاركية للحوار والتشاور
143	المبحث الثاني: البنيات الإدارية والأدوار الوظيفية للمجلس الجهوي
144	المطلب الأول: مجلس الجهة: الأجهزة، الإدارة، والإختصاصات
144	الفرع الأول: هيكلية مجلس وإدارة الجهة
144	الفقرة الأولى: تشكيل وتنظيم المجلس الجهوي
153	الفقرة الثانية: الإدارة الجهوية
153	أولا: المديرية العامة للمصالح
154	ثانيا: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس
155	الفرع الثاني: اختصاصات الجهة
156	الفقرة الأولى: الإختصاصات الذاتية للجهة
156	أولا: الاختصاصات الذاتية في تنفيذ برنامج التنمية الجهوية
158	ثانيا: الإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب
159	الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للنقل
159	أولا: طبيعة الإختصاصات المشتركة
160	ثانيا: الإختصاصات القابلة للنقل
162	المطلب الثاني: آليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية للجهة
162	الفرع الأول: أجهزة تنفيذ المشاريع
162	الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
164	أولا: لجنة الإشراف والمراقبة
166	ثانيا: المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع
169	الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية
175	الفرع الثاني: آليات التعاون والتضامن والشراكة
175	الفقرة الأولى: مجموعة الجماعات الترابية
175	أولا: مجموعات الجهات
178	ثانيا: مجموعة الجماعات الترابية
179	الفقرة الثانية: اتفاقية التعاون والشراكة

181	خاتمة الفصل الثاني:
184	خاتمة القسم الأول
186	القسم الثاني التنمية الجهوية وإشكاليات الاستقلال المالي
188	الفصل الأول: وضعية مالية الجهة
189	المبحث الأول: الموارد المالية للجهة
189	المطلب الأول: تنوع موارد الجهة
191	الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجهة
192	الفقرة الأولى: الموارد المالية ذات الطبيعة الجبائية
192	أولاً: الرسم على رخص الصيد
193	ثانياً: الرسم على استغلال المناجم
194	ثالثاً: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ
197	الفقرة الثانية: الموارد المالية ذات الطبيعة غير جبائية
203	الفرع الثاني: الموارد المالية المحولة من الدولة
204	الفقرة الأولى: أنواع الضرائب المحولة
204	أولاً: الضريبة على الشركات
205	ثانياً: الضريبة على الدخل
215	الفقرة الثانية: الموارد الجبائية وتوزيعها
215	أولاً: توزيع الجبايات بين الوحدات الترابية
219	ثانياً: مردودية الموارد الجبائية للجهات
222	ثالثاً: تطور موارد الجهات وباقي الجماعات الترابية بين سنتي 2010 و 2017
234	المبحث الثاني: نفقات ميزانية الجهات
235	المطلب الأول: طبيعة تدبير النفقات المحلية
236	الفرع الأول: تقسيمات نفقات الجهة
237	الفقرة الأولى: النفقة الجهوية مبلغ نقدي
238	الفقرة الثانية: صدور النفقة العامة عن جهاز عام ترابي
239	الفقرة الثالثة: تحقيق النفقة الجهوية لمنفعة عامة ترابية

239	الفرع الثاني: أوجه الإنفاق المالي الترابي
240	الفقرة الأولى: حجم نفقات التسيير أو النفقات الإجبارية
244	الفقرة الثانية: نفقات التجهيز أو النفقات غير الإجبارية
244	أولاً: نفقات الإستثمار
245	ثانياً: واقع نفقات التجهيز
248	الفقرة الثالثة: الإستثناءات الواردة على وحدة الميزانية الجهوية
248	أولاً: نفقات الميزانية الملحقة
249	ثانياً: نفقات الحسابات الخصوصية
251	المطلب الثاني: تدبير نفقات ميزانية الجهات
251	الفرع الأول: مردودية نفقات الجهات
252	الفقرة الأولى: التسيير المالي
252	أولاً: تطور نفقات التسيير والتجهيز في الميزانيات الترابية
262	ثانياً: مقارنة تطور حصة نفقات الجماعات الترابية بالنفقات العمومية للدولة
265	الفرع الثاني: نفقات التجهيز
266	الفقرة الأولى: وضعية نفقات التجهيز
270	الفقرة الثانية: قياس مردودية النفقات على المستوى الترابي
273	الفقرة الثالثة: الإنفاق الترابي وضرورة ترشيده
273	أولاً: ظاهرة تزايد الإنفاق الجهوي
276	ثانياً: عقلنة تدبير النفقات العمومية الترابية
279	خاتمة الفصل الأول:
282	الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة
282	المبحث الأول: الاستقلال المالي للجهات
284	المطلب الأول: مفهوم ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات
286	الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي للجهات
287	الفقرة الأولى: مدلول الاستقلال المالي
293	الفقرة الثانية: حرية الإنفاق كمؤشر على الإستقلال المالي

294	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للإستقلال المالي للجهة
294	الفقرة الأولى: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة
295	الفقرة الثانية: الإستقلال المالي رهين باستقلالية الموارد المالية
296	المطلب الثاني: أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات وسبل تعزيزه
297	الفرع الأول: قدرة الجهات في التحكم في قواعد تدبير الميزانية الجهوية
297	الفقرة الأولى: إعداد ميزانية الجهة بحرية ووفق الحاجيات الجهوية
298	أولا: إعداد الميزانية الجهوية
300	ثانيا: أساليب إعداد الميزانية الجهوية
301	أ - تقدير المداخل
302	ب- تقدير النفقات
303	الفقرة الثانية: حرية تنفيذ الميزانية الجهوية
304	الفرع الثاني: سبل تعزيز الإستقلال المالي للجهة
305	الفقرة الأولى: التسيير المالي للجهة من إختصاص الأجهزة المنتخبة
305	أولا: ممارسة سلطة الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة
306	ثانيا: الجهاز التنفيذي للجهة
307	الفقرة الثانية: التحويلات المالية للجهة حسب القانون التنظيمي الجديد
307	أولا: تقوية التحويلات ودعمها بحصص لميزانيات الجهات
314	ثانيا: آفاق نظام جديد للرسوم الجهوية
315	الفقرة الثالثة: صناديق الموازنة والتضامن لمواجهة التفاوتات الجهوية
316	أولا: صندوق الموازنة: "صندوق التضامن بين الجهات"
319	ثانيا: صندوق التأهيل الاجتماعي
322	المطلب الأول: الرقابة على مالية الجهة : المحددات وتجليات المحدودية
324	الفرع الأول: مظاهر الرقابة
324	الفقرة الأولى: مبررات وأهداف الرقابة على مالية الجهة
326	الفقرة الثانية: أنواع وأشكال الرقابة
327	أولا: الرقابة الإدارية

- 330.....ثانيا: الرقابة القضائية
- 334.....ثالثا: أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية بالجهة
- 338.....الفرع الثاني: محدودية الرقابة على مالية الجهة
- 338.....الفقرة الأولى: تجليات محدودية منظومة الرقابة الإدارية
- 340.....الفقرة الثانية: تجليات محدودية منظومة الرقابة القضائية
- 340.....أولا: الإكراهات القانونية
- 341.....ثانيا: إكراهات المحيط السياسي والإداري
- 342.....ثالثا: إكراهات الموارد البشرية والمادية
- 343.....الفقرة الثالثة: إعادة النظر في أنظمة الرقابة
- 345.....المطلب الثاني: متطلبات حكمة مالية الجهة
- 346.....الفرع الأول: تكريس المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية
- 347.....الفقرة الأولى: الاعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي
- 347.....أولا: تدبير الميزانية على أساس النتائج
- 348.....ثانيا: إقرار شمولية الإعتمادات
- 349.....الفقرة الثانية: مراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع
- 350.....أولا: التعاقد
- 352.....ثانيا: الشراكة
- 353.....ثالثا: مقارنة النوع الاجتماعي
- 354.....الفرع الثاني: سبل دعم التمويل الجبائي الجهوي
- 354.....الفقرة الأولى: تجاوز الحدود المرتبطة بتدبير الجبايات المحلية وتوزيع الضرائب المحولة من الدولة إلى الجهات
- 354.....أولا: إصلاح الإدارة الجبائية
- 356.....ثانيا: إصلاح النظام الجبائي الترابي
- 357.....الفقرة الثانية: إعادة النظر في توزيع مساهمة الدولة بين الجهات
- 360.....خاتمة الفصل الثاني
- 362.....خاتمة القسم الثاني

365	خاتمة عامة
375	لائحة الجداول
378	لائحة المصادر و المراجع
417	فهرس الموضوعات

بسم الله الرحمان الرحيم

"يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ" صدق الله العظيم

المجادلة: 11

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا
إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ" صدق الله العظيم

البقرة 32

إهداء

إلى منبع الحب و الرعاية والعطاء
إلى أبي وأمي
إلى إخواني وأخواتي
فاطمة، امحمد، نجية، جمال، عبدالمنعم، وزهرة
إلى أسرتي الصغيرة زوجتي، و الورود التي زكت حياتي بناتي وأبنائي
نور الهدى، هبة، محمد طه، وبدر
إلى من أنار طريقني في عالم العلم و المعرفة
إلى أساتذتي و أصدقائي وأحبتي و كل من ساهم في خراج هذا العمل إلى حيز
الوجود
إلى عائلتي الحجيبة و بوشريحة
إلى كل بنات وأبناء القلعة

شكر وتقدير

عميق الشكر وعظيم الامتنان لأستاذنا الفاضل الدكتور **عسو منصور**، على تكملة بقبول احتضان وتأطير هذا العمل، رغم انشغالاته الكثيرة، وإذ نعتز بإنجاز هذا العمل تحت إشرافه، مستنيرين بأرائه السديدة وتوجيهاته القيمة، طيلة مشوار البحث المضي والشيق، نتمنى لفضيلته مديد العمر وموفور الصحة والعافية ودوام السداد والتوفيق في أداء رسالته العلمية النبيلة.

كما نتوجه بخالص الشكر والامتنان للسادة الأساتذة الأفاضل : الدكتور **أحمد مفيد**، الدكتور **سعيد خمري**، والدكتورة **زبيدة النكاز**، على تكملة بقبول المساهمة في مناقشة هذا العمل وفحص قضاياها. وتمحيص مسائله بما يعين في تكميل نواقصه وتصويب هفواته وإثراء مضمونه

الشكروالعرفان موصول إلى جامعة سيدي محمد بن عبد الله، وإلى كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر مہراز بفاس، هذا الصرح العلمي الشامخ والمعین المعرفي اللامع الذي نهلت منه ولا تزال أجيال متعاقبة، ساهمت ولا تزال تساهم في إنتاج و نشر المعرفة الدستورية، الحقوقية، القانونية والاقتصادية والاجتماعية وفي تعزيز صرح دولة المؤسسات والحق والقانون.

لائحة الرموز والمختصرات

ج.ر : الجريدة الرسمية

م.س : مرجع سابق

م.ن : المرجع نفسه

ص : صفحة

Art : Article

Coll : Collection

Dir : Sous la direction

Ed : Edition

Imp : Imprimerie

Op.cit : ouvrage précité

P : Page

L.O.L.F : La loi organique relative aux lois de finances

REMALD: revue marocaine d'administration locale et de développement

مقدمة

إن الاهتمام المتزايد، في وقتنا الراهن، بالتنظيمات الجهوية من قبل مختلف دول العالم¹، يجد مبرره في كون الجهات أصبحت الإطار الملئ² للمساهمة في بلورة إستراتيجيات جديدة للتنمية، باعتبارها أحد الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي³ وتكريس الديمقراطية المحلية والاستجابة للتحويلات الدولية والإقليمية السريعة خاصة مع اشتداد المنافسة والسرعة لمواكبة روح العصر في ميدان التنمية⁴. فلا غرابة أن تتجه دول العالم إلى الأخذ بنظام الجهوية كل بحسب معطياته التاريخية والسياسية والاقتصادية⁵، والمغرب بدوره اتجه نحو إعادة النظر في البنيات و الهياكل المكونة للتنظيم الجهوي بالسعي الحثيث نحو إقرار منظومة جديدة للجهوية⁶ داخل التنظيم الإداري المغربي تستجيب لمختلف المطالب الدولية والوطنية⁷، وخصوصا إشكالية التنمية التي تعتبر من أهم الانشغالات الراهنة دوليا ووطنيا نظرا للمشاكل المتشعبة التي يعيشها العالم ولاعتبار التنمية السبيل الوحيد للتقدم والتطور⁸، خاصة وأن العولمة وشمولية الأنساق الاقتصادية

¹- Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, sociologie de l'action publique, édition Armand Colin,(Paris) 2007, p.7.

² - Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II , 2010.Le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} sycle, p 11.

³- سعيد جعفري، الرقابة المالية المحلية: محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1997/1998، ص. 6.

⁴- منية بلمليح، التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94-95، شتنبر- دجنبر 2010، ص. 11.

⁵- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني أزناسن، وجدة، الطبعة الأولى، 2015، ص. 3.

⁶- محمد عبد الرحمان برادة، دفاتر الجهوية، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2017، ص. 13.

⁷- منية بلمليح، مرجع سابق، ص. 11.

⁸- حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغربي، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمالي، مطبعة طوب بريس، الرباط سنة 2011، ص. 7.

والصناعية وسعت شبكة الترابطات الاقتصادية على الصعيد العالمي، وكذلك رفعت من حدة العلاقات التي تربط المقاولات بالمجال⁹.

-التعريف بموضوع البحث

لا يشكل الاهتمام بالجهة والجهوية في المغرب موضوعا جديدا، بل احتلت الجهة منذ وقت طويل مكانة بارزة سواء على مستوى الخطاب الرسمي أو فيما يتعلق بالاختيارات المنتهجة في ميدان السياسة الاقتصادية¹⁰، بيد أن الاهتمام الحالي المركز على الجهة يمنحها مدلولاً خاصاً، يتمثل في الرغبة في تحويلها إلى إطار مؤسسي للتنمية الاقتصادية والسوسيومجالية¹¹، فبالنظر إلى إمكاناتها المؤكدة والمتعددة في مجال استراتيجية النمو والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن الجهة تشكل الإطار المؤسسي والمجالي الذي يضمن نجاعة وفعالية التدخلات العمومية والخاصة على المستوى الترابي¹².

إن العمل بنظام الجهات في المغرب لا يعد حديثاً¹³، فقد أعطى الاستعمار الفرنسي للجهة طابعاً عسكرياً محظاً، حين عمد إلى تقسيم البلاد إلى جهات ومناطق عسكرية مكنته من استغلال خيرات الوطن والتحكم فيه أمنياً وعسكرياً.

وحالياً، فإن الجهة تدخل في إطار تشييد مغرب حديث لتحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتوسيع اللامركزية؛ لأنها تشكل أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإطاراً للحوار والمشاركة بين مكوناتها يكون من نتائجه تقليص الفوارق الجهوية وتحقيق التنمية المتكاملة والمتناسقة لفائدة كافة المواطنين¹⁴، وعلى اعتبار أن التنمية هي عملية إرادية وذاتية بالأساس، أي قائمة على ما يسمى في الخطاب التنموي المعاصر بمبدأ

⁹- الحاج شكر، "سياسة القرب في تدبير إعداد التراب والتنمية المستدامة من خلال مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب"، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الترابي، عدد 5، 2004، ص. 21.

¹⁰- محمد الأنفاسي، تقييم تجربة اللامركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984، ص. 8.

¹¹- محمد عبد الصمد الحمراوي، استراتيجيات التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 17، 1998، ص. 95.

¹²- نفس المرجع. ص 96

¹³- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي وهران الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 3.

¹⁴- محمد بلحمجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 109.

الاعتماد على الذات، فإن ذلك يصدق على الجهة نفسها، أي أن تنميتها يجب أن تستند بالضرورة، على مقوماتها وإمكاناتها وشروطها الخاصة¹⁵.

ومن ثم، فإن توفير المقومات والشروط الخاصة لا تتحقق إلا بضمان تمتع الجهات بالاستقلال المالي الذي يعد ضرورة من أجل تمكين الجهات من تحقيق التنمية والتقدم الاقتصادي والتأهيل الاجتماعي لمختلف مكوناتها، باعتبارها شريكا للدولة ومساهما في الرفع من الدخل الإجمالي وتحسين الوضعية الاقتصادية للبلاد، وهذا لا يتحقق إلا من خلال تمتيعها بالموارد المالية الذاتية¹⁶ الكفيلة بتغطية نفقات التنمية وحرية تحديد هذه الموارد وأوجه صرفها.

وقد جاء على لسان الملك الراحل الحسن الثاني في كتابه ذاكرة ملك "إن المغرب بمثابة فسيفساء بشرية وجغرافية، ولهذا الغرض أريد تحقيق اللامركزية لأترك يوما الجهات تتمتع باستقلالية كبيرة على شاکلة المقاطعات الألمانية «اللاندر»¹⁷، مما يؤكد أن مطلب الاستقلال المالي والإداري للجهات لطالما اعتبر الهدف الذي يرمي إقرار اللامركزية من خلال توزيع الاختصاصات والموارد اللازمة للاضطلاع بها، والتخفيف من مركزة القرار العمومي التي أصبحت أحد الأسباب الرئيسية لتعثر التنمية، ومن ثم لا غرابة أن نجد أن الدول التي عانت كثيرا من المركزية الشديدة ذهبت بعيدا في مجال اللامركزية من خلال تبني الجهوية¹⁸، وهذا إن كان يدل على شيء فإنه يدل على أهمية التنظيم الجهوي المقرون بالاستقلال المالي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

¹⁵- محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 73.

¹⁶- La documentation française ; les finances publiques et la reforme budgétaire, 2^{ème} édition, Paris, 2006, p. 7.

¹⁷ اللاندر :هو ولاية من الولايات الستة عشرة لجمهورية ألمانيا الاتحادية حيث تحتفظ الولايات المؤسسة للدولة الألمانية حسب الدستور الاتحادي بقدر من السيادة و الإدارة الذاتية وتتمتع الولايات بسلطة تشريعية في جميع المجالات في حين تبقى قضايا الخارجية والدفاع حصرية بالهيئات الاتحادية، أما الشؤون الأخرى تقع تحت السلطة المشتركة للولايات و الاتحاد.

¹⁸- محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001، ص. 18.

وتفعيلا للإرادة الملكية وانتظارات المغاربة في تحقيق التنمية فإن إقرار الجهوية وأهميتها داخل التنظيم الإداري للمملكة ومنحها الاستقلال المالي - بغض النظر عما يمكن أن يقال عن درجة هذا الاستقلال، لم يكن وليد اللحظة وإنما تم بكيفية تدريجية تبعا للتطور التاريخي.

-السياق التاريخي للموضوع

منذ الاستقلال، أعطيت الأسبقية لتشييد دولة موحدة، ذات إدارة ترابية مهيكلة حيث كانت هناك مسيرة تدريجية وجهود مستمرة لإرساء لامركزية ترابية من أجل السماح بإرساء تنمية منسجمة على مستوى مختلف جهات المملكة¹⁹، حيث اختار المغرب تقسيم مجاله الترابي - منذ الاستقلال. إلى مستويين، مستوى العمالة والإقليم الذي تتولى أمر تدبيره مجالس العمالات والأقاليم، ومستوى الجماعة التي تتولى أمر تدبيرها المجالس الجماعية²⁰.

وتعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، وكان صدور ظهير 1960 المتعلق بالجماعات الحضرية والقروية المرحلة التأسيسية للتنظيم الترابي على مستوى مجال جغرافي أضيق هو القرية والمدينة، ولكن هذه التجربة ظلت فيها السلطة المركزية من خلال الإدارة الترابية هي المتحكم الرئيسي في إدارة الشأن العام المحلي. وأعقبت هذه التجربة صدور ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة ميثاق جماعي جديد باختصاصات واسعة للمجالس المنتخبة ومنح رؤسائها السلطة التنفيذية وجعل الإدارة الجماعية تحت تصرفهم²¹، باعتبار أن تعزيز اللامركزية يتضمن إحداث جماعات محلية متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ومتوفرة على مجالس منتخبة تقوم بتدبير الشأن المحلي، بعد أن كانت

¹⁹Mohammed Amine BENABDALLAH, Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, REMALD, n° 50, Mai-Juin 2003, p.12.

²⁰- صالح المستف ، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989، ص. 16.

²¹- عبد العالي بنلياس ، تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13، 2014، ص. 97

الإدارة المحلية تتولى التدبير من قبل أعوان محليين معينين من طرف السلطة المركزية في المرحلة بين 1956 و 1960²²، غير أن تصرفات المجالس المنتخبة²³ ظلت خاضعة لوصاية الدولة، عموماً، وفيما يخص اللامركزية الترابية فإن المغرب اعتمدها بشكل متدرج ويشهد على ذلك عدد القوانين التي عالجت الموضوع إلى غاية اليوم²⁴.

أما بالنسبة للتنظيم الجهوي، فإن المفهوم الحديث للجهة ظهر مع منتصف القرن العشرين، باعتبارها مجموعة ترابية منسجمة مجالياً تهدف إلى خلق تكامل اقتصادي إداري تنموي، من أجل النهوض بالإمكانيات البشرية والطبيعية والمالية، وتسخيرها في إطار منسجم ومتوازن، وهكذا تبنتها ألمانيا في دستور 1948 وإيطاليا في دستور 1974 وإسبانيا في دستور 1978 حيث جعلت منها هذه الدول الأوربية العنصر الأساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية²⁵.

على مستوى المغرب شكل اهتمام الدولة بالمسلسل الجهوي أحد الأولويات لتدعيم اللامركزية²⁶، كما تم الاهتمام بالتنظيم الجهوي بهدف تجاوز الاختلالات في التوازن التنموي بين المدن والقرى داخل نفس الجهة وكذلك على المستوى الوطني، حيث لم يبتدئ الاهتمام بالجهة إلا بعد الرسالة الملكية بتاريخ 9 أكتوبر 1967، بمناسبة إعداد المخطط الخماسي 1968-1972، و التي رسمت التوجهات التي يجب إتباعها في هذا الشأن. وكذلك يمكن إدخال نتائج الأشغال المنجزة سنة 1968 من طرف إدارة التخطيط والهادفة إلى تحديد مفاهيم الجهة والجهوية وكذا الأهداف المتوخاة من ورائها، ثم نتائج أشغال

²²-Fatima ZIDORI, Développement humain et gouvernance locale au Maroc, REMALD, n° 80, Mai - Juin 2008,p.70.

²³- إبراهيم أولتيت ، بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف الحقوقيين المغاربة، يومي 26- 27 أبريل 2013، ص. 31.

²⁴ - Fatima ZIDORI , op.cit, p.70.

²⁵ - خالد الشرقاوي السموني ، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 11

²⁶ - عبد الغني الشاوي ، الجهة كمدخل لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 90- 91، يناير - أبريل 2010، ص. 70.

مجموعة الدراسات حول الجهوية في يوليوز 1970²⁷، والتي توجت بجعل الجهوية أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتبار الجهة كقاعدة ترابية لهذه التنمية سنة 1971، وقد أدى هذا التصور إلى تقسيم ترابي للمجال الوطني إلى سبع جهات اقتصادية²⁸، وذلك من خلال إحداث الجهات الاقتصادية بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971²⁹.

غير أن السياسة الجهوية التي جاء بها هذا القانون لم تساهم في محو الفوارق الموجودة بين الجهات وداخلها³⁰، فكل المؤشرات أكدت الهيمنة المطلقة للجهة الوسطى والجهة الشمالية، ذلك أن هاتين الجهتين استقطبتا باستمرار اهتمام الفاعلين الاقتصاديين، وهو ما أثر على سياسة التمويل العمومي للتجهيزات الأساسية المهيكلية والكبرى وعلى موجات الهجرة، وعلى المستوى المعيشي للسكان³¹ مما نتج عنه اختلالات كبرى في التوازن الاقتصادي والاجتماعي الجهوي بين مكونات الوطن³².

وفي محاولة من أجل القضاء على هذه التفاوتات تم إعادة تنظيم التراب الوطني على أسس جديدة تتجاوز الأسس التي تمت عليها هيكلية الجهات الاقتصادية السبع، والتي لم تترجم بكيفية فعلية إلا في التسعينات من القرن الماضي خلال المراجعة الدستورية.

وعلى مستوى الواقع المؤسسي، فإن تحديد الأهداف الجديدة في ميدان سياسة إعداد التراب الوطني، أدى إلى إدخال تعديلات على القوانين المنظمة لهذا المجال، إنطلقت بإعطاء الفصل 94 من الدستور المراجع لسنة 1992 الجهة صفة جماعة محلية، وتواصلت بانتخاب أعضاء المجالس الجهوية، وانتهت بانتخاب أغلب أعضاء مجلس

²⁷- محمد غنايم، تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998، ص. 19.

²⁸- محمد غنايم مرجع سابق، ص. 19.

²⁹- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق الاقتصادية، ج.ر عدد 3060.

³⁰ - Mustapha MECHICHE ALAMI, Région + Démocratie = Développement, Edition Fondation Sidi Mchich Elalami, 1^{er} édition Octobre 1997 Kenitra p.16.

³¹- محمد عبد الصمد الحمراوي، مرجع سابق، ص 90

³²- حميد أبولاس، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، طبعة سبارطيل، طنجة 2010، ص

المستشارين في دجنبر 1997 من بين أعضاء المؤسسة الجهوية³³، وكانت الجهة وإلى غاية صدور دستور 1992 لا تتمتع لا بالشخصية القانونية ولا بالاستقلال المالي³⁴.

وجاء في الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 1992: "وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها استكمالاً للإصلاح الدستوري لسنة 1992 الذي إرتقي بالجهة إلى جماعة محلية تدبر شؤونها بطريقة ديموقراطية مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية...". ولهذا يظهر أن الجهة لم يتم منحها سلطات سياسية كما أنها لم تعتبر مؤسسة بالمعنى السياسي³⁵ حيث نظر إليها الملك كوحدة اقتصادية واجتماعية وكأداة للتنمية بالدرجة الأولى³⁶.

غير أنه وبعد اعتبار الجهات جماعات محلية حسب الفصل 94 من دستور 1992³⁷، والذي لم يواكبه شيئاً يذكر بخصوص الجهة حتى جاء دستور 1996 من خلال الفصل 101 وقيد سلطة القرار الإداري والمالي للجهات وحول اختصاصاتها التنفيذية للعمال كممثلين للسلطة المركزية³⁸، وتنفيذاً لمقتضيات دستور 1996 صدر القانون المنظم للجهات سنة 1997³⁹ الذي اعتبر الجهات جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴⁰، وعمل على تحديد اختصاصات الجهة باعتبارها أداة رئيسية ومجددة

³³ - نفس المرجع، ص. 96.

³⁴ - Jilali CHABIH, Les aspects financiers de la décentralisation territoriales au Maroc, thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Panthéon-Assas (Paris II), faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Paris, année universitaire 1992-1993, p. 26.

³⁵ -Latifa LANKAOUI, Régionalisation élargie, quel financement des initiatives économiques locales, réseau des juristes maghrébins «les finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb», imprimerie El MaarifAl Jadida, Rabat, 2011.P.27

³⁶ - خالد الشرفاوي السموني، مرجع سابق، ص. 14.

³⁷ - دستور المملكة المغربية لسنة 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 بتنفيذ نص مراجعة الدستور ج.ر. 4172.

³⁸ - دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج.ر. عدد 4420.

³⁹ - ظهير شريف رقم 1.97.84 97 ، صادر بتاريخ 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 4470

⁴⁰ - المادة 1 من القانون رقم 47.96 المنظم للجهات.

للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموارد اللازمة لممارستها، سواء على مستوى تعبئة وسائلها الخاصة أو من خلال استفادتها من حصتها من الضرائب الوطنية⁴¹.

واعتبارا لما جاء في خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش ليوم 3 مارس 1996 أثناء حديثه عن المخطط الاقتصادي والاجتماعي المزمع إنجازه آنذاك ... "فالتناسق هو الكفيل بمحاربة الفوارق بين شرائح المجتمع المغربي وجهاته وهو السبيل إلى تمتين لحمة التضامن الرابطة بين أبنائه، لذا وجب أن توجه جميع المبادرات إلى الحد من التفاوت حتى لا يكون هناك مغرب يسير بسرعة العصر وآخر يتعثّر في السير، مغرب سعيد وآخر يتأرجح بين الجهل والفقر، نافع وآخر غير نافع..".

وبما أن هناك بعد جهوي للمشاكل الواجب حلها من خلال التقطيع الترابي الذي يأخذ في اعتباره هذا البعد⁴²، فقد أحال القانون المنظم للجهات على مرسوم يحدد التقطيع الترابي الجديد من خلال تحديد عدد الجهات وتوزيعها وأسمائها وغيرها من المعطيات المتعلقة بالجهات وبتمكينها من ممارسة شؤونها عن طريق مجالسها المنتخبة، وقد صدر فعلا هذا المرسوم بتاريخ 17 غشت 1997⁴³، بهدف إعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي للجهات والتوزيع العادل للإمكانيات، تبعا لإصلاح الإطار القانوني المنظم للمالية المحلية من خلال إصلاح النظام المالي⁴⁴ والجبايي⁴⁵ والمحاسبي⁴⁶، من أجل تحديث التدبير المالي وتعزيز بعض المقتضيات المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية.

⁴¹- مما جاء في بيان الأسباب، للقانون رقم 47.96 المنظم للجهات

⁴²- Najib Ba MOHAMMED, Régionalisation et avenir de la région au Maroc, REMALD, n° 72-73, Janvier - Avril 2007, p.54.

⁴³- مرسوم رقم 2.97.246 ، صادر بتاريخ 17 غشت 1997، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر. عدد 4509

⁴⁴- ظهير شريف رقم 1.09.02 ، صادر بتاريخ 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5711.

⁴⁵- ظهير شريف رقم 1.07.195، صادر بتاريخ 30 نونبر 2007، بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ج.ر. عدد 5583.

⁴⁶- مرسوم رقم 2.09.441، صادر بتاريخ 3 يناير 2010، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5811.

غير أن التجربة والممارسة الميدانية أبانت عن عجز هذه التجربة في تحقيق تنمية شمولية ومتوازنة في جميع الجهات، فهناك فقط جهة أو جهتان حققتا نوعاً من التنمية المتوازنة بين العمالات والأقاليم المكونة لها، لكن باقي الجهات كرسّت مفارقة تنمية مركز الجهة على حساب باقي المدن المكونة للجهة فضلاً عن استمرار الاختلالات على مستوى التنمية بين الجهات⁴⁷، ويرجع ذلك بالأساس إلى غموض الاختصاصات وضعف الموارد سواء الذاتية الكفيلة بتحقيق الاستقلال المالي أو حتى الموارد المحولة القادرة على تغطية الأعباء، والتوزيع المتفاوت للإمكانيات والموارد بين الجهات، إضافة إلى احتكار ممثلي السلطة المركزية لسلطة التقرير والتنفيذ على مستوى التدبير المالي لشؤون الجهات، مما ساهم في تعميق تبعيتها للمركز.

أمام حدة هذه الاختلالات وضعف التنمية على مستوى الجهات وضرورة تصحيح هذه الأوضاع وتعزيز التنمية الاقتصادية على مستوى الجهة، أبانت الإرادة الملكية عن توجه جديد: "لتطبيق جهوية متقدمة متدرجة، تشمل كل مناطق المملكة"⁴⁸، تبعها تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية على إثر الخطاب الملكي لـ 3 يناير 2010، حيث أعدت اللجنة تقريراً⁴⁹ يتضمن تصوراً حول عدد الجهات المقترحة ومؤهلاتها ومجموعة من المقترحات الكفيلة بتنمية الجهات الفقيرة⁵⁰، وتعزيز الإمكانيات المالية والتدبيرية للجهات.

واستجابة للدعوة الملكية الرامية للتكريس الدستوري للجهوية⁵¹، جاء دستور 2011⁵² بمجموعة من المقتضيات التي أعادت الاعتبار للجهات وأعطتها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى⁵³ أفردت لها اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة

⁴⁷ - عبد العالي ماكوري، المحددات الدستورية لاختصاصات الجهة في ظل الإصلاح المرتقب، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 26-27 أبريل 2013، ص. 100.

⁴⁸ - الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

⁴⁹ - أصدرت اللجنة الاستشارية للجهوية، تقارير يتضمن تصورها حول الجهوية المتقدمة.

⁵⁰ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 100.

⁵¹ - الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011.

⁵² - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج.ر. عدد 5964 مكرر.

⁵³ - الفصل 143 من دستور 2011

مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة⁵⁴، وباعتبار أن الجهوية المتقدمة لا يمكن أن تحقق النجاح المنتظر، إلا إذا توفرت هذه الجهات على الموارد الكافية من أجل التدبير الجيد لشؤونها⁵⁵، قام الدستور بتعزيز الموارد المالية للجهات⁵⁶، وإعطاء صلاحية تنفيذ مقررات المجالس الجهوية لرئيسها⁵⁷، والتي اعتبرت بحق مقتضيات هامة لتعزيز الاستقلال المالي للجهات، واستكمالاً لما جاء به الدستور الجديد تم إصدار القانون التنظيمي رقم 111.14 المنظم للجهات⁵⁸ الذي صدر سنة 2015 والذي اعتبر الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لا مركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة⁵⁹.

- أهمية الموضوع

ترتبط أهمية الموضوع بالتنظيم الجهوي كآلية حديثة لتدبير الشأن العام الجهوي والوطني، خاصة مع انطلاق العمل بالجهوية المتقدمة باعتبارها "توجها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة"⁶⁰، وحادثة الإطار القانوني المنظم لها مما يقتضي مواكبة هذا الورش الإصلاحي بالدراسة والبحث والتقييم لوضع اليد على أوجه القصور واستحضار وسائل التصحيح والتقويم، للوصول إلى تنظيم مالي جهوي مستقل، قوي وأكثر فعالية قادر على تحقيق التنمية.

⁵⁴ - الفصل 140 من دستور 2011.

⁵⁵ - Hassan OUAZZANI CHAHDI, La régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir, REMALD, n° 105- 106, Juillet - Octobre 2012, p.63.

⁵⁶ - زكرياء الكداني، الجهوية وآفاق التنمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011، ص. 35.

⁵⁷ - الفصل 138 من دستور 2011.

⁵⁸ - ظهير شريف رقم 1.15.83، صادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 6380.

⁵⁹ - المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰ - الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010.

هذا بالنسبة للأهمية العلمية للموضوع، أما الأهمية العملية فتتجلى في دور التنظيم الجهوي في الدفع بعملية التنمية والمساهمة في الإقلاع الاقتصادي⁶¹ والتنمية عموماً، فالمنظور الحديث لفكرة الجهوية يقوم على الجانب الاقتصادي، حيث أن هذا الأخير بإمكانه تخفيف مجموعة من الأعباء عن الدولة من منطلق القابلية لإنجاز مجموعة من المشاريع والبرامج الاقتصادية⁶²، كما أن الجهوية تعتبر نمطاً من التعبير عن تصور مجتمع ما لحاجاته ومشكلاته وإمكاناته، والكيفية التي يراها مناسبة لتدبير هذه الأمور والتحكم فيها⁶³.

إن هذا الدور الطلائعي الذي يمكن أن تلعبه الجهات يرتبط بالمهام المنوطة بها والمتعلقة بالنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة عن طريق تنظيم وتنسيق وتتبع المشاريع التنموية وإنجاز التجهيزات والبنى التحتية الكفيلة بإنعاش الاستثمار وتحسين جاذبية المجال الترابي⁶⁴، غير أنه لا يمكن تحقيق هذا الدور بدون توفير الآليات والوسائل المساعدة على تقوية الجهات وتهيئتها لمواجهة الإكراهات التدييرية المرتبطة بتسيير الشأن العام خاصة على المستوى الاقتصادي، فهي مدعوة أكثر من أي وقت مضى للتسلح بمقومات تدييرية حديثة وفعالة تمنحها الحصانة والمناعة اللازمة لمواجهة تحديات العولمة⁶⁵، وهذا يقتضي تعزيز قدراتها وتحديث آلياتها التدييرية⁶⁶، وذلك بتوفير المقومات الكفيلة بتعزيز استقلاليتها المالية، عن طريق تمتعها بالموارد المالية الذاتية والتخفيف من قبضة الإدارة المركزية على القرار المالي على مستوى الجهة، وبالتالي قدرتها على ممارسة اختصاصاتها والاضطلاع بمهامها التنموية وفق شروط النجاعة والفعالية وتمتعها بالقدرة اللازمة على مواجهة أي إكراه تدييري أو مالي قد يعترضها.

⁶¹ - Michel BOUVIER, les finances locales, librairie générale de droit et de jurisprudence, EJA, L.G.D.J, édition 11. 2006, Paris, p. 10.

⁶² - محمد غنايم، مرجع سابق، ص. 24.

⁶³ - محسن مصطفى، مرجع سابق، ص. 72.

⁶⁴ - المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁵ - محمد علي أدبياء، مرجع سابق، ص. 24.

⁶⁶ - Michel BOUVIER, op. cit; p.10

- أسباب اختيار الموضوع وصعوباته

إن اختيار موضوع مالية الجهة ومتطلبات التنمية يعود بالأساس إلى اعتبارين أحدهما شخصي والآخر موضوعي، بالنسبة للاعتبار الأول فإن اختيار هذا الموضوع راجع للفضول العلمي الذي ظل يراودني منذ أن تمت إثارة هذه الإشكالية في إحدى الندوات التي حضرتها والذي أعطاني انطبعا بأن الإشكالية تحتاج للإجابة عنها إلى حيز زمني أكبر مما قد تستطيع مداخلة قصيرة منحه، نظرا لشساعة الموضوع وأهميته، بالإضافة إلى اهتمامي منذ مدة بالشأن المحلي وانتدائي من طرف السكان لتدبير الشؤون المحلية كمنتخب جماعي وإقليمي ثم جهوي في انتخابات 4 شتنبر 2015، حيث تكونت عندي قناعة كبرى بأهمية ودور الجهة في تحقيق التنمية، أما بالنسبة للاعتبار الموضوعي فيتمثل في ندرة الأبحاث التي تطرقت لمالية الجهات بالمغرب ومتطلبات التنمية وكذلك للاستقلال المالي للجهات، وأهمية هذا الاستقلال المالي في تأهيل الجهات لتلعب دورها الحقيقي في الرفع من التنمية والمساهمة في التقدم الاقتصادي للبلاد.

كما تشمل الدوافع الموضوعية، كون الجهة والجهوية أصبحت ضرورة واختيارا لا رجعة فيه، ومكسب ديمقراطي ينضاف للتراكمات الإيجابية للنظام الإداري اللامركزي، الذي يجب تقويته وتدعيمه، وذلك لن يكون إلا بالبحث عن الاختلالات والعوائق، وتوفير الحلول الملائمة لها وإصلاحها، وخصوصا وأن المرحلة لم تعد تسمح بالبطء في إيجاد المقاربات والحلول الكفيلة بتأطير إشكالية التنمية، وهذا ما دفعنا وشكل لنا فضولا علميا لتناول هذا الموضوع.

أما بالنسبة للصعوبات التي اعترضت إنجاز البحث فتتجلى في ندرة المراجع المتخصصة خاصة مع حداثة القانون الجديد المؤطر للتنظيم الجهوي، وكثرة مؤشرات قياس الاستقلال المالي، وصعوبة الحصول على جميع المخصصات المالية بكل الجهات وتجميعها وتحليلها، خصوصا وأنا انتظرنا خروج القانون التنظيمي 111.14 مدة طويلة وبعدها تأخرت كثيرا المراسيم التطبيقية والتي تم الإفراج عنها مؤخرا وتأخر إخراج البرامج التنموية للجهات، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب والتي كان من اللازم إخراجها

حسب القانون في السنة الأولى من الولاية الحالية وقلة الإحصائيات والأرقام، وقدم المعطيات حول بداية هذه التجربة التأسيسية للجهوية.

- التحديد المفاهيمي للموضوع

يفرض التحديد المفاهيمي لموضوع البحث تعريف بعض المفاهيم التي تعتبر مفاتيح وجب الإلمام بها وضرورة تحديد معناها والخصائص المميزة لها. فبخصوص مفهوم الجهات⁶⁷ فإن التنظيم الترابي للمملكة يعتبر تنظيماً لامركزياً يقوم على الجهوية المتقدمة⁶⁸ كما جاء في الدستور و القانون التنظيمي للجهات، وبالتالي فإن هذا التحديد يفرض علينا معرفة العناصر المكونة له مفاهيمياً، والمتمثلة في مفهومي اللامركزية والجهوية المتقدمة.

• اللامركزية:

يمكن حصر مفهوم اللامركزية في تقويت جزء هام من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وتنفيذها بإمكانيات وموارد محلية لفائدة الجماعات وذلك ضماناً لاتخاذ قرارات فعالة ومجدية تراعي المتطلبات المحلية وتأخذ بعين الاعتبار معطيات الواقع المتخذة لصالحه⁶⁹، فإن كانت اللامركزية تعد من أرقى الأنظمة لترسيخ وتوسيع الديمقراطية المحلية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، فقد أصبحت وسيلة أساسية للنجاعة والتطوير الاقتصادي على المستوى المحلي والوطني كذلك⁷⁰، ومما لاشك فيه أن المستوى الترابي هو الحيز الذي يجب أن تطرح في إطاره المسائل الحقيقية المتعلقة بالتنمية⁷¹، وتتجسد فيه التناقضات الأساسية للسياسات الاقتصادية الوطنية، وتعتبر اللامركزية إحدى الرهانات المطروحة، خصوصاً في ظرفية يسعى من خلالها المغرب إلى إنشاء جهوية حديثة ومتقدمة، تتطلب المزيد من الليونة، وتسمح بدعم الدور الاقتصادي

⁶⁷ - سعيد بوجروف، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب؟ المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، سنة 2012،

ص. 24

⁶⁸ - المادة 3 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁹ - خالد البهالي، الحكامة التشاركية، قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011، ص. 133.

⁷⁰ - حسن أغمري، التنظيم الجماعي، المستجدات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2012 - 2013، ص. 4.

⁷¹ - سعيد بوجروف، مرجع سابق، ص. 13.

والاجتماعي للجماعات الترابية، وتكريس هذا الدور لتحقيق التنمية على مستوى كل التراب الوطني⁷².

• الجهوية المتقدمة:

مفهوم الجهوية يفيد معنيان، الأول (Regionalisme) يعني مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية وقد تتحول إلى توجه سياسي، أما الثاني فيفيد (Regionalisation) ويقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي، بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه سياسة اللامركزية، بل أصبح مجالا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف المجتمعات المحلية⁷³، ومن ثم فمدلول الجهوية - بمعناها الثاني يكون موجها أساسا نحو إعادة التوازن الترابي للنمو الاقتصادي وذلك لمحاربة الاختلالات عن طريق برامج التنمية الجهوية لضمان فعالية جهوية تساهم في خلق مسلسل الإقلاع الاقتصادي⁷⁴، هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاربة الفوارق بين الجهات وإحداث تنمية متوازنة للقضاء على الأثر التقفيري⁷⁵.

* **الجهة:** يعتبر مفهوم الجهة من المصطلحات السياسية والإدارية التي ظهرت في النصف الثاني من القرن 19، وارتبط ظهورها بمفهوم الديمقراطية في الدول ذات النظام اللبيرالي. وتعني كلمة الجهة من الناحية اللغوية، ناحية من النواحي أي جزء من الكل وهي بهذا تعني الضاحية أو المجال المحيط بمركز معين Centre et périphérie وهكذا يمكن التمييز بين الناحية والجهة التي قد تضم مراكز عدة بضواحيها المتنوعة، والجهة هي الموضع الذي نتوجه إليه ونقصده، وتختلف الجهة عن المنطقة التي هي رقعة ترابية معينة مشخصة ثقافيا أو سياسيا أو عسكريا، وعن الناحية التي تطلق على اتجاه

⁷²- طارق لباح، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013، ص. 149.

⁷³- نجيب جيري، الجهوية الموسعة بالمغرب - الدينامية ورهان التنمية المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013، ص. 135.

⁷⁴ - Jean FOUGEROUSE. L'état régional, une nouvelle forme d'Etat ? imp Bruylant 2008, Bruxelles, p.122.

⁷⁵- محمد بلحمجوبي، مرجع سابق، ص. 110.

قطبي جغرافي غير محدد ترابيا، وعن الجهوية التي تعبر عن توجه سياسي اقتصادي وثقافي معين⁷⁶.

وقد عرفت لجنة الشؤون الجهوية للمجلس الأوروبي الجهة⁷⁷ "بالوحدات التي تتموقع تحت مستوى الدولة المركزية، وتتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب"، ولعل هذا التعريف يتماشى مع ما ذهب إليه المشرع المغربي في المادة 1 من قانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات "كونها جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تحت سلطة الوصايا".

وعموما فإنه لحد الآن لم يتم وضع تعريف موحد للجهة نظرا لاختلاف المنطلقات والتصورات والفلسفات التي تطرقت لموضوع الجهة والجهوية.

إن مفهوم الجهوية من المفاهيم التي طُبعت تطور الفكر السياسي بالعالم الرأسمالي، الذي أفرزته التحولات التي تشهدها أوربا مع فكر النهضة وعصر الأنوار. وبهذا المعنى فإن الجهوية انبثقت عن مجموع التحولات التي شهدتها أوربا، حيث ظهرت الجهوية كآلية تدبيرية لتعزيز لامركزية صنع وتنفيذ القرار، ولدمقرطة تسيير وتنظيم وهيكله مختلف دوايب ومجالات ومكونات المجتمع، وطرحت الجهوية كاختيار تدبيري للمجتمع، ليهتم بجميع جهاته ومجالاته وقطاعاته الإنتاجية المتعددة⁷⁸.

وفيما يتعلق بأنواع وأشكال الجهوية فيمكن التمييز بين ثلاثة أنواع⁷⁹:

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

⁷⁶ عبد الله متوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي المغربي، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45-2001، ص. 35.

⁷⁷ - Rapport de crédit local de France, 1994, p.9.

⁷⁸ مصطفى محسن، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، رؤية اجتماعية نقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص. 71.

⁷⁹ عبد اللطيف بكور، الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 8- ماي - يونيو 2008، ص. 111-112.

* **الجهوية الإدارية:** وهي نوعين: جهوية إدارية لامركزية، و جهوية إدارية مع عدم التركيز.

✓ **الجهوية الإدارية اللامركزية:** في إطارها تتمتع الجهة باستقلال مالي يتمثل في وجود إدارة منتخبة وموارد مالية وبشرية واختصاصات محددة بواسطة القوانين العادية.

✓ **الجهوية الإدارية مع عدم التركيز:** تتوفر على إدارة وموارد مالية وبشرية ولها اختصاصات محددة، غير أن الجهة تكون مسيرة من طرف ممثلين للسلطة المركزية.

* **الجهوية السياسية:** تتمتع الجهة هنا بسلطات سياسية مهمة، وتحتل مكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، فهي تتقاسم مع السلطة المركزية الوظائف السياسية في الميدان التشريعي والتنظيمي وقواعدها محددة دستوريا⁸⁰، والجهوية السياسية هي أعلى مستوى من مستويات اللامركزية الترابية دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية التي تتوفر فيها الجهة على سيادتها التامة مع احترام القوانين الاتحادية.

* **التنمية:** يعد مفهوم التنمية من أهم المفاهيم العالمية في القرن العشرين، حيث أطلق عليها عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة فيما يسمى "عملية التنمية"، هذا وتبرز أهمية مفهوم التنمية في تعدد أبعاده ومستوياته، وتشابكه مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط، الإنتاج، التقدم المالي⁸¹.

وقد ارتبط مفهوم التنمية ارتباطا وثيقا بعلم الاقتصاد واستعمل 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 أفراد، لينتقل بعدها مفهوم التنمية إلى حقل السياسة منذ الستينيات للقرن العشرين، حيث ظهر

⁸⁰- Pierre LASCOUNES et Patrick le Gales ; sociologie de l'action publique, édition Armand Colin. Paris 2007, p. 7.

⁸¹- محمد الدرويش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية - المغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت، آفاق مشروع الجهوية المقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 25.

كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان الغير أوربية اتجاه الديمقراطية، وتعرف التنمية السياسية: "بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية"⁸².

أما عن علاقة المشاركة والتنمية فهي تتأسس على المساهمة العملية في إعداد وتدبير المشاريع التنموية المتنبئة من طرف جماعة ترابية أو أحد الفاعلين، فهي التزام إرادي وتلقائي، جماعي أو فردي للمواطن في تحسين بيئته⁸³.

وهناك من يعتبر التنمية في جوهرها بمثابة "زيادة في الطاقة الإنتاجية في المجتمع بالصورة التي تؤدي إلى الرفع من مستواه"، وهي بهذا المفهوم تنمية ذات أبعاد متعددة ومتنوعة تجمع ما بين الجانب الاقتصادي الكمي والجوانب الاجتماعية والثقافية التي تركز على تأهيل المجتمع ومحاربة التخلف ورفع مستوى عيش السكان كما وكيفاً⁸⁴.

فهذا التعريف يركز بشكل أساسي على الجوانب الموضوعية للتنمية، التي تزوج بين التغييرات الاقتصادية ذات الطابع المادي والكمي، وبين العناصر المعنوية الاجتماعية والثقافية التي يمكن اعتبارها بمثابة إطار داعم ومؤطر ومنظم للتنمية الاقتصادية.

وبالمقابل نجد بهذا الخصوص من يركز على "رفع معدلات الأداء ومستويات الكفاءة الإنتاجية بواسطة مجموعة من الآليات والوسائل المالية والبشرية، تهدف بالأساس إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية"⁸⁵، وهذا التعريف بقدر ما يحاول التطرق لمآل التدخل التنموي للمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، يركز على أهداف ومؤشرات نشاط تنموي ذاتي.

⁸²- حفظ الله بلحاج ، السياسة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب – دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات 2009-2010، ص. 6.

⁸³- Idriss ABBADI ,gouvernance participative locale au Maroc , Edition 2004, p. 14.

⁸⁴- عبد اللطيف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2011، ص. 307.

⁸⁵- عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 307.

فمفهوم التنمية أصبح يرتبط بممارسة المهام والاختصاصات التي أصبحت تطل مختلف المجالات والشؤون التديبرية⁸⁶، فالأمر أصبح يتعلق بإشباع حاجيات السكان الأساسية، وفي نفس الوقت الرقي بالجماعة الترابية ورفع مستواها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي وحتى السياسي، على اعتبار أن التنمية أصبحت تتداخل مع باقي المجالات، بل إن الحق في التنمية أصبح في الوقت الراهن حقا من حقوق الإنسان.

فالتنمية لا تقتصر بالتالي على إحدى التعريفات السالفة، وإنما هي ذاتها جميع هذه التعريفات مجتمعة ومتكاملة، بشكل يجعل منها مفهوما شاملا لمختلف مناحي الحياة. ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار التنمية الترابية بمثابة صيرورة وظيفية تعتمد على آليات قانونية ومادية ومالية وبشرية، تهدف للرقى بوضعية الجهة من جميع مناحي الحياة العامة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية...) وتحقيق حاجيات السكان باستعمال أمثل للموارد المالية وعلى رأسها الميزانية الجهوية، مع الاستفادة من جميع الطاقات والإمكانيات المتاحة والمتوفرة بالتعاون والشراكة مع باقي الفاعلين الترابيين وبمساهمة المستفيدين مباشرة من المشاريع التنموية⁸⁷.

* المالية الترابية:

تعتبر المالية الترابية مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصرا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية الترابية⁸⁸.

فباعتبارها جزء لا يتجزأ من المالية العمومية ظلت المالية الترابية موضوع عدة إصلاحات وتغييرات منذ سنوات السبعينات، وهذه التغييرات لم تهتم فقط تحولات البنيات المحلية بل همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية.

والحقيقة أن المالية الترابية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العمومية والتي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة لجميع الدول، وذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات والعلاقات المعقدة، حيث تحتل هذه الأخيرة في

⁸⁶ - محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، دجنبر 2004، ص.1.

⁸⁷ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 309.

⁸⁸ - Le financement des collectivités locales, les défis du 21^e siècle, p. 11.

السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية مكانة هامة تجعل منها محرك كل سياسة ترابية تنموية.

إن وجود مالية ترابية، إلى جانب المالية العمومية يعتبر بمثابة الأساس المالي للنظام اللامركزي نفسه، فتحقيق التنمية الترابية وتدبير الشأن الجهوي رهين بوجود وحدات لا مركزية منتخبة، يخولها القانون ممارسة مهام واختصاصات تنموية، عبر وسائل وإمكانات مالية يتم تجسيدها في ميزانية الهيئات اللامركزية نفسها⁸⁹.

فالميزانية الجهوية إنما تسطر العمليات أي التصرفات المالية والمحاسبية التي تسمح للجهات ببرمجة مشاريعها التنموية وتنفيذها، ويعتبر إحداث وحدات ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تكريسا لمبدأ التسيير التنموي الجهوي وبالأساس إحداث هيئات تختص بتحقيق التنمية الترابية، فمجالات عمل واستغلال الجماعات الترابية، وكذا ميادين ممارستها لاختصاصاتها، تندرج كلها في هذا السياق بدءا من التسيير الترابي لشؤون السكان، ومرورا بتدبير المصالح والمرافق الجهوية، ثم وصولا إلى تنمية وإنعاش الاقتصاد الجهوي، وهذه المجالات إنما تتمحور حول النشاط المعني والتدبير الجهوي، والذي يجد أسسه المالية والمحاسبية في الميزانية الجهوية بحمولتها القانونية والعملية، وبكل حيثيات تحكم اللامركزية الجهوية في إعدادها وتنفيذها واستقلالية تدبيرها.

وبالتالي، تعتبر الجهة مجموعة ترابية منسجمة تهدف إلى خلق نوع من التكامل التنموي بغية تحقيق قدر من التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم، يلائم تدخل الدولة قصد إنجاز عمليات التخطيط والتنمية الجهوية، وهي مظهر من مظاهر التنظيم الإداري الذي يضع مجموعة من الاختصاصات الهامة بين الفاعلين المحليين في مجموع التراب الوطني.

وباعتبار أنه ليس هناك شكل واحد ومحدد للجهة إذ تختلف باختلاف المعطيات الحضارية والاقتصادية لكل أمة، مع توحيد الهدف والمتمثل في السعي إلى تقليص الفوارق بين مختلف الأقاليم بغية تحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة والحرص على ضمان وحدة الدولة

⁸⁹ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 32.

الوطنية⁹⁰، تمثل الجهوية المتقدمة توجهها مغربيا تمت الدعوة إليه من خلال الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008، باعتباره تنظيمًا مغربيا يضمن التلاحم بين المكونات الإدارية للمملكة ويحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وإذا تم ربط مفهوم الجهات بالاستقلال المالي فإنه يقصد بها قدرة الجهات على التسيير المالي والمحاسبي لمداخلها ونفقاتها بالاستقلال اللازم عن السلطة المكلفة بمراقبتها، ويميز علم الإدارة بين وجهين للاستقلال أولهما شكلي يتكرس بوجود ذمة مالية وميزانية ونظام محاسبي خاص بالجهة ومستقل عن ذمة وميزانية ومحاسبة الدولة، أما الوجه الثاني لهذا الاستقلال فيثبت بتوفر الجهة على سلطة تقريرية في تحديد مواردها المالية بنفسها وتحديد نفقاتها والتحكم في استعمال هذه الموارد والتحملات⁹¹، مما يعني أن تتمتع الجهات بحرية مطلقة في تحديد مداخلها ومصاريفها، وهو ما يعتبر صعبا نظرا لكون السلطة المركزية في أغلب دول العالم يعود لها أهم الاختصاصات وتتمتع بأكثر الموارد مردودية⁹².

وبالتالي، وانطلاقا من التعريف السابق فإن الاستقلال المالي يتطلب توفر عدة مقومات يمكن اعتبارها مؤشرات تمكن من قياس مدى تمتع الجهة بالاستقلال المالي وهي:

- مدى كفاية الموارد الذاتية في تغطية النفقات المسجلة في الميزانية⁹³، ومن ثم مدى اعتماد الجهة على التمويل المركزي لتغطية الفرق بين مداخلها الذاتية ونفقاتها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمتع الجهة بحرية تحديد الموارد الذاتية⁹⁴ والتوزيع العادل لهذه الموارد بين الجهات والمستويات الإدارية الأخرى، من خلال تمتعها بالسلطة الجبائية،

⁹⁰ - منية بلمليح، مرجع سابق، ص. 11.

⁹¹ - المصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، يناير - فبراير 2013، ص. 27.

⁹² - Cigu ELENA, An approach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge, journal of public administration, finance and law, issue 6, 2014, p. 45.

⁹³ - محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظار التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 17-18 أبريل 2015، ص. 53.

⁹⁴ - Beer-Tóth KRISTIN, Local financial autonomy in theory and practice, thesis for obtaining PHD in economics and social sciences, university of Fribourg Switzerland, the faculty of economics and social sciences, session 2008-2009, p.70.

وتدعيم إمكانيات التدخل الاقتصادي، والرفع من مردودية النفقات من خلال توجيهها لإنجاز البرامج والمشاريع التنموية؛

- مدى تمتع الجهات بسلطة تحديد المداخل والنفقات أثناء إعداد الميزانية، وإمكانية تدخل السلطة المركزية من خلال ممثليها في المسطرة الموازنة؛ سواء على مستوى إعداد الميزانية أو تنفيذها أو تعديلها أو حصرها، ومن ثم فتدخل الإدارة المركزية خلال هذه المراحل عن طريق التوجيه والتأشير يشكل عرقلة لاستقلالية الجهة على المستوى المالي؛

- طبيعة الرقابة الممارسة على التدبير المالي للجهة والأجهزة المكلفة بها، ويمكن التمييز بين الرقابة الذاتية التي تمارسها الجهة بواسطة أجهزتها الداخلية من أجل وضع اليد على الاختلالات وتقويمها، والمراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية أو ممثليها التي تساهم في تقييد القرار المالي الجهوي، إضافة لضرورة التمييز بين الرقابة البعدية التي تشكل أداة لإثارة المسؤولية وإعمال المحاسبة، وبين الرقابة القبلية التي تساهم في تعطيل المساطر وعرقلة مبادرات الفاعل الجهوي.

ويتضح من خلال مؤشرات الاستقلال المالي المذكورة، أن هناك قاسما مشتركا بينها يتمثل في سلطة اتخاذ القرار، بمعنى أن الانتقال من المفهوم الضيق إلى المفهوم الواسع للاستقلال المالي، يعني الانتقال من استقلالية التسيير إلى استقلالية اتخاذ القرار، أي أنه لا يكفي التمتع باستقلالية في التسيير المالي عبر تخصيص أو استعمال الموارد المالية، بل يتعين التوفر على سلطة تحديد وخلق هذه الموارد، نفس الاستقلالية مطلوبة بخصوص القرارات المرتبطة بالميزانية⁹⁵.

كما أن دراسة محور الاستقلال المالي يجب أن يكون عن طريق الشرح التفصيلي لواقع الاستقلال المالي من خلال النصوص القانونية المؤطرة لمالية الجهة والمعطيات

⁹⁵ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 55

الرقمية⁹⁶، وبين وضعية الاستقلال المالي إن تم توفير أو تدعيم المقومات اللازمة لضمان هذه الاستقلالية.

وبالتالي فإن الاستقلال المالي للجهات يعني مدى تمتع هذه الأخيرة باعتبارها شخص معنوي متمتع بالاستقلال المالي والإداري بالمقومات الكفيلة بضمان هذه الاستقلالية.

- إشكالية البحث

أعطى المغرب اهتماما متزايدا لسياسة اللامركزية وذلك منذ ميثاق 1976 التي نقلت الجماعة إلى مستوى الفاعل الاقتصادي في التنمية، ثم دستور 1992 الذي عمل على تأسيس الجهة⁹⁷ والارتقاء بها إلى مستوى الجماعة المحلية التي تطورت مع القانون رقم 47.96 بمنحها الاستقلال المالي والشخصية المعنوية، ثم دستور 2011 الذي أعطى دينامية جديدة لمسلسل اللامركزية والجهوية المتقدمة. وقد كان لهذا التطور الأثر الإيجابي على مالية الجهة، من خلال تعزيز دورها الاقتصادي بمنحها الاختصاصات والموارد اللازمة، التي من المفروض أن تساعد الجهة على القيام بدور طلائعي في مجال التدخل الاقتصادي والاستثمار العمومي في ميادين همت المرافق العمومية والتجهيزات الأساسية والقطاعات الاجتماعية والثقافية التي تدخل ضمن مجال اختصاصها، وقد استطاعت الجهة خلال السنوات الأخيرة المساهمة بنصيب أولي في إنعاش الاقتصاد الجهوي وتنشيط مسلسل التنمية الاقتصادية.

ومع الإصلاح الترابي لسنة 2015 والذي تجلّى في وضع الدعائم القانونية والمؤسسية للجهوية والمتمثلة في القانون التنظيمي للجهات، الذي ينص على تعزيز الموارد المالية للجهات، وتوسيع اختصاصاتها⁹⁸، وتدبير شؤونها وفق مبدأ التدبير الحر،

⁹⁶- Jilali CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc, d'une approche globale des finances locales, l'harmaton 2005, p. 8.

⁹⁷- محمد علي أدبي، مرجع سابق، ص. 20.

⁹⁸- مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 29 يناير 2016، ص. 4.

فإن المالية الجهوية مدعوة للمساهمة أكثر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، والذي لن يستقيم إلا بتمتعها بالاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها مسألة التنمية ودور مالية الجهة في تحقيقها، ارتأينا الخوض في هذا الموضوع لمعرفة صلاحيات وإمكانيات الجهة، وكذلك الوقوف على التفاوتات والاختلالات التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب، والذي ساهم في عدم تحقيق التنمية المتوازنة والشاملة المطلوبة من طرف هذه المؤسسة المنتخبة، وكذا تصور إمكانية التسريع بتنزيل ورش الجهوية والذي يعرف بطء في هذه الولاية التأسيسية باعتباره ضرورة جوهرية وأساسية لتحقيق رهان التنمية.

إن موضوع الجهة في السنين الأخيرة أصبح يفرض نفسه كضرورة تقتضيها التغيرات والتطورات المتسارعة على المستوى السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي والإداري والثقافي، حيث أصبحت الجهة المستوى الترابي الأنسب للتشاور والتداول والمجال الأفضل للنهوض بقضايا التنمية كما أن الضمانات الدستورية والقانونية لمؤسسة الجهة تمثل خطوة جد مهمة في مسار دعم خيار نظام الجهة بالمغرب، لكن لا يمكن لهذه الأخيرة أن تنهض بمسؤوليتها و تؤدي المهام و الأدوار التنموية المنوطة بها إلا إذا توفرت لديها الموارد و الإمكانيات المالية الضرورية.

وبذلك تتمحور إشكالية الموضوع في:

إلى أي حد ساهم النظام المالي للجهة في تحقيق متطلبات التنمية من خلال التناسب بين الموارد المالية المخصصة للجهات مع حجم إختصاصاتها؟ وهل تتمتع الجهة في ممارستها المالية بالمقومات الكفيلة بضمان استقلالها المالي عن الإدارة المركزية؟

من خلال مضمون هذه الإشكالية العامة والمحورية للبحث يتضح جليا أنها تتضمن مجموعة من التساؤلات الفرعية :

• على اعتبار أن الدستور نص على مبدأ التدبير الحر، هل تتمتع الجهة بالحرية في تدبير مواردها ونفقاتها؟

• وهل تستطيع الجهة بمواردها المالية الاستجابة لكافة النفقات اللازمة لتدبير شؤونها وتحريك عجلة الاقتصاد؟

- وهل يمثل التدخل المالي للسلطة المركزية وسيلة للتقويم أم أداة للهيمنة والتحكم؟
ألا يشكل ثقل أجهزة الرقابة عاملا في محدودية الاستقلال المالي للجهات؟
- من أجل تعزيز مقومات الاستقلال المالي للجهات، وباعتبار الموارد الذاتية أهم مقوم لهذا الاستقلال، ألا يشكل تأهيل إمكانيات التمويل الذاتي والتوزيع العادل لهذه الإمكانيات بين الجهات شرطا حاسما لضمان الاستقلال المالي؟
- ألا يشكل تحديث التدبير المالي للجهة مطلبا ملحا اليوم من أجل أن تلتحق الجهة بالمغرب بمثيلاتها في أوروبا - حيث دخلت الجهة عالم المقولة؟
- وإلى أي درجة تستجيب بنية الموارد المالية للجهة لمطلب الاستقلال المالي؟ إذا كان من شأن الموارد الذاتية للجهة تدعيم أسس الاستقلال المالي - إذا افترضنا - كفايتها؟ ألا تتركس الموارد غير الذاتية تبعية الجهة للسلطة المركزية؟
- وإلى أي حد استجاب القانون التنظيمي للجهات لمتطلبات الاستقلال المالي؟ أم أن التنزيل التشريعي لهذا المبدأ جاء محتشما؟
- أما أن الأوان للإعتماد الفعال على مبادئ الحكامة في التدبير المالي الجهوي؟ وإلى أي درجة استجاب الدستور المغربي والقانون التنظيمي للجهات لمتطلبات التدبير الجهوي الجيد؟
- ألا تعتبر إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والفاعل الجهوي باعتبارهما شركاء اقتصاديين هدفهما المشترك تحقيق التنمية الجهوية والوطنية واعتماد الآليات الحديثة للرقابة وسيلة لضمان وضوح المسؤوليات وسهولة المسائلة والحساب؟ وبالتالي ضمان شفافية الممارسة المالية الجهوية؟

- الفرضيات:

إن الإجابة على إشكالية الموضوع تستوجب وضع فرضيات تيسر الإحاطة به وضبطه، وتحقيق أهداف البحث المتمثلة في معرفة مدى تناسب اختصاصات الجهة مع الإمكانيات المالية المخصصة لها بمقتضى النص القانوني، مع وضع اليد على أوجه ضعف الاستقلال المالي ومحاولة تبيان وسائل تدعيم هذا الاستقلال، من أجل تحقيق التنمية وذلك من خلال الفرضيات التالية:

- تحقيق الاهداف التنموية للجهات يتطلب تنمية موارد تمويل الاختصاصات الجديدة لهذه الوحدات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ارساء اصلاح شامل للنظام المالي للجهة.
- استمرار الجهة في استخلاص موارد مالية ضئيلة تنظمها مقتضيات قانونية متجاوزة يعني استمرار ضعف المساهمة التمويلية للجباية الجهوية الداتية.
- تبعية المكونات الجبائية للجهة لمالية الدولة وحصر سلطة المجلس الجهوي على جبايته الداتية
- تدل الممارسة المالية للجهات على ضعف استقلالها المالي عن الإدارة المركزية بالنظر إلى طبيعة مواردها المالية التي لا تشكل ضمنها الموارد الذاتية إلا نسبة ضعيفة، مقابل حجم الموارد المحولة من الدولة، إضافة إلى التدخلات الواسعة للإدارة المركزية وأجهزة الرقابة على مستوى المقررات المالية للجهة.
- ارتهان الاستقلال المالي بتوفير المقومات والشروط المدعمة والمعززة للاستقلال المالي، أهمها تدعيم إمكانيات التمويل الذاتي وتحديث التدبير المالي وإعمال مبادئ الحكامة الجيدة.

- المناهج المعتمدة:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية لموضوع البحث والإشكاليات الفرعية، كان لابد من توظيف مجموعة من مناهج البحث العلمي للمساعدة على ذلك، وتتمثل في المنهج التاريخي، على اعتبار أن حاضـر الظاهرة لا ينفصل عن ماضيها، بل هو امتداد لها، وسيمكننا من معرفة التطورات التاريخية التي عرفتـها الجهة في المغرب مع تطعيمه بالمنهج المقارن فدراسة أي تنظيم أو ظاهرة لا يستقيم بمجرد دراسة حالة واحدة، بل يستحسن دراستها دراسة مقارنة.

كذلك لابد من توظيف المنهج الاستقرائي من خلال عدم الاكتفاء بالدراسة النظرية للموضوع وإنما تحليله تحليلًا عمليًا بالاعتماد على مجموعة من التقارير المرتبطة به، وقد تم اعتماد التقنية الإحصائية كذلك بالنظر إلى المزايا التي يقدمها في إعطاء نظرة واضحة

عن الوسائل والآليات ومختلف الجوانب المرتبطة بمالية الجهة من خلال الاستعانة بأرقام إحصائية حديثة للتعرف على مدى استجابة التنظيم المالي الجهوي لمطلب التنمية.

كما سنعتمد المنهج البنيوي - الوظيفي كمنهج مهيم، نظرا لكون البحث العلمي يتطلب عدم الفصل بين البنية والوظيفة، وبالتالي إذا كانت البنيوية الوظيفية في النظريات الاجتماعية التي تهدف إلى تحليل الواقع الاجتماعي أو الفعل الاجتماعي باعتبار البيئة التي يتفاعل داخلها والوظيفة أو الدور الذي يقوم به داخلها⁹⁹ فإن هذا البحث ينهل من هذا المنهج لتحليل النظام القانوني المؤطر لمالية الجهة ومتطلبات التنمية باعتبار البنية التي يتفاعل داخلها وهي الجهة كإطار ترابي يضم مجموعة من الفاعلين وتحديد الوظائف والأدوار التي تؤديها من خلال آلياتها وهياكلها بهدف تحقيق التنمية.

كل هذا إلى جانب المقترح القانوني عند محاولة تحليل النصوص القانونية واستقرائها. وهكذا سيتم اعتماد منهج شمولي يسمح ببحث الموضوع في شموليته.

- خطة البحث:

إن الإجابة على إشكالية البحث والأسئلة الفرعية فرض علينا التطرق للموضوع، من خلال تقسيمه إلى قسمين كبيرين، كل قسم جزأناه إلى فصلين في إطار منهجي يستجيب ويراعي التوازن المطلوب بشكل يخدم الإشكالية التي سبق التطرق إليها وبذلك ينقسم الموضوع إلى قسمين:

- القسم الأول: تطور الدور التنموي للجهة بالمغرب وبعض التجارب المقارنة

✓ الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية

✓ الفصل الثاني: الدور التنموي للجهة انطلاقا من القانون التنظيمي 111.14.

- القسم الثاني: التنمية الجهوية وإشكاليات الاستقلال المالي للجهة

✓ الفصل الأول: التدبير المالي للجهة

✓ الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات

الحكامة.

⁹⁹ - إبراهيم أبراش، البحث الاجتماعي، قضايا، إجراءات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة الكتب العدد 10، الطبعة الأولى 1984، ص. 84-81.

القسم الأول

تطور الدور التنموي

للجهة بالمغرب وبعض

التجارب المقارنة

الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية
الفصل الثاني: الدور التنموي للجهة انطلاقا من القانون التنظيمي 111.14.

القسم الأول: تطور الدور التنموي للجهة

بالمغرب وبعض التجارب المقارنة

إن طبيعة التنظيم الإداري تعتبر إحدى المميزات والخصائص الكبرى لتحديد طبيعة النظام السياسي ووظائف وشكل الدولة في عصرنا الحالي، فدرجة اللامركز واللامركزية وما تطرحه من إشكالات مرتبطة بالجهات وعلاقتها بالسلطة المركزية، تؤثر على مدى فعالية التنظيم الإداري في تقاطعه مع قضايا السكان وفي معالجته لإشكاليات الديمقراطية والتنمية¹⁰⁰ عبر مقارنة تشاركية من خلال اعتماد سياسية القرب باعتبارها المنهجية الفضلى للتأهيل الشامل القائم على قيم المواطنة والمشاركة والحكمة الجيدة¹⁰¹.

وعموما فنشأة وتطور الدولة المدنية ارتبط بنوعين من التنظيم الإداري، دولة مركزية قائمة على اعتبار الأصل في تدبير الشأن العام هو سلطة مركزية تستمد شرعيتها من مفهوم الأمة الواحدة، وتعتبر التمايزات التاريخية والثقافية هامشية، أمام رهان الوحدة ودولة مركبة تعتبر الجماعات الترابية مصدرا أساسيا لإنتاج وتدبير السياسات العمومية على اختلاف المستوى الترابي.

وهكذا ظل النقاش السياسي والدستوري والقانوني لمفهوم التنظيم الإداري للدولة يتجاذبه هذان التصوران:

- الأول يعتبر الوحدة أساس الهوية.
- الثاني يعتبر تعدد مكونات الهوية أساسا لقوتها وتماسكها، فلا غرابة إذا وجدنا أن الدولة المركبة والتي تتميز بدرجة كبيرة من اللامركزية يهيمن عليها هاجس الانحلال والتفكك، في حين ترتفع الأصوات في الدولة المركزية للمطالبة باحترام الخصوصيات الجهوية وحققها في المشاركة والتدبير والتقرير، كما أن البحث عن التوازن بين البعدين الجهوي والمركزي، هو ما يميز الأنظمة السياسية المعاصرة

¹⁰⁰ - حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، مطبعة طوب بريس، السنة 2011، ص. 11.

¹⁰¹ - Pierre LASCOUME, op. cit; p. 8.

في تطورها وتعاطيها مع قضايا العولمة والتنمية الاقتصادية والديمقراطية¹⁰² والمغرب يدخل في خانة الدول البسيطة الموحدة التي تتميز بوحدة البناء السياسي ووحدة القوانين وجغرافية محددة، لكن هذا لم ولن يمنعه من اعتماد نظام اللامركزية، خصوصاً أن السلطة المركزية اعترضتها وتعترضها صعوبات في تحقيق تنمية متوازنة في جميع الجهات¹⁰³.

إن الإهتمام بتطوير وبناء الوحدات الترابية فرض نفسه منذ حصول المغرب على الإستقلال من خلال العمل بمقاربة¹⁰⁴ تتجاوز المنظور الكلي للمشاكل والحاجيات إلى النظرة المجزأة، أي النظر للبلاد كجماعات وأقاليم، ثم بعد ذلك كجهات لها خصوصيات ومشاكلها الخاصة، التي يجب معالجتها بشكل دقيق، لتحديد طبيعة وحاجة كل جهة على حدة، ووضع البرامج والمخططات التنموية الملائمة لها، إن الجهود المبذولة بالمغرب من أجل النهوض بالتنمية كان من بين أهدافها تحقيق نوع من التوازن بين جميع مناطق المغرب عن طريق توزيع الثروات والخدمات العمومية لمواجهة التقسيم الإستعماري المتمثل في مغرب نافع وآخر غير نافع والحد من مخلفاته التي كانت تقوم على إعطاء الأولوية للمناطق الغنية وإهمال المناطق الفقيرة، فقد اتخذت هذه الجهود عدة أشكال، لكن المتفق عليه أن النظام الجهوي في المغرب تكرر منذ أن أصبح دولة مستقلة ذات سيادة وتغير مضمون الجهوية في المغرب من فترة إلى أخرى حسب المعطيات المتوفرة والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹⁰⁵.

¹⁰² - رضوان زهرو، العولمة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 3، السنة 2005، ص. 33.

¹⁰³ - الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص. 20.

¹⁰⁴ - Jilali CHABIH, les finances des collectivités locales au Maroc, Essai d'une approche globale des finances locales ; Edition l'harmattan, 2005, p. 9.

¹⁰⁵ - Jilali CHABIH, op. cit ; p. 8.

أما على مستوى بعض التجارب الدولية¹⁰⁶ تحظى الوحدات الترابية وخصوصا الجهة بمكانة متميزة ومتقدمة تكاد تعادل مكانة الدولة الأم¹⁰⁷، حيث تعتبر آلية تدبير نمطا للتعبير عن رؤية المجتمع لحاجاته ومشكلاته وإمكانياته.

بالإضافة إلى الكيفية والأسلوب المناسب لتدبير قضاياها والتحكم فيها وفق استراتيجية شاملة ومتكاملة كما أن هذا الأسلوب الداعم للديمقراطية باعتبارها ضرورة من ضروريات الدولة المعاصرة ولبنة أساسية في بناء دولة القانون والمؤسسات، خصوصا وأن هذه المنهجية تسمح للسكان بالإسهام في تدبير شؤونهم وقضاياهم باعتماد سياسة الغرب مع التخفيف من العبء على المركز¹⁰⁸ مما يسمح بالمساهمة في رفع وثيرة التنمية¹⁰⁹.

وعلى المستوى الوطني فقد انصرف اهتمام المملكة المغربية منذ خروج الإستعمار إلى محاولة بناء وتقوية اللامركزية¹¹⁰، حيث قامت الدولة بإدخال العديد من الإصلاحات الرامية إلى تكريس اللامركزية وثبتت دعائم الديمقراطية المحلية¹¹¹، كما صدرت مجموعة من النصوص القانونية الداعمة لهذا التوجه كأساس بناء النظام اللامركزي¹¹².

¹⁰⁶ - Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.

le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} cycle, op. cit ; p. 24.

¹⁰⁷ - تتوفر الجهة في الدول المتقدمة التي تنهج الجهورية السياسية على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، حيث تتقاسم الجهات مع السلطة المركزية الوظائف السياسية خاصة في المجال التشريعي والتنظيمي وتكوين قواعدها محددة دستوريا، وتعد الجهورية السياسية أقصى درجة اللامركزية في إطار الدولة الموحدة دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية.

¹⁰⁸ - عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهورية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال - الرباط السنة الجامعية 2000-2001، ص. 270-271.

¹⁰⁹ - إبراهيم التوري، تدبير الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 3.

¹¹⁰ -Mustapha MECHICHE Alami, Région + Démocratie = Développement, Edition Fondation Sidi Mchich Elalami, 1^{er} édition Octobre 1997 Kenitra, p. 16.

¹¹¹ -Emmanuel (V.O) : les collectivités territoriales en France édition Hadette : 3^{ème} édition 1998, p. 77.

¹¹² -Mustapha Mechiche Alami, op. cit; p. 37.

وتجاوبا مع الدعوات والخطابات والمناقشات المنادية بضرورة تأهيل الوحدات الترابية وعلى رأسها الجهة من أجل تزويد البلاد بنظام لامركزي حديث ومتطور يستجيب للتحديات والظروف الراهنة والمستقبلية ويتناسب مع تطلعات المواطنين على المستوى المحلي والفلسفة الجهوية¹¹³ في مشاركة السلطة المركزية تدبير شؤون القضايا المحلية والجهوية وكذا مع المقاولات في ظل شراكة معقلنة هادفة.

أصبحت الضرورة تستوجب إعادة النظر في واقع وصلاحيات ومالية الوحدات الترابية للتجاوب مع التحديات الداخلية والخارجية¹¹⁴ ولمواكبة تحديات العهد الجديد التي تعتمد سياسة انفتاحية أكثر مستلهمة مبادئها من المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه الملك محمد السادس في خطاب 12 أكتوبر 1999.

ومما لا شك فيه أن موضوع الجهة والجهوية في السنين الأخيرة أصبح يفرض نفسه كضرورة تقتضيها التغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والإدارية والثقافية، وهكذا أصبحت الجهة المستوى الترابي الأنسب للتداول والتشاور والمجال الأفضل للنهوض بالقضايا المحلية في مجال التنمية¹¹⁵.

وانطلاقا مما سبق سأحاول أن أتناول بالدراسة في الفصل الأول: تجربة الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب في المبحث الأول، دون الخوض في الإرهاصات الأولية لظهور فكرة الجهوية في المغرب قبل الحماية وأثنائها، أما المبحث الثاني فسأخصصه للجهة في بعض التجارب الأوروبية.

وسوف أخصص الفصل الثاني للأدوار التنموية للجهة حسب مقتضيات القانون التنظيمي 111.14. حيث سأتناول في المبحث الأول المهام التنموية للجهات أما المبحث الثاني فسأخصصه للبنيات الإدارية و الأدوار الوظيفية للمجلس الجهوي.

¹¹³ - عزيز حاجي، النخبة السياسية في المغرب - محاولة في التحديد، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق - أكادال - الرباط - السنة الجامعية 2001-2002، ص. 33.

¹¹⁴ - Jilali Chabih, op. ci ; p. 8.

¹¹⁵ - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية الإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني - عين الشق - كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية، 1997-1998، ص. 6.

الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية

تشكل الإدارة المحلية حجر الزاوية في البناء الديمقراطي ولقد اكتسبت أهمية بالغة في العالم المعاصر نتيجة للتطور الحاصل في دور الدولة وعجز السلطات المركزية عن القيام بجميع القضايا المحلية والوطنية¹¹⁶.

فالجهوية نمط من التعبير عن تصور مجتمع مالحاجاته و مشاكله وإمكاناته وللکیفیه التي يراها مناسبة لتدبير هذه الأمور والتحكم فيها فالجهة إذن فضاء تدبيري ومجال للممارسة الديمقراطية المحلية¹¹⁷.

فالديمقراطية المحلية كانت معروفة في المغرب عبر تاريخه، وقد شكلت الخلية الأساسية لنظامه اللامركزي إلا أن التنقيب في المسار الكرونولوجي لتطور النظام الجهوي بالمغرب يضع التجربة المغربية في خانة التجارب الحديثة¹¹⁸ مقارنة بالتجارب الأوروبية¹¹⁹، فإذا كانت ألمانيا قد تبنت التنظيم الجهوي في دستور 1948 وإيطاليا في دستور 1978، فإن الإعراف بالجهة المغربية بوضع الجماعة المحلية لم يتأتى إلا بالمراجعة الدستورية لسنة 1992 وصدور القانون رقم 96/47 الخاص بتنظيم الجهات والذي تولى بيان الإطار التنظيمي للجهة وما تتمتع به من إختصاصات وما تخضع له من إكراهات.

إن الضمانات القانونية والدستورية للمؤسسة الجهوية¹²⁰ تشكل خطوة مهمة في مسار دعم خيار نظام الجهة بالمغرب لكن لا يمكن لهذه الأخيرة أن تنهض بمسؤوليتها

¹¹⁶ - Mustapha MECHICHE ALAMI, op. cit; p. 50.

¹¹⁷ - المهدي بنمير، الجهة بين اللامركزية واللامركز الإداري، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 10، 2000، ص. 15.

¹¹⁸ - Rachid ELMOUSSAOUI ; Les Finances territoriales, impimerie Slaiki, Al Akhaouayne, 2^{ème} éditon 2017-2018, Tnager, p. 228.

¹¹⁹ - Jean FOUGEROUSE, l'Etat régional, une nouvelle forme d'état , imprimerie BRUYLANT, 2008 Bruxelles, p. 122.

¹²⁰ - Rachid ELMOUSSAOUI ; les Finances territoriales, op. cit ; p. 236.

وتؤدي المهام المنوطة بها إلا إذا توفرت لديها الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية وواكبتها سياسة محكمة في دعم اللاتركيز الإداري¹²¹.

وعليه سوف نحاول في هذا الفصل دراسة الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب مع إستحضار بعض التجارب الجهوية لبعض الدول الأوروبية.

المبحث الأول: الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب

منذ الإستقلال والمغرب يسعى جاهدا لدمقرطة مؤسساته المحلية عن طريق توطيد دعائم اللامركزية واللامركز بالبلاد وتدعيم سياسة الجهوية، بإعطاء الجهة المكانة التي تستحقها باعتبارها آلية عقلانية لتدبير الشأن الجهوي¹²²، داخل إطار الوحدة الوطنية وركيزة أساسية للتسيير والتخطيط على الصعيد الجهوي.

ففكرة الجهوية لم تكن بأمر غريب عن المغرب، غير أن الحديث عن تجربة داعية للتنمية الجهوية وتنظيم جهوي¹²³ لم يبدأ إلا بعد صدور ظهير 16 يونيو 1971، الذي مثل منعطفًا حاسمًا انتقلت معه الجهة من مجرد مفهوم تقليدي غير ذي فائدة إلى آلية قانونية ومؤسسية، وقد شكلت هذه المرحلة بداية لتأسيس لمفهوم الجهة التنموية¹²⁴، الذي لم يكتمل معالمه إلا بعد أن تم الانتقال بالتجربة الجهوية إلى مرحلة الرشد القانوني الذي تبلور عن طريق دسترة الجهة والرقى بها إلى جماعة محلية، كما أكد على ذلك دستوري 1992 و 1996، ويمثل قانون 47/96 إحدى نتائج دسترة الجهة بحيث استبدلت الجهات الاقتصادية بتقسيم جهوي أصبح بموجبه عدد الجهات 16 جهة ليقتن من جديد النظام الجهوي وفق قواعد جديدة في محاولة لتجاوز نواقص تجربة 1971.

وفي سبيل الكشف عن الإطار القانوني والدستوري للجهة بالمغرب، نقترح تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

¹²¹- لحسن الفلاح، الأسس القانونية والإدارية للجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 212.

¹²²- Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit ; p. 227.

¹²³- صلاح المستف، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989، ص. 16.

¹²⁴- محمد عبد الرحمان برادة، مرجع سابق، ص. 14.

الأول نخصه للحديث عن التأصيل القانوني للجهة، أما الثاني فسنتركه للتجربة الجهوية المغربية في حين سنخصص المبحث الثاني لبعض التجارب الجهوية المقارنة.

المطلب الأول: التأصيل القانوني للجهة

لقد واجه المغرب تحديات كبيرة في بناء الدولة وترتيب مؤسساتها السياسية والإدارية مع خروج المستعمر، وذلك على أنقاض تركة استعمارية ثقيلة نتيجة سياسة ما يعرف بالمغرب النافع والمغرب غير النافع وتم توظيف المجال من خلال تقسيمه إلى جهات مدنية وعسكرية لأغراض أمنية وسياسية دون مراعاة متطلبات التنمية، لكن هذا الهاجس لم يختلف بشكل مطلق غداة الإستقلال وبداية سياسة التخطيط الإقتصادي مما جعل انبثاق الجهة يتم بشكل خجول ولم تتجلى معالم المفهوم الإقتصادي للجهة إلا مع مطلع السبعينات ظهير 16 يونيو 1971 المتعلق بالتنظيم الجهوي الذي يعد كلبنة أولى لتنظيم حقيقي للجهة بالمغرب حيث وضعها في إطار قانوني مبين وظيفتها وحدود مشاركتها وتدخلاتها، إلا أن الأهداف المسطرة لم يتم تحقيقها، لأنها لم تستطيع مواكبة التطور الإقتصادي والسياسي للبلاد وذلك لما حملته من سلبيات حدت من إيجابياتها (الفرع الأول)، لذا كان لابد من التفكير في تطوير الترسنة القانونية لنظام جهوي ملائم لتطور البلاد وهذا ما نظر له الخطاب الملكي لسنة 1984 وكرسه التعديلين الدستوريين لسنتي 1992-1996 من خلال الإرتقاء بالجهة إلى جماعة محلية، ثم تلا ذلك صدور ظهير 96.47 معلنا بذلك الانتقال من الجهة الإقتصادية إلى الجهة الإدارية الهادفة إلى تحقيق التنمية بكل مستوياتها (الفرع الثاني).

إنطلاقا من العجز الذي أثبتته تجربة الجماعات والأقاليم والعمالات في تحقيق التنمية، ظهرت الجهة كآلية مهمة، ينتظر منها الكثير في مجال التدبير الاقتصادي، حيث شكلت إطارا مؤسساتيا يهدف إلى ضمان النجاعة والفعالية في التدخلات العمومية، خاصة على المستوى المحلي¹²⁵، هكذا جاء ظهير 16 يونيو 1971 الذي يعتبر الإطار التنظيمي

¹²⁵ - محمد عبد الصمد الحمزاوي، استراتيجيات التنمية المحلية، مقارنة سوسيو اقتصادية للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 17. 1998، ص. 95.

للجهوية، والذي بمقتضاه تم تقسيم المملكة المغربية إلى سبع جهات إقتصادية، تتحكم فيها مجموعة من الإعتبارات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية.

وللإحاطة أكثر بالجهة الإقتصادية، إرتأيت تناولها من خلال الإطار القانوني المنظم لها، والوقوف عند التقطيع الجهوي وكذلك الإطار المؤسسي والوسائل المالية المخولة للجهات.

ويعتبر ظهير 16 يونيو 1971 ثمرة العمل المنجز من طرف هيئة الدراسات الجهوية بمساعدة مركز الدراسات والبحوث والتكوين التابع لوزارة الداخلية¹²⁶.

ويعد هذا الظهير أول نص قانوني يعمل على تنظيم الجهة حيث وضعها في إطار مؤسسي قانوني موضحا وظيفتها وحدود مشاركتها في التنمية، وكذلك بلورة التوجه الجهوي الذي اختاره المغرب، فما هو مفهوم الجهة؟ وما هي هيكلتها واختصاصاتها حسب هذا الظهير؟

الفرع الأول: مفهوم الجهة الإقتصادية وهيكلتها

أمام فشل الأقاليم في تحقيق التنمية المنشودة بعد الإستقلال اتجهت أنظار مختلف المهتمين بالمجال الإداري نحو الجهة، حيث اتخذوا منها وسيلة جديدة لتأيم اختيارات إعداد التراب والتنمية المجالية المساهمة في تحقيق التنمية الإقتصادية.

هكذا نجد أن ظهير 1971 حدد مفهوم الجهة وتنظيمها بحيث أضفى عليها الصبغة الإقتصادية الصرفة¹²⁷، ويتضح ذلك من خلال الفصل الثاني من هذا الظهير حيث نجده ينص على: "يراد بالمنطقة مجموعة من الأقاليم التي يربط بينها ويحتل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتألّف المنطقة إطار يباشر داخله إجراء دراسات قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة"¹²⁸.

¹²⁶ - فؤاد القاضي، الجهة والتقسيم التنموي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، 1994 ص. 92.

¹²⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 21.

¹²⁸ - الفصل الثاني من ظهير 16 يونيو 1971 مرجع سابق.

ومن هنا يتضح أن المشرع اعتبر الجهة إطارا جغرافيا تدرس فيه وسائل تحقيق التنمية، وكذلك إطارا إداريا وإقتصاديا يشكل صلة وصل بين الأقاليم والإدارة المركزية ويضع ممثلي السكان قرب الجهاز الإداري للتشاور.

وتعتبر الجهوية حسب هذا الظهير أداة لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والجهة هي قاعدة ترابية لهذه التنمية.¹²⁹

وهكذا نلاحظ اقتران ظهير 1971 بالمنطقة، حيث نجد الجهة في نهاية المطاف ليس سوى منطقة إقتصادية تتكون من مجموعة من الأقاليم والعمالات التي تربط بينها أو يحتمل أن تربط بينها علاقات جغرافية وإجتماعية وإقتصادية تساهم في نموها، لذلك فالجهة تتكون من عدة أقاليم مجاورة تشكل إطارا للعمل الإقتصادي تدرس فيه مشاريع التنمية.¹³⁰ إختصارا فالنقسيمة الجهوي لسنة 1971 ليس تقسيما لامركزيا، ولكنه يدخل في إطار عدم التمرکز الإقتصادي، إعتبارا لمستلزمات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي تحقيق التناغم والتناسق بين التخطيط الوطني والجهوي في أفق التقليل من الإختلالات والفوارق الجهوية.

كما أن المشرع من خلال الظهير المذكور لم يتوقف عند حد التعريف بالجهة الإقتصادية بل تجاوز الأمر إلى تحديد هيكلتها كما تم إحداث مؤسسات مالية إدارية على المستوى الجهوي والوطني.

الفقرة الأولى: المؤسسات المالية والإدارية على الصعيد الوطني والجهوي

بموجب ظهير 16 يونيو 1971 تم إحداث المؤسسات الإدارية والمالية والمتمثلة في مديرية التنمية الجهوية التي تم إلحاقها فيما بعد بالسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط، بالإضافة إلى اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية وصندوق الوطني للتنمية الجهوية.¹³¹

¹²⁹ - المجلس الوطني للشباب والمستقبل، حصيلة ممارسة الجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 8 سنة 1997، ص. 166.

¹³⁰ - آمال الكناني وفاطمة الورتادي، مرجع سابق، ص. 23.

¹³¹ - تم إحداثهما بمقتضى مخطط 73-77 للتنمية الجهوية

ولتقريب الإدارة من المواطنين على المستوى الجهوي ثم إحداث عدة مؤسسات إدارية وهي على الشكل التالي:

أولاً: المجالس الإستشارية

حيث تم إحداثها بمقتضى الفصل الرابع من ظهير 16 يونيو 1971 وتتكون من ثلاثة أنواع من الأعضاء:

- أعضاء بحكم القانون: وهم رؤساء مجالس العمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة وممثلو الغرف الفلاحية والصناعة التقليدية والتجارة والصناعة العصرية.
 - أعضاء منتخبون، حيث تقوم مجالس العمالات والأقاليم المكونة للجهة بانتخاب خمسة ممثلين عنها في المجالس الجهوية.
 - أعضاء يمثلون الإدارة: الولاة والعمال على العمالات والأقاليم الداخلة في تراب ونفوذ الجهة ومساعدتهم ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية.
- وطبقاً للفصل الخامس من هذا الظهير فإختصاصات هذه المجالس فهي إستشارية، "تبدي رأيها في جميع برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية والتهيئة الترابية التي تهم المنطقة"، وتجتمع هذه المجالس بإستدعاء من رئيسها، وتعقد إجتماعاتها بمقر العمالة أو الإقليم المنتمي إليه الرئيس 1971¹³² وبإلقاء نظرة وجيزة على التركيبة البشرية المكونة للهيئة يتبين إختلاف تلاوين الأفراد المكونين لها وإختلاف تخصصاتهم، وإذا كنت أظن أن غياب فئة متخصصة في المجالات الاقتصادية من شأنها أن يؤثر سلباً على الدور الإستشاري لهذه المؤسسة ويجعلها دون حجم الإنتظارات والتطلعات وهذا الأمر لا يوجد له أثر في الظهير

ثانياً: الكتابة الجهوية الدائمة

كانت هذه الكتابة توجد رهن إشارة العمال، وتتألف من رؤساء المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الوزارية، وتم إلحاقها بالمجالس الجهوية الإستشارية، وتعتبر هذه الكتابة جهازاً مستمراً ودائماً وتجتمع سنوياً في إقليم من الأقاليم أو العمالات المكونة للجهة

¹³² - رئاسة المجالس الجهوية تكون بالتتابع كل سنة يرأسها أحد رؤساء المجالس بالعمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة.

الإقتصادية، هذا وكان عامل من عمال الأقاليم والعمالات المكونة للجهة يقوم بمهام الكتابة العامة للمجلس الجهوي.¹³³

الفقرة الثانية: التقسيم الجهوي وإختصاصات الجهة الاقتصادية لسنة 1971.

بقراءة الظهير المذكور أعلاه نجده يتطرق لإختصاصات الجهة على سبيل الحصر¹³⁴، وهكذا نجد المشرع يحدد بعض إختصاصات المجلس الجهوي بطريقة دقيقة موضحاً أن المجالس الجهوية تمارس هذه الإختصاصات آخذة بعين الإعتبار السياسة العامة للحكومة.¹³⁵

أولاً: إختصاصات جهة 1971

ومن خلال الفصل الخامس من ظهير 1971 يتضح أن هذه الإختصاصات هي ذات طابع إستشاري محض وهي كالتالي¹³⁶:

- الإدلاء برأي الجهة في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الترابية التي تهم الجهة.
 - إحاطتها علماً بحالة تقدم هذه البرامج.
 - تزويدها بجميع المعلومات المتعلقة بتسيير الأشغال والصعوبات التي تعرقل إنجازها.
 - التقدم بمقترحات تهم تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية.
- وهكذا نلاحظ غياب الطابع الإلزامي في المصطلحات المستعملة (الإدلاء برأي، لإحاطتها علماً، تزويدها بجميع المعلومات، التقدم بمقترحات....).
- مما يوضح أن الجهة في إطار الجهوية الاقتصادية لا يمكنها أن تقرر بل هي هيئة إستشارية صرفة تتولى مهمة المراقبة والمتابعة، وبالتالي التدخل لإبداء الرأي في كل القضايا التي تهم التنمية الاقتصادية.

¹³³ - أنظر الفصل السابع من ظهير 16 يونيو 1971.

¹³⁴ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب: السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمانة، الرباط 2015، ص. 86.

¹³⁵ - محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط - الطبعة الثانية 2008، ص.

113.

¹³⁶ - الفصل الخامس من ظهير 1971، مرجع سابق.

ومن خلال ما ذكرناه أعلاه، يمكن القول بأن تجربة الجهة حسب ظهور 1971 شكلت نقطة ضوء في البداية فيما يسمى ببناء الجهوية بالمغرب، ذلك أنه لأول مرة ستشارك الجهة في إعداد وتهييء مشاريع المخططات الوطنية، وتم إنشاء الصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية وإحداث التجهيزات الأساسية بالمناطق البعيدة مع الدفع بفكرة الجهوية في السياسات الاقتصادية والإدارية العمومية¹³⁷ ومحاولة تكريسها.

ثانيا: التقسيم الجهوي لسنة 1971

لكي تكتمل معالم التجربة الجهوية الاقتصادية، تبنى ظهور 16 يونيو 1971 تقسيما ترجم بواسطة المضامين والأفكار التي جاء بها، حتى تتمكن الدولة من إنجاز سياسة إقتصادية، تكون فيها الجهة حقلًا للتجارب واستخلاص النتائج.¹³⁸

وهكذا فالتقسيم الجهوي لسنة 1971 تحكم فيه عاملان:

الأول : العامل الإقتصادي والذي تمثل في ضرورة توفر كل مجموعة ترابية على قطب جهوي وشبكة حضرية، وشبكة مهيكلة للمواصلات والنقل وحد أدنى من البنيات التحتية، والتجهيزات المهيكلية ووسائل الاتصال القادرة على تحقيق دينامية جهوية داخلية.¹³⁹

الثاني: العامل الاجتماعي والذي تمحور حول الحيلولة دون التعصب القبلي والميولات العرقية بين سكان الجهات مع إستحضار ما يعكسه التكامل الإقتصادي على الجانب الاجتماعي من إيجابيات في مختلف الميادين.¹⁴⁰

ولقد جاء التقسيم في ظهور 71.77.1 بتاريخ 16 يونيو 1971 على الشكل التالي:

- الجهة الاقتصادية الشمالية الغربية: وتتكون من ولاية الرباط وسلا وأقاليم القنيطرة، العرائش، طنجة، تطوان، شفشاون والخميسات وتبلغ مساحتها 29955 كلم²، وكانت تعتبر أول قطب فلاحي وسكاني وسياحي مع تهيئة خليج طنجة والمناطق المحيطة بها، ويبلغ عدد سكانها 4788000 نسمة.

¹³⁷ - محمد بلحجوي، مرجع سابق، ص. 117.

¹³⁸ - رشيد السعيد، مرجع سابق، ص. 80.

¹³⁹ - رشيد لبر، إعداد التراب ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق ص. 214.

¹⁴⁰ - صالح المستف، التطور الجهوي في أفق الجهوية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 214.

- الجهة الإقتصادية تانسيفت: وتتكون من ولاية مراكش، آسفي، الصويرة، قلعة السراغنة وتبلغ مساحتها 39.000 كلم²، وتتوفر هذه الجهة على الفوسفات والثروة الزراعية والسمكية ويبلغ عدد سكانها 3.5 مليون نسمة.
 - الجهة الإقتصادية الشمالية الوسطى، وتتكون من فاس، بولمان، تاونات، تازة، الحسيمة وتقدر مساحتها ب 43950 كلم²، وتتوفر هذه الجهة على الفلاحة والسياحة والصناعات الخفيفة وتكون ساكنتها 2720000 نسمة.
 - الجهة الإقتصادية الوسطى: وتضم ولاية الدار البيضاء وأقاليم سطات، الجديدة، بن سليمان، خريبكة، بني ملال، وأزيلال ويفوق عدد سكانها 64440.00 نسمة، وتتميز هذه الجهة بالتجارة والصناعة.
 - الجهة الإقتصادية الشرقية: وتشمل أقاليم وجدة، الناظور، فكيك، ويبلغ عدد سكانها 1707000 نسمة، وتبلغ مساحتها 28500 كلم²، وتمثل قطبا صناعيا يقوم على صناعة الحديد والصلب والصيد البحري وصنع مواد الاستهلاك.
 - الجهة الإقتصادية الوسطى الجنوبية: وتتكون من أقاليم: مكناس، إيفران، خنيفرة، الراشيدية، وتمتد مساحتها على 79210 كلم²، وعدد سكانها بلغ 1698.000 نسمة، وتتميز بمناطق سياحية ومناجم الصخور النفطية ومعادن أخرى.
 - الجهة الإقتصادية الجنوبية: وتضم أقاليم أكادير، تزنييت، تارودانت، طاطا، كلميم، طانطان، العيون، السمارة، بوجدور، وادي الذهب، وورزازات وتبلغ مساحتها 397025 كلم²، ويبلغ عدد سكانها 2773000 نسمة وتعتمد هذه الجهة على الصيد البحري والسياحة والزراعة ومع استرجاع الصحراء المغربية¹⁴¹، أصبحت هذه الجهة تتوفر على مناجم معدنية متنوعة.
- ويتضح من خلال قراءة هذا التقسيم انه حاول إعطاء كل جهة نصيبها من الجبال، السهول والغابات والمناطق الجافة او الصحراء وكذلك منفذا على البحر، وأحسن مثال على هذا التقسيم هو الجهة الوسطى الشمالية التي ضمت الأطلس المتوسط – سايس ومقدمة الريف وجزءا من المغرب الشرقي - من كرسيف، ثم منفذا على البحر الأبيض المتوسط

¹⁴¹ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص.29.

عبر مدينة الحسيمة. ويمكننا تعميم هذه الملاحظة على أغلبية الجهات بإستثناء الجهة الجنوبية الوسطى¹⁴².

وبالتالي فهذا التقسيم رام إلى خلق كيانات اقتصادية مبني على توازن وتكامل وإنسجام الأقاليم المكونة للجهة، مع تحقيق نوع من العدالة بين الجهات، حيث يلاحظ أن المنهجية المتبعة فيه بقيت متشابهة و متمسكة بروح التقطيع الإداري منذ الحماية، حيث يمكننا القول أن جهات 1971 تم تنظيمها على أسس جغرافية وطبيعة قبل البشرية، وهكذا نجد أن من وظائف التقطيع الإقتصادي محاولة توزيع الثروات الطبيعية بطريقة متكافئة بين مختلف الجهات، لتعميم فرص كل مجموعة من الأقاليم في الإقلاع الإقتصادي، وتعتمد تجاوز الحدود الطبيعية كان بهدف تفادي التمييز بين المغرب نافع وآخر غير نافع.¹⁴³

الفرع الثاني: تجربة الجهة الإقتصادية

إذا كانت الأهداف الأساسية لظهير 16 نونبر 1971 تتمثل في تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة بمختلف مناطق المغرب، إلا أن المتتبع لمسار هذه التجربة يلاحظ أن هذه الأهداف لم تحقق على أرض الواقع، والحصيلة في هذا الباب جد معبرة حيث نلاحظ ما يلي:

- إستمرار الإختلالات والتفاوتات الجهوية
- عدم حصول تغييرات في السلوك الإستثماري العام والخاص وإنحصاره في محور البيضاء القنيطرة ونواحيها.
- تفاوت في الإنتاج والإستهلاك بين الجهات.
- إستمرار تضخم المدن الكبرى ومزيد من الإختلالات بين المناطق فيما يخص السكان.

¹⁴² - رشيد لبكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 218.

¹⁴³ - حجيبة الزيتوني، مرجع سابق، ص. 29.

• العجز في خلق جهات ذات نسيج إقتصادي مندمج ومنسجم¹⁴⁴، وبالتالي قصور مطلق في تحقيق إقتصاد جهوي.

بالرغم من التأثير السلبي للأزمة والمالية التي عرفها المغرب في نهاية السبعينات في تحقيق الجهوية الإقتصادية، فإن هناك عوامل متعددة ساهمت في الإخفاق ونذكر منها: طبيعة المؤسسات التي تم إنشاؤها بالإضافة إلى التقسيم الترابي المعتمد. وللوقوف عند هذه العيوب سيتم تقسيم هذا المحور إلى النقاط التالية.

الفقرة الاولى: انعدام فعالية مؤسسات جهة 1971.

إن فعالية المؤسسات الجهوية كيفما كان نوعها مرتبط بتركيبتها وديمقراطيتها وطبيعة علاقتها مع السلطات المركزية وإختصاصاتها¹⁴⁵، بالإضافة إلى الوسائل المالية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها، وكلها مداخل وعناصر يجب أن تكون معطيات حقيقية لمحاولة تقييم تجربة الجهة الإقتصادية في بعدها المؤسساتي بالمغرب.¹⁴⁶

أولاً: هيمنة المركز على المؤسسة الجهوية

إن ظهور 1971 يتحدث عن مجالس جهوية إستشارية، وهي الهيئة الوحيدة التي توجد بها ممثلي السكان إلى جانب ممثلي السلطة المركزية، حيث كان الغرض من هذه التركيبة خلق نوع من التوازن بين كل ماهو جهوي ومركزي¹⁴⁷، إلا أن هذا لم يتحقق، ويرجع السبب في ذلك إلى هيمنة المنطق المركزي على أعمال المجالس الجهوية، حيث قام ممثلو السلطة المركزية في نفوذ الجهة بالدور المحوري والأساسي داخل المجالس وذلك من خلال اضطلاعهم بدور الكتابة العامة وإختصاصهم من حق إستدعاء هذه المجالس وتسيير أعمالها.

¹⁴⁴ - عبد الله الطالبي، السياسة الجهوية بالمغرب، - نموذج جهة العيون بوجدور - رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، أكدال الرباط - السنة الجامعية 2005 2006، ص. 23.

¹⁴⁵ - Abderrahim FADIL, le région à l'heure de la décentralisation, REMALD, Editions Maghrébines, Casablanca, 2000, p. 118.

¹⁴⁶ - عبد القادر الداودي، التجربة بالمغرب محاولة تقييم عامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط 1992-1993، ص. 80.

¹⁴⁷ - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص. 98.

ومما زاد في تكريس حدة التبعية للمركز، تحديد قائمة الأولويات على المستوى الجهوي قبل أن تنتقل إلى المستوى المركزي، حيث يصبح بالإمكان التغاضي عنها بصفة نهائية أو تعديلها، هذا بالإضافة إلى أن جدول أعمال إجتماعات هذه المجالس يسطر مسبقا من قبل السلطات المركزية، وبالتالي لا يجوز النقاش أو التداول إلا في إطاره.¹⁴⁸

ثانيا: محدودية تمثيلية السكان داخل المؤسسة الجهوية

أمام سيطرة ممثلي السلطة المركزية على نشاط الجهة الاقتصادية، نلاحظ ان دور مشاركة ممثلي السكان داخل هذه المجالس ضعيف للغاية، خصوصا وأن هذه المجالس يغلب عليها الطابع التقنوقراطي بالمقارنة مع ممثلي المواطنين، حيث تطرح هذه التمثيلية الملاحظات التالية:¹⁴⁹

- فهي تمثيلية صورية فيما يتعلق بالسكان، حيث لا تنبثق عن إنتخابات عامة ومباشرة، بل تقتصر فقط على رؤساء مجالس الأقاليم والعمالات، وخمسة أعضاء عن كل مجلس إقليمي داخل نفوذ الجهة، علما أن هؤلاء تم إنتخابهم بطرق غير مباشرة في مجالس العمالات والأقاليم، كما أنهم يخضعون لقيود وتوجيهات سلطات الوصاية، مما همش الإهتمام بقضايا الجهة والجهوية لفائدة الإهتمامات الجماعية أو الإقليمية، وكذلك القطاعية مما يوضح ويفسر ضيق البعد الجهوي في هذه التجربة وسيطرة السلطة المركزية في جميع التدخلات المتعلقة بالتنمية.¹⁵⁰

كما أن المجالس الجهوية المذكورة لا تعترف بتمثيلية الفرقاء الإجتماعيين والمهنيين، كما لا تسمح إلا بمكانة محدودة للقوى السوسيو إقتصادية، بالإضافة إلى أن التناوب على مستوى رئاسة الجهة يمثل مصدر عدم إستقرار، مما ينعكس سلبا على بروز عقلية جهوية، ويكرس ضعف الإطار الجهوي بقلّة الموارد المالية، فلا ميزانية مستقلة ولا موارد مالية

¹⁴⁸ - نعمة العلمي، التطور الجهوي للمغرب، النص القانوني ومتطلبات، الإصلاح رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة 2008/2007 ص. 45.

¹⁴⁹ - عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال الرباط 2001-2000، ص. 252.

¹⁵⁰ - تساوي التمثيلية الإقليمية داخل المجالس الجهوية الاستشارية رغم التباين في مستوى وحجم العمالات والأقاليم إقتصاديا وجغرافيا وبشريا ... تجعل العمل الجهوي منكشأ أمام الدفاع عن المصالح الإقليمية من قبل ممثليها.

ذاتية كافية، حيث أن كل التمويلات تتم بواسطة الإدارة المركزية¹⁵¹، ويبقى دور الجهة تقديم مشاريع وإقتراحات قد تؤخذ بعين الاعتبار في المخطط، في إنعدام تأطير بشري وتقني جهوي، الأمر الذي فرض عليها توجهها مركزيا واضحا مادام القرار بيد السلطة المركزية¹⁵².

وعموما فإن مسألة الجهوية ترتبط أولا أخيرا، بانتظارات وتطلعات السكان المحليين نحو تحقيق التنمية والإزدهار بمناطقهم والجهود المبذولة من طرفهم لتحقيق هذه الغايات وجدوى مشاركتهم تبقى السياسة الجهوية بدون معنى¹⁵³ إن لم نقل تبقى مبتورة الأطراف. ويمكن إستنتاج أن التركيبة غير المتكافئة وغير المتجانسة كانت سببا مباشرا في ضعف الفعالية على مستوى الأداء التنموي، بسبب تهميش مشاركة الفعاليات والطاقات الحية على المستوى الجهوي، هذه المشاركة تعتبر ضرورة ليس فقط من منظور الديمقراطي، ولكن كذلك من منظور الفعالية في إختيار الأولويات الإجتماعية والإقتصادية للجهة.¹⁵⁴

الفقرة الثانية: المؤاخذات المتعلقة بالمستوى التنظيمي للجهة الاقتصادية

لكي تمارس مجالس الجهة الاقتصادية مهامها، أعطاهما الظهير 1971 مجموعة من الإختصاصات لمساعدتها في تحقيق أهدافها، لكن الواقع أثبت أن هذه المجالس تفتقد إلى الفعالية بسبب غياب الطابع التقريري (أولا) بالإضافة إلى ثغرات أخرى إرتبطت بالتقسيم الجهوي وذلك ناتج عن إختلاف الأقاليم في حجمها وعدم تساويها في الساكنة والموارد (ثانيا).

أولا: على مستوى الإختصاصات

إن إختصاصات المجالس الجهوية التي أحدثت بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971 فهي دون جدوى وتقع في مختلف المجالات الاقتصادية والإجتماعية، للتذكير فإن هذا

¹⁵¹ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 44.

¹⁵² - عزيز مفتاح، مرجع سابق، ص. 253.

¹⁵³ - نعمة العلمي، مرجع سابق، ص. 47.

¹⁵⁴ - حميد أبو لاس وماريا زمبونشو بولتو، دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا 2010، مطبعة سبارطيل، ص. 106.

القانون منح للمجالس الجهوية الإستشارية – وكما تدل على ذلك تسميتها – إختصاصات إستشارية فقط، وبالتالي فليس لها قوة قانونية ملزمة وقادرة على تفعيل تدخلها والتأثير في العملية التنموية.

فهذه المجالس الجهوية مجرد هياكل شكلية وفارغة من كل محتوى، حيث انحصر دورها حسب مضمون الفصل الخامس من ظهير 16 يونيو 1971 في إبداء الرأي في برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية وإعداد التراب، وتتبع حالة تقدم تنفيذ هذه البرامج، وكذا تقديم الإقتراحات بخصوص تنفيذها، وكلها قضايا وتبقى مهمة ولكن في غياب سلطة حقيقية لإتخاذ القرار على المستوى الجهوي فإنها تتحول لمجرد شعارات وخطابات مفعمة بالتمنيات.

هذا بالإضافة إلى أن اجتماعات هذه المجالس الجهوية الإستشارية عادة ما كانت عرضية وغير منتظمة، فقليل ما اجتمعت، وفي حالة اجتماعها فجلساتها لاتهتم بالقضايا الحيوية وخاصة إعداد ومتابعة المخطط بسبب إنعدام الوسائل والإمكانات الضرورية لفهم ودراسة الواقع الجهوي، وبالتالي فإنها لاتكون في مستوى مزاولة الإختصاصات المخولة لها بطريقة صحيحة¹⁵⁵.

وإجمالاً مثلت هذه المجالس الحلقة الضعيفة بين المستويين الإقليمي والمركزي، في الوقت الذي كانت مدعوة فيه لتقوم بدورها من حيث التشاور مع السلطة المركزية، هذا بالإضافة إلى أن أي مقارنة بين التطور الذي يتعلق بالمستويين الإقليمي والجهوي يبين أن الإقليم هو الرقعة الإدارية الأكثر تجاوبا وإشباعا للمصالح السياسية والتقنية للسلطة المركزية، والأكثر تركيزا للمؤسسات والهيئات، الشيء الذي يجعل من الأقاليم مجالا مفضلا للاستشارة، وتنفيذ السياسات والبرامج المتعلقة بالضبط والتنمية¹⁵⁶، ومهام وسلطات في تزايد مستمر¹⁵⁷، وهذا ما عكسته الزيادة عدد الأقاليم والعمالات والولايات، ومن خلال

¹⁵⁵ - رشيد صروخ، التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع والتطلعات – دراسة تقييمية لقانون 47-96، بحث لنيل دبلوم السلك العالي المدرسة الوطنية للإدارة 1997، ص. 22.

¹⁵⁶ - نعمة العلمي، مرجع سابق، ص. 50.

¹⁵⁷ - عبد العزيز قصابي، الجهوية في المغرب حصيلة وآفاق، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط 1987/ 88، ص. 45.

تحليل مهام مؤسسة العامل كأول سلطة إدارية وسياسية في الإقليم يتضح إتساع دائرة عمل العمال من نطاق الإختصاصات السياسية والأمنية إلى مجال التنمية¹⁵⁸.

ثانيا: على مستوى التقطيع الإداري للجهة سنة 1971

إن التقسيم الجهوي لظهير 1971 أبان عن عدة إختلالات مجالية، ويبقى أهمها ذلك الفارق الكبير الذي يميز الجهة الوسطى عن باقي جهات المغرب، بحيث تعتبر هذه الجهة قطبا إقتصاديا يضم أغلبية التجهيزات والبنيات التحتية، من طرق وسكك حديدية، وموانئ ومؤسسات صناعية وتجارية، وكذلك قطبا سكانيا.

وإذا كان التقسيم الجهوي سعى إلى خلق توازن اقتصادي وإجتماعي بين الجهات السبع للمغرب التي أحدثها فإن النتائج المحصل عليها تبقى بعيدة عن الأهداف المتوخاة، حيث يبقى منطق اللاتوازن وعدم التكافؤ هما السمتان البارزتان بين مختلف جهات المغرب¹⁵⁹.

ولتوضيح هذه الإختلالات سننتطرق إلى تجليات وأسباب عدم التوازن الجهوي.

أ- التجليات

رغم الحضور المتميز لمؤشرات النمو التي راهنت عليها الدولة للدفع بعجلة التنمية والقضاء على الفوارق الجهوية، إلا أن ظهير 16 يونيو 1971 لم يستطع الحد من الفوارق والإختلالات الجهوية وتقليصها، حيث كل المؤشرات تبرز الإحتكار الإقتصادي والديموغرافي للجهة الوسطى والجهة الشمالية الغربية حيث تتوفران لوحدهما على ما يناهز 48% من مجموع السكان خلال سنة 1990، منها حوالي 60 من السكان الحضريين، كما ان الجهتين سجلتا أكبر نسبة في التطور الديموغرافي السنوي خلال الفترة ما بين 1971 و1990، وهذه الميزة الجاذبية للسكان تدفع إلى القول بأن الهجرة القروية التي تعرفها الجهات تصب كلها في مدن الجهات الأكثر إنتاجية ومردودية¹⁶⁰.

¹⁵⁸ - حجيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 96.

¹⁵⁹ - عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد الجهوية السياسية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 2000/84، ص. 146.

¹⁶⁰ - رشيد ليكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، مرجع سابق، ص. 224.

أما بخصوص الجاذبية الإستثمارية، فإنه على الرغم من الإيجابيات التي أدخلها المغرب على مواثيق الإستثمار بهدف خلق نوع من اللامركزية الصناعية، وتشجيع المستثمرين على التوجه نحو الجهات والمناطق الفقيرة، فالملاحظ أن الجهات التي كانت مفضلة عند هؤلاء ضلت هي دائما الأكثر جدبا لفرص الإستثمار¹⁶¹.

وهكذا نلاحظ أنه بين 1974 و1985 تمكن الشريط الساحلي من القنيطرة إلى البيضاء من إحتكار حوالي 58% من حجم الإستثمارات العمومية، وحازت مدينة الدار البيضاء على ثلث هذه الإستثمارات.

وبالرغم من أن قوانين الإستثمارات تعادل الإمتيازات بين الجهات الداخلية المهمشة، وتلك التي توفرها المناطق الواقعة بين الدار البيضاء والقنيطرة فإن ذلك لم يحقق التعادل على مستوى لا مركزية الأنشطة الإقتصادية، وخصوصا على المستوى الصناعي وتشجيع وتحفيز التنمية الجهوية.¹⁶²

ويمكن تفسير هذه المعطيات، بنسبة التجهيزات وقوة البنية التحتية التي تتوفر عليها كل من الجهة الوسطى والجهة الشمالية مقارنة مع باقي جهات المغرب، ويتضح ذلك من خلال مخطط المسار 1988-1992¹⁶³، حيث نجد أن الجهتين تسيطران على أكثر من 40% من إعتمادات التجهيز¹⁶⁴، وكما يمكن إضافة مؤشر آخر متعلق بتوزيع القروض الممنوحة للجماعات المحلية من صندوق التجهيز الجماعي، حيث تتجلى أفضلية وأسبقية الجهتين باستثمارهما بما يفوق 60% من القروض الموزعة¹⁶⁵، هذا بالإضافة إلى المساعدات الممنوحة للجهات الإقتصادية لمحاربة آثار الجفاف خلال سنة 1981 حيث نجد المنطقة الوسطى تستحوذ على حصة الأسد بما يقارب 30%.

¹⁶¹ - رشيد ليكر، مرجع السابق، ص. 225.

¹⁶² - عبد الكبير يحيى، مرجع سابق، ص. 153.

¹⁶³ - رشيد ليكر، مرجع سابق، ص. 229.

¹⁶⁴ - مخطط المسار 1988/1992، مديرية التخطيط، ص. 353.

¹⁶⁵ - عبد الكبير يحيى، مرجع سابق، ص. 158.

ب- أسباب عدم التوازن

يرى الجغرافيين أن أسباب عدم تمكن السياسات العمومية من تحويل الجهة إلى نواة لتخطيط برنامج نحو تنشيط الإقتصاد وإنعاش التشغيل، وإحداث أقطاب لإدارة الشؤون المحلية إلى تعارض مسارات الخريطة التجارية والخدماتية مع الحدود الجهوية، مما أثر سلبا على تيارات الرواج التجاري وتوجهات خطوط المواصلات على الخريطة الجغرافية حيث تشكلت عوائق التنمية الجهوية في ضعف المناطق المراد تهيتها¹⁶⁶.

هذا بالإضافة إلى أن التقسيم الجهوي بقي إداريا، حيث استمرت الجهة كتجمع برغماتي للأقاليم، والتي تم إحداثها بدورها على أسس إدارية وسياسية أكثر منها إقتصادية. كما وجبت الإشارة إلى ضعف الإمكانيات المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارة الجهة، وكذلك إشكالية عدم التنسيق بين الإدارات العمومية والبشرية العمومية، وإنعدام وجود وعي جهوي حقيقي ثم إنعدام إستقلالية الإدارة الجهوية.

وأمام هذه الإنتقادات والثغرات في هذه التجربة أصبح ضروريا التفكير في تطوير النظام الجهوي، وتصور جهوية تكون ملائمة لتطور البلاد، وبالفعل فقد أعلن الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب ألقاه بمدينة فاس عن تصوره لنظام الجهة المستقبلي، حيث أصبح التفكير في خيار جهوي حقيقي أمرا واقعا، نظر له الخطاب الملكي لسنة 1984 وجاء به وكرسه التعديل الدستوري لسنتي 1992 و1996، حيث تم الإرتقاء بالجهة إلى جماعة محلية، بعد ذلك صدور قانون 47/96، هذا ما سنتناوله في الفرع الثاني ليتم التطرق إلى تجربة الجهة الإدارية¹⁶⁷.

المطلب الثاني: الجهة الإدارية في ظل ظهير 2 أبريل 1997

"اليوم يجب أن يكون المغرب بجميع أطرافه مغربا كريما، متوفرا على ضروريات العيش للجماعات وللأفراد من تجهيزات تحتية وتجهيزات للنماء الإجتماعي والنماء الإقتصادي والفلاحي وغير ذلك، ولا يمكن أن يسير بنا إلى هذا الهدف إلا الأخذ بعين

¹⁶⁶ - عيسى الرحيلي، الجهة وإعداد التراب - خيار السلطة أم رهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق - كلية الحقوق 2000-2001، ص. 50.

¹⁶⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 56.

الإعتبار ما تستوجبه الجهة وما تلزمنا به، وما سنخططه مع الحكومة من مخططات للنماء والرفاه"¹⁶⁸، هكذا جاء الخطاب الملكي قبيل الاستفتاء على دستور 1992 الذي حدد الخطوط العريضة للجهة التي يجب أن تكون نابعة من فكر واستراتيجية لتشديد مغرب عصري بلغ من النضج ما يكفي لترسيخ قيم الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الإزدهار الإقتصادي والإجتماعي.¹⁶⁹

لقد جاء النظام الجهوي كأداة لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية ودمقرطة الشأن العام المحلي، بإعتبار الجهة قاعدة ترابية¹⁷⁰، تتجه صوب تقرير التمرکز الإداري حتى يتماشى مع اللامركزية، وإذا ما تم النظر إلى السياسات العمومية، فيتضح لنا جليا أنها نظام إداري يحتل مكانة واسعة نظرا لقيامه بأدوار وتدخلات مختلفة تتزايد يوما بعد يوم.¹⁷¹

لقد حظي نظام الجهوية بإهتمامات واسعة سواء من خلال الأسس التي يرتكز عليها أو من خلال الوظائف التي يقوم بها¹⁷²، فإذا كان التعديل الدستوري لسنة 1992 قد إرتقى بالجهة إلى مستوى جماعة محلية، حسب مقتضيات الفصل 94 فإن التعديل الدستوري لسنة 1996 من خلال مقتضيات الفصل 100 بالإضافة إلى القانون المنظم للجهات رقم 96-47 الصادر بظهير شريف رقم 84-97-1 في 2 أبريل 1997 أصبحت بموجبه الجهة تتمتع بكيان مستقل وبالشخصية المعنوية والإستقلال المالي¹⁷³ وأسندت إليها إختصاصات قانونية وإدارية واسعة¹⁷⁴.

¹⁶⁸ - خطاب الملك الحسن الثاني يوم 20 غشت 1996.

¹⁶⁹ - محمد بلمحجوبي، مرجع سابق، ص. 129.

¹⁷⁰ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 47.

¹⁷¹ - علي الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي بن عبد الله، كلية الحقوق بفاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 35.

¹⁷² - المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة الاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، سنة 2011، ص. 13.

¹⁷³ - معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 71.

¹⁷⁴ - رشيد ملوكي، مرجع سابق، ص. 112.

الفرع الأول: تركيبة المجلس الجهوي

من أجل تحقيق نظام لامركزي، ينبغي أن تكون الهيئة المحلية التي تتولى تدبير شؤون الوحدة اللامركزية هيئة منتخبة، لكي يتسنى لها مباشرة وظيفتها وممارسة إختصاصاتها بإستقلال تام عن السلطة المركزية.

ولقد خول الدستور المغربي لسنة 1996 الجهة صلاحيات تدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا من خلال مجالسها المنتخبة، كما منحها المشرع العادي الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وبذلك أصبحت الجهة وحدة ترابية لامركزية تتوفر على أجهزة إدارية تتولى تدبير شؤونها العامة.¹⁷⁵

إن مبدأ اللامركزية يتطلب توفر الجهة على تركيبة تسمح لها القيام بممارسة الإختصاصات المسندة إليها بمقتضى القانون على الوجه المطلوب¹⁷⁶.

لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهة على أنه: "يتولى تدبير شؤون الجهة بحرية مجلس ينتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات وفقا للشروط المحددة في مدونة الإنتخابات، فكيف يتم تكوين وتشكيل المجالس الجهوية؟ وكيف يتم تسييرها؟

الفقرة الأولى: تكوين المجالس الجهوية

إن الجماعات المحلية التي تشمل الجهات تنتخب مجالسها المكلفة بتسيير شؤونها بطريقة ديمقراطية طبقا للشروط المحددة بالقانون¹⁷⁷، وعليه، فالقانون هو الذي يحدد مسألة الإنتخابات سواء من حيث الأسلوب أو طريقة الإقتراع أو عدد المقاعد والنسب والشروط الضابطة لذلك، وهكذا يتكون المجلس من أعضاء هم كالتالي:

- ممثلين للمجالس الحضرية والقروية الواقعة بالجهة.
- ممثلين لمجالس العمال والأقاليم الواقعة بالجهة
- ممثلين لغرف الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.

¹⁷⁵ - عبد القادر الكيحل، الرهانات السياسية والتنمية للجهة بالمغرب- رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق الرباط - السويسي - سنة 2009-2010، ص. 8.

¹⁷⁶ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص. 116.

¹⁷⁷ - معاد الراضي، مرجع سابق، ص. 124.

- ممثلين لغرف الصناعة التقليدية الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة
- ممثلين لغرف التجارة والصناعة والخدمات الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين لغرف الصيد البحري الواقعة بدائرة النفوذ الترابية للجهة أو لفروع هذه الغرف.

- ممثلين للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة.¹⁷⁸

يضم المجلس علاوة على ذلك أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء مجلس النواب المنتخبين في الجهة، والذين يحضرون الاجتماعات بصفة إستشارية، كما يحضر إجتماعات المجالس بصفة إستشارية رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة.¹⁷⁹

يتكون مكتب المجلس الجهوي من الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس حيث يحدد عدد نواب الرئيس تبعا لعدد سكان الجهة القانوني وذلك حسب الشكل التالي:

- خمسة نواب في الجهات التي يكون عدد سكانها أقل من مليون نسمة.
 - سبعة نواب في الجهات التي يتراوح عدد سكانها ما بين المليون والمليونين نسمة.
 - تسعة نواب في الجهات التي يبلغ عدد سكانها مليونين نسمة فأكثر.
- يتم إنتخاب أعضاء المجلس الجهوي من لدن مختلف الهيئات المذكورة عن طريق الإقتراع باللائحة، وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية وبدون إستعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، غير أن الإنتخاب يباشر بالإقتراع الفردي بالأغلبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بإنتخاب عضو واحد.¹⁸⁰

الفقرة الثانية: تسيير المجالس الجهوية

يقوم المجلس الجهوي بعد إنتخابه، بإنتخاب مكتب مسير، ولجان (أولا) كما يجتمع في دورات منتظمة وفقا للقانون (ثانيا).

¹⁷⁸ - المادة 143 من القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات

¹⁷⁹ - عبد العزيز اشركي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مرجع سابق، ص. 78.

¹⁸⁰ - المادة 147 من قانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الإنتخابات.

أولاً: المكتب واللجان

يجتمع المجلس الجهوي بدعوة مكتوبة من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، داخل أجل 15 يوما التالية للانتخاب وتحت رئاسة العضو الأكبر سنا، ويتولى مهمة كاتب الجلسة العضو الأصغر سنا وذلك من أجل انتخاب أعضاء المكتب لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون هذا المكتب على غرار المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم من رئيس وعدة نواب.

وخلافا لمجالس الجماعات المحلية الأخرى، نصت المادة 10 من القانون 96-47 المنظم للجهة على أن الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس يتم إنتخابهم بواسطة الإقتراع بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأوليتين، وبالأغلبية النسبية في الدور الثالث، بينما يتم إنتخاب باقي النواب بواسطة الإقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي على أساس أكبر بقية. وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن عن انتخاب المرشح الأكبر سنا، وفي حالة تعادل الأصوات والسن يعين المرشح المنتخب عن طريق القرعة¹⁸¹.

بالإضافة إلى المكتب المشكل من الرئيس ونوابه، ينتخب المجلس الجهوي أيضا من بين أعضائه بالإقتراع السري وبالأغلبية النسبية كاتبا يعهد إليه على الخصوص بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، ومقررا عاما للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحساب الإداري إلى المجالس الجهوية¹⁸².

إضافة إلى المكتب المسير للمجلس الجهوي، يتعين على هذا الأخير تشكيل سبع لجان دائمة على الأقل يعهد إليها بدراسة المسائل التالية على التوالي¹⁸³:

- اللجنة الدائمة لدراسة المسائل المالية والميزانية.
- اللجنة المالية لدراسة مسائل التخطيط وإعداد التراب.

¹⁸¹- للمزيد من التفاصيل حول طريقة انتخاب أعضاء المكتب (وضع لوائح المرشحين - طرق توزيع المقاعد راجع المادة 10 من قانون رقم 96-47).

¹⁸²- يعتبر مقرر الميزانية بحكم القانون عضوا في لجنة الشؤون المالية والميزانية، ويشارك في جميع جلسات مكاتب المناقصة ولجان طلب العروض ولجان المناقشات المتعلقة بالصفقات المبرمة لحساب الجهة المادة 58 من القانون 47-96) ويساعده في ممارسة الإختصاصات المسندة إليه الكاتب العام للجهة.

¹⁸³- عبد الله المتوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي، المغربي المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45 سنة 2001، ص. 40.

- اللجنة الدائمة لدراسة المسائل الإقتصادية والإجتماعية وإنعاش الشغل.
 - اللجنة الدائمة لدراسة المسائل الفلاحية والتنمية القروية.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل الصحة والمحافظة على الصحة.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل التعمير والبيئة.
 - اللجنة الدائمة لدراسة مسائل الثقافة والتعليم والتكوين المهني.
- وقد خصصت المادة 36 في فقرتها الرابعة لجنة التخطيط وإعداد التراب بالذكر، حيث خولت لرئيس المجلس الجهوي صلاحية رئاستها، وجعلت من حضور والي الجهة ورؤساء مصالح الدولة بالجهة في إجتماعاتها تمييزا لها عن باقي اللجان الدائمة.¹⁸⁴
- وتعتبر هذه اللجان بمثابة آليات لضمان استمرارية العمل والإشتغال بالنسبة للمجالس التداولية، وذلك من خلال عملها المستمر واجتماعاتها في الفترات الفاصلة بين الدورتين، ومن خلال تخصصها في تعميق البحث والدراسة في الشؤون المحلية. ويتأسس كل لجنة دائمة مندوب يعينه رئيس المجلس الجهوي إما من بين أعضاء المكتب أو من بين باقي أعضاء المجلس الجهوي.
- وهكذا يمكن اعتبار اللجان الدائمة من المكونات الأساسية التي يستند إليها التنظيم الجهوي وضرورة ملحة لكل جهاز تداولي، فالمجلس الجهوي لا يستطيع القيام بمهامه المتعددة بالإكتفاء بالدورات العادية فقط، إذ القضايا الجهوية إن طرحت للنقاش في جلسة الجمع العام وبدون أن تدرس من قبل اللجان المتخصصة قد يطبع قراراتها العشوائية، وبالتالي فالأخذ بنظام اللجان الدائمة إنما أتى لفوائده حيث يعطي الإمكانية لإيجاد الحلول الناجعة للمشاكل المتعددة الجوانب والتي تتطلب تبادل الرأي وإسهام الفنيين والمتخصصين.¹⁸⁵

¹⁸⁴ - محمد طالب، الجهة في التنظيم الإداري المغربي جهة الرباط - سلا - زمور زعير نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية الحقوق - أكدال الرباط السنة الجامعية 2003-2004، ص. 153.

¹⁸⁵ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 63.

ثانيا: دورات المجلس ومداولاته

يعتبر المجلس الجهوي مؤسسة تداولية لا تجمع إلا بصفة دورية، وقد حدد القانون المنظم للجهة في فصله 24 وجوب وإجبارية الاجتماع لمدة لا يمكن أن تتجاوز 15 يوما¹⁸⁶، إلا بموافقة سلطة الوصاية وفي ثلاث دورات عادية في السنة خلال اشهر ماي وشتنبر ويناير، وذلك بدعوة مكتوبة من رئيس المجلس ومصحوبة بجدول الأعمال، فضلا عن إمكانية عقد دورات أو إجتماعات إستثنائية كلما دعت الظروف والضرورة إلى ذلك، سواء بمبادرة من الرئيس أو بطلب مكتوب من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، أو من الثلث على الأقل من الأعضاء المزاولين مهامهم في المجلس.¹⁸⁷

يجتمع المجلس الجهوي بعد توجيه الإستدعاءات بخمسة أيام كاملة على أقل تقدير، أما جدول أعمال الدورات فيتم إعداده من قبل رئيس المجلس الجهوي بتعاون مع أعضاء المكتب، ثم يقوم بتبليغه إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، الذي له الحق أن يقترح على الرئيس إضافة وإدراج بعض النقط على أنظار المجلس الجهوي وذلك داخل أجل 8 أيام من تبليغه، كما يجوز لكل مستشار أيضا أن يقترح على الرئيس إدراج بعض النقط التي تدخل في نطاق إختصاصات المجلس.¹⁸⁸

بعد هذه المراحل يقوم رئيس المجلس الجهوي بحصر جدول الأعمال النهائي الذي يوجه إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة قبل افتتاح الدورة بخمسة أيام على الأقل، وذلك حسب منطوق المادة 25 من القانون رقم 47/96 المتعلق بالجهة.

أما فيما يخص مداولات المجلس الجهوي، فلكي تنعقد بصفة قانونية صحيحة يشترط فيها حضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين لمهامهم وفي حالة عدم إكمال النصاب القانوني، يتم توجيه دعوة ثانية للاجتماع بعد مرور خمسة أيام من تاريخ هذا الاستدعاء، وفي هذه الحالة لا يمكن أن يتداول المجلس بكيفية صحيحة إلا بحضور الثلث على الأقل

¹⁸⁶ - مع إمكانية تمديد هذه المدة بقرار يصدره وزير الداخلية بطلب من الرئيس يوجهه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، الفقرة 1 من المادة 24 من القانون رقم 47/96.

¹⁸⁷ - وفي حالة طلب عقد دورة استثنائية يجتمع المجلس الجهوي على أبعد تقدير خلال 15 يوما التالية على أن تختتم الدورة عند استنفاد جدول الأعمال الذي دعيت للإنعقاد من أجله وفي جميع الحالات داخل أجل لا يتجاوز 15 يوما (الفقرة

2 من المادة 24 من القانون رقم 47/96)

¹⁸⁸ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 14.

من عدد الأعضاء المزاولين مهامهم في الجلسة، وإذا تعذر ذلك يمكن توجيه دعوة لعقد اجتماع ثالث وفق نفس الشكليات والآجال، أما في حالة تعذر التوفر من جديد على النصاب القانوني المتمثل في ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم، يتم حل المجلس الجهوي بمرسوم معمل ينشر في الجريدة الرسمية.¹⁸⁹

يتداول المجلس الجهوي في نطاق النقاط والمسائل المدرجة في جدول الأعمال، ويحق لرئيس المجلس أن يعترض على مناقشة كل مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال.¹⁹⁰

وكقاعدة عامة تكون الجلسات العامة للمجلس الجهوي علنية وعمومية، لكن يجوز للمجلس أن يقرر في الاجتماع دون مداولات بطلب من الرئيس أو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو ممثله إن اقتضى الحال أو بطلب من ربع أعضاء المجلس عقد اجتماع سري.

الفرع الثاني: إختصاصات المجلس الجهوي

لقد حرص المشرع من خلال قانون رقم 47/96، على جعل الجهة كجماعة محلية قادرة على تشخيص وترتيب علاقاتها وحاجاتها، وكأداة كفيلة باستخراج كل الطاقات والقدرات التي يختزلها عدم التمرکز الإداري قصد تسخيرها لصالح الجهة.¹⁹¹

يتولى المجلس الجهوي حسب المادة 6 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات 47/96 البث في قضايا الجهة، حيث يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الإقتصادية والثقافية، دون تطاول على إختصاصات الجماعات الترابية الأخرى.

وهكذا فالمجلس الجهوي يمارس إختصاصات خاصة وأخرى تنقلها إليه الدولة، كما يقدم إقتراحات ويبيدي ملاحظاته وآرائه حول الأعمال ذات المصلحة العامة الداخلة في نطاق إختصاصات الدولة.¹⁹²

¹⁸⁹ - المادة 28 من القانون رقم 47/96.

¹⁹⁰ - المادة 28 من القانون رقم 47/96.

¹⁹¹ - المصطفى بلقزبور، توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات، اي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبقة الأولى 2011، ص. 32.

¹⁹² - محمد بلحمجوبي، مرجع سابق، ص. 133.

الفقرة الأولى: الإختصاصات الخاصة

يمارس المجلس الجهوي، داخل حدود الدائرة الترابية للجهة، إختصاصات ذاتية¹⁹³ تتنوع من الناحية القانونية إلى أكثر من مجال، وهي تهم المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، حسب التبويب التالي:

- دراسة الميزانية والتصويت عليها، وكذا دراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها طبقاً للشكليات والشروط المقررة في القانون.
- إعداد مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية وفي حدود الوسائل الخاصة بالجهة، وتلك الموضوعة رهن تصرفها، ويحيل المجلس الجهوي مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية للجهة إلى المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط قصد الموافقة عليه.
- إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني، ويحيل المجلس الوطني هذا التصميم إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطني قصد الموافقة عليه.
- تحديد كيفية وضع أساس مختلف الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقاعد تحصيلها وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الإستثمارات الخاصة والتشجيع على إنجاز تلك الإستثمارات ولاسيما بإقامة وتنظيم مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الإقتصادية.
- البث في شأن مساهمة الجهة في مقاولات الإقتصاد المختلط ذات الفائدة الجهوية أو المشتركة بين الجهات.
- إعتداد جميع التدابير اللازمة بالتكوين المهني.
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل في إطار التوجهات المحددة على الصعيد الوطني.

¹⁹³ - المادة 7 من قانون 47/96 المنظم للجهات بالمغرب.

- القيام بأعمال في ميدان إنعاش الرياضة.
 - اعتماد كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة.
 - اتخاذ الإجراءات الرامية إلى عقلنة تدبير الموارد المائية للجهة ويساهم لهذه الغاية في إعداد المخطط المديرى للتهيئة المندمجة لمياه الحوض المائي وذلك حينما يكون تراب الجهة يقع كلياً أو جزئياً في الحوض المذكور، كما يساهم في تحديد السياسة المائية على المستوى الوطني، إذا طلبت منه السلطات والهيئات المختصة إبداء رأيه.
 - اعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية.
 - القيام بكل ما يهدف إلى إنعاش ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الاجتماعي وكل تدبير ذي طابع إحصاني.
 - السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها.
- إن التمعن في الإختصاصات الذاتية للجهة، يبرز أن المشرع المغربي قد ربط الجهة بالبعد التنموي¹⁹⁴، حيث ألقى عليها مسؤوليات إقتصادية وإجتماعية متعددة، معتبراً أن المجلس الجهوي بمثابة الضامن لتنمية الجهة على هذه المستويات، إذ يتحمل المجلس الجهوي من خلال هذه الصلاحيات المذكورة، مسؤولية ذات طابع شمولي تتعلق بالتدابير الواجب إتخاذها لضمان التنمية الشاملة للجهة.¹⁹⁵
- إن هذه الخطوط الرئيسية للإختصاصات الجهوية تستجيب لإنشغالات ملحة وتهدف لضمان تنمية إقتصادية وإجتماعية وثقافية تأخذ بعين الاعتبار الحقائق المحلية والوطنية وسيادة الدولة، خاصة وأن الوضع الحالي مطبوع بسياسة تخلي الدولة عن الأنشطة ذات الصبغة الإقتصادية والتجارية لفائدة الخواص، وتشجيع المبادرة الحرة، مما يجعل الجهة مدعوة للإنتقال إلى فاعل إقتصادي حقيقي.¹⁹⁶
- ويمكن القول بأن أهم الإختصاصات الذاتية تهم المجالات التالية:

¹⁹⁴ - رشيد لبر مرجع سابق، ص. 246.

¹⁹⁵ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 35.

¹⁹⁶ - عبد العزيز اشركي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، ص. 78.

- المجال المالي
- المجال الإقتصادي
- مجال التعمير وإعداد التراب الوطني
- المجال الإجتماعي
- المجال الثقافي
- المجال البيئي
- المجال السياحي
- مجال تدبير الممتلكات الجهوية

الفقرة الثانية: الإختصاصات المنقولة والإستشارية

وهي الإختصاصات التي يمكن نقلها من الدولة إلى الجهة، وتهم أساسا كل من قطاع الصحة، التعليم، تكوين الأطر المحلية والتجهيزات المحلية والجهوية والتعاون مع المؤسسات والمنشآت العمومية أو الدولة في إطار إتفاقيات، الهدف منها الإرتقاء بالتنمية الجهوية.¹⁹⁷

ولقد نص المشرع صراحة في المادة الثامنة من قانون 47/96 على إمكانية نقل هذه الإختصاصات والمتعلقة ب:

- إقامة وصيانة المستشفيات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية وفقا للتوجهات الوطنية المعتمدة من لدن الدولة في هذا المجال.
- تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية
- التجهيزات ذات الفائدة الجهوية

الملاحظ أن هذه الإختصاصات تبقى عامة وغير دقيقة وغير معروفة، إلا ان مجرد إعتزام الدولة نقلها إلى الجهة في المستقبل يبقى أحد المكتسبات العامة للامركزية في بلادنا، ونجاحها يتوقف بالأساس على مدى مؤهلات الجهة ومواردها المالية وقدرتها على تحمل مسؤوليات إضافية.

¹⁹⁷ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 78.

كما يمكن للمجلس الجهوي إلى جانب الإختصاصات الخاصة التي يتمتع بها والإختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة، تقديم إقتراحات وإبداء آراء للسلطة المركزية أو المقاولات العمومية حول الخصائص التي تعاني منه الجهة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، كما لها الحق في إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير، وكذلك فيما يخص إقامة المستشفيات والجامعات حيث يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة توجيهها إلى السلطات الحكومية صاحبة الإختصاص¹⁹⁸، وتتعلق بالمجالات التالية:

- الإقتراح على الإدارة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام، الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق إختصاصات الجهة المذكورة، أو تفوق الوسائل المتوفرة لدى الجهة أو موضوعه رهن تصرفها.
- إقتراح إحداث المرافق الجهوية وطرق تنظيمها وتدير شؤونها وخاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة وإما عن طريق الإمتياز.
- إقتراح كل تدبير يتعلق بإختيار الإستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو من لدن أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.
- إبداء الرأي في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها.
- إبداء الرأي في السياسة المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات في الجهة.

يلاحظ أن المشرع رغم إنه حاول إشراك الجهة في السياسة العامة الإقتصادية والإجتماعية بتحويل الجهة الإمكانية القانونية، فإن إختصاصاتها تطبعها المحدودية فهي غير ملزمة لا للدولة ولا للجماعات العمومية الأخرى.

إن القراءة الأولية لمختلف إختصاصات المجلس، سواء منها الإختصاصات الخاصة أو تلك المحولة أو القابلة للنقل، أو الإستشارية، توضح بجلاء أنها إختصاصات واسعة

¹⁹⁸ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 43.

وغامضة وغير دقيقة¹⁹⁹ وبذلك فهي تسمح للجهات بالتدخل في كل المجالات دون رسم حدود ذلك التدخل، مما يوحي بأنها تقوم بكل شيء مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء.²⁰⁰

وفي الأخير لابد من الإشارة إلى أن المشرع أعطى لرئيس المجلس الجهوي إختصاصات تتعلق بالتدابير والإجراءات المتصلة بسير المجلس الجهوي، وقد أوردها القانون المنظم للجهة في الفصل الثالث المتعلق بالتسيير، ومنها على الخصوص الدعوة إلى عقد الدورات العادية والإستثنائية ورئاسة جلساته، إضافة إلى إعداد جدول أعمال الدورات والسهر على نظام الجلسات والتوقيع على محاضرها وتعيين رؤساء اللجان الدائمة والحفاظ على ممتلكات الجهة.

إضافة إلى الإختصاصات السالفة الذكر فإن المشرع أعطى لرئيس المجلس الجهوي بعض الإختصاصات المشتركة مع والي الجهة.

والملاحظ أن رئيس المجلس الجهوي يتمتع بإختصاصات محدودة تكاد تكون شكلية بالمقارنة مع إختصاصات عامل عمالة أو الإقليم مركز الجهة التي تتسع لتشمل مجالات مختلفة ومهمة.²⁰¹

وعموما لقد عرف التطور المؤسسي الدستوري للجهة بالمغرب مراحل أساسية، تميزت الأولى بإغفال النظام المغربي التعاطي بأي شكل من الأشكال مع المسألة الجهوية، سواء على المستوى القانوني أو على المستوى الدستوري، أما المرحلة الثانية فتميزت بالإصدار القانوني دون التنصيب الدستوري، أما المرحلة الثالثة فتميزت برفع الجهة، إلى مستوى المؤسسة الدستورية.

¹⁹⁹ - هذا ما أكدته اللجنة الجهوية المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء، أيام 19-20-21 أكتوبر 1988- تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المالية مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية، ص. 29.

²⁰⁰ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 19.

²⁰¹ - عبد القادر الكيحل، مرجع سابق، ص. 21.

إن الجهة وإن شكلت خيارا دستوريا بمقتضى دستوري 1992 و 1996، إلا أن مسألة أجرائتها على أرض الواقع لم تكن بمقتضاها بل أحييت إلى القانون العادي (قانون 1971- وقانون 1997) الذي لم يكون في مستوى التطلعات المعبر عنها. لكن الآن وبعد الدستور الأخير للمملكة يمكن القول إن الإرادة الشعبية المعبر عنها من خلال اعتماد الوثيقة الدستورية لبعض مضامين تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهة، فقد عادت الطريق الفعلي نحو إقرار نظام جهوي مغربي حقيقي وفعال يتلخص في الجهة الوظيفية، وهو ما سنتناوله في الفصل الثاني من هذا القسم، وقبل ذلك لابد من التعرّيج على بعض التجارب المقارنة في هذا المجال.

المبحث الثاني: الجهة في التجارب المقارنة

يلاحظ اليوم في مختلف دول العالم إهتماما متزايدا بالجهة كإطار ملائم لبلورة إستراتيجيات بديلة للنمو والتنمية مؤسسة على تعبئة الطاقات المحلية ومساهمة السكان، وتوطيد دولة القانون.

وإذا كانت الجهة في مجموعة من الدول ذات الأنظمة اللامركزية قد شكلت الدعامة الأساسية للعمل والتدبير الإقتصادي، لذا لا غرابة أن نجد أن الدول التي عانت كثيرا من المركزية الشديدة هي التي ذهبت بعيدا في مجال الجهة كألمانيا من خلال القانون الأساسي لسنة 1949 وإسبانيا (دستور سنة 1978) وإيطاليا (دستور 1974)²⁰².

إن الأهمية البالغة للإدارة المحلية في البناء الديموقراطي، تعززت في العالم المعاصر نتيجة التطور الحاصل في دور الدولة وعجز السلطات المركزية عن القيام بجميع القضايا الوطنية والمحلية، فمفهوم الجهة ليس بجديد بل عرف منذ قدم التاريخ، غير أن شكل تطوره يختلف من دولة إلى أخرى.

وهكذا فتحى يتم فهم أي تجربة مهما كانت فالأمر يقتضي ضرورة البحث في سيرورة تطورها التاريخي.

²⁰² - الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل، الدورة الخامسة 15-16 يناير 1996، ص. 11.

وعليه، ففي ألمانيا فإن الممارسة الجهوية قد سبقت التأطير القانوني لها وهو ما يعني أن النص القانوني لم يأت إلا لإقرار أمر ملموس²⁰³.

أما بالنسبة لفرنسا فإنها تعتبر من أقدم التجارب وأخصبها، فهي لم تصل إلى ما هي عليه الآن بمحض الصدفة بل كانت نتيجة عدة عوامل وتطورات أساسية حاسمة.

كذلك إسبانيا فقد تحكم البعد السياسي في بلورة نظام الجهة، حيث ارتبط هذا النظام بالانتقال الديمقراطي، وقد دفع إلى تنبيه العامل السياسي وذلك لسببين، أولهما: الخوف من عودة النظام الديكتاتوري، وثانيهما: مواجهة مطالب بعض المناطق للإنفصال والاستقلال، هذا الأمر تكرر مع إيطاليا حيث شكلت المطالب المتعالية لبعض المناطق الإيطالية المطالبة بالاستقلال تبني إيطاليا لطموح الجهوية عبر العديد من المحطات.

المطلب الأول: الجهة في النموذجين الألماني والفرنسي

ان بواذر النظام الجهوي الفرنسي تعود الى فترة الثورة الفرنسية وإذا كان يصعب إيجاز التجربة الفرنسية في مجال الجهوية فأنني سأركز بخصوص هذا النموذج على النظام القانوني للجهة و اختصاصاتها و مؤسساتها مع الاشارة الى نظامها المالي اما بخصوص النموذج الألماني و الذي يعتبر نظاما اتحاديا و هو أحد الأشكال الدستورية للدول و يتميز بإحلال علاقات التعاون محل علاقات التبعية ، حيث تتنازل الدولة عن جانب من سلطاتها لجهاز مشترك يخول سلطات واسعة او محدودة على ان تحتفظ كل دولة بسلطاتها و استقلالها في المسائل و القضايا التي يحددها دستور الفدرالية او الإتحادية

الفرع الأول: الجهة بألمانيا

تعد ألمانيا دولة إتحادية تقوم على أسس ديمقراطية إجتماعية ويعبر النظام الدستوري للدولة عن ذاته من خلال الهيئات الدستورية، ومن خلال النظام الفيدرالي والنظام القانوني ونظام الانتخاب²⁰⁴، فقد اعتبرت ألمانيا منذ القدم بمثابة مجال للتعددية

²⁰³ - عبد الحق المرجاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب R.E.M.A.L.D، عدد 7-8، لسنة 1994، ص. 75.

²⁰⁴ - محمد شريف وأحمد فاروق، حقائق عن ألمانيا، نشر وزارة الخارجية الألمانية، طبعة 2004، ص. 104.

والتنوع²⁰⁵ (تعددية في الأسر الحاكمة، تنوع في الأخلاق واللغات...) لكن الخاصية الأساسية لهذه المجموعة هي "الوحدة الثقافية" بالأساس حيث بقيت عادات عدم البحث عن التطابق والتماثل وإجتناّب المركزية هي السمة الغالبة²⁰⁶. حيث أن الدولة الألمانية من أقدم الدول السابقة إلى إقرار نظام الجهة وذلك بمقتضى دستور "فايمار" لسنة 1948. وقد اصطلح على النموذج الألماني للجهة بـ"لاندر" وهو نموذج يضرب به المثل في مجال الجهورية في كثير من دول العالم.

وتضم اليوم ألمانيا الاتحادية مقاطعات جهوية، بعدما انضمت خمس مقاطعات إلى الدولة الاتحادية، إثر انهيار جدار برلين 1989 والتي كانت تشكل ما كان يعرف سابقا بألمانيا الشرقية الاشتراكية، وتفاديا للنزعة الانفصالية وتنازع الاختصاصات، أقر الدستور الألماني في المادة 31 منه على أن تعطى الأولوية في التطبيق للقانون الفدرالي على قانون "اللاندر"²⁰⁷.

وبدون التفصيل في التطورات التاريخية لنظام الجهة بألمانيا، نشير أن مشروع دستور 1949، قد نص على الدولة الفدرالية الألمانية جامعا بذلك مختلف الدول الأعضاء في دولة موحدة.

فالتجربة الفدرالية الألمانية تعززت بعد سقوط جدار برلين حيث تمت إضافة خمسة ولايات جديدة، وبذلك يصل عدد الولايات بألمانيا إلى 16 ولاية²⁰⁸.

إن الولاية في ألمانيا هي بنية أو مستوى مجالي ومؤسسي في إطار الدولة الفيدرالية وهي تتمتع بسيادة أصيلة أي أنها غير ممنوحة من طرف الدولة الفيدرالية، إنها تتمتع بدستور خاص، وهي بذلك تتمتع بخاصية الدولة كما هو الشأن بالنسبة للفيدرالية، فلها مؤسساتها السياسية والإدارية والقضائية.

²⁰⁵ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 239.

²⁰⁶ - Michel FORMANT, le constitutionnalisme allemand pouvoirs n° 66 p. 11.

²⁰⁷ - عبد العزيز أشرفي، الجهورية الموسعة نمط جديد للحكمة الترابية والتربية المندمجة، مطبعة الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص. 160.

²⁰⁸ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 23.

إن نظام الولايات بألمانيا هو نتيجة حتمية ومنطقية للبنية الفيدرالية للدولة والذي هو نتاج تقليد طويل.

ونشير كذلك أن نظام الولايات في ألمانيا لا يتمتع باختصاص أصيل في بعض المجالات كما هو الأمر بالنسبة للسياسة الخارجية وسياسة الدفاع والسياسة النقدية.

وفيما يخص جانب التمويل، تعرف ألمانيا إطارا عاما لتوزيع المالية العمومية بين مختلف المستويات الترابية، الفيدرالية، والجهة أي اللاندر والجماعات الترابية²⁰⁹.

فما يميز النظام الفيدرالي الألماني، هو توفر كل من الإتحاد كمستوى مركزي، واللاندر كمستوى لامركزي، على درجة معينة من الإستقلال المالي، إرتباطا بتوزيع التكاليف والإيرادات، وسلطة التشريع الضريبي²¹⁰.

إن توسع وتعدد مجالات تدخل الجماعات الجهوية وتوفرها على الإمكانيات المادية اللازمة لممارسة إختصاصاتها تبرز درجة اللامركزية الجهوية وقدرتها على بلورة الديمقراطية المحلية والتنمية، بحيث يشمل النظام الفيدرالي على مبدأ التدرج في الإختصاصات، والذي يحدد لكل طرف مجالات عمله وفي نفس الوقت يسمح للطرف الأعلى بالتدخل لتنظيم الشؤون التي يعجز الطرف الأدنى عن تنظيمها ويمتد هنا التدرج من الفرد إلى العائلة، والحي فالمدينة ثم الولاية ومنها إلى الإتحاد، فالإتحاد الأوربي ثم هيئة الأمم المتحدة بعد ذلك²¹¹.

إن ما يميز النظام الألماني هو كون نظامه المالي يقوم أساسا على وحدة مصدر الدخل حيث أن مدخول الضرائب ذات المردودية المرتفعة تقسم وتوزع بين الإتحاد والولايات والجماعات وفق القواعد التي حددها الدستور، بحيث أنه رغم بعض المقررات الضريبية الذاتية، فإنها ضعيفة المردودية ولا تتجاوز 1% من تمويل نفقات الولايات²¹².

²⁰⁹ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 250.

²¹⁰ - عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني، بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى المنعقدة تحت الرعاية، الملكية السامية بسطات، حول موضوع: أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟ للفترة الممتدة ما بين 31 ماي و 1 يونيو 2006، ص. 131.

²¹¹ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 128.

²¹² - عبد الحق المرجاني، مرجع سابق، ص. 73.

الفقرة الأولى: الموارد الجبائية

إن ما يميز النظام الفدرالي الألماني هو توفر كل من الاتحاد كمستوى مركزي ولاندر كمستويات لامركزية على درجة معينة من الاستقلال المالي، ارتباطا بتوزيع التكاليف والإيرادات وسلطة التشريع الضريبي²¹³.

وتنقسم الموارد الجبائية إلى الموارد الضريبية التي تؤول حصرا لأحد الطرفين (الولايات – الإتحاد) باعتبارها موارد جبائية خاصة (أولا) بالإضافة إلى أن هناك موارد جبائية مشتركة بين اللاندر والإتحاد (ثانيا).

أولا: الموارد الجبائية الخاصة

لقد نظم المشرع الدستوري الألماني مجالات الضرائب من خلال الفصل 106 من الدستور الألماني، وخاصة في الفقرة الأولى التي حدد فيها لائحة الضرائب التي تؤول حصرا للإتحاد وهي:

- رسوم الجمارك
- الضرائب على النقل البري للبضائع
- الضرائب على الإستهلاك غير المدرجة ضمن لائحة الضرائب التي يعود منتوجها للولايات.
- الضريبة على الثروة المالية.
- الضريبة على الخمر
- الضريبة على القمار والميسر

ثانيا: توزيع الموارد الضريبية

إستنادا إلى المادة 106 من القانون الأساسي فإن توزيع الموارد الضريبية بين الإتحاد والولايات والبلديات يتم وفق الجدول أسفله²¹⁴.

²¹³ عبد الجبار عراش، مرجع سابق، ص. 130.

²¹⁴ عبد الحق المرجاني، مرجع سابق، ص. 84.

جدول 1 : نسب توزيع الضرائب بألمانيا

نسبة التوزيع			نوع الضريبة
البلديات	الولايات	الاتحاد	
15%	42.5%	42.5%	الضريبة على دخل الأشخاص
—	50%	50%	الضريبة على الشركات
—	35%	65%	الضريبة على القيمة المضافة
85%	7.5%	7.5%	الضريبة المهنية

المصدر: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، لسنة 1994

وبالنظر إلى محدودية هذه الموارد ونظرا لتفاوت القدرات المالية للولايات لكون الشروط الطبيعية والبيئية والإقتصادية في كل منها مختلفة اختلافا كبيرا ذلك أننا نجد ولايات مالية قوية وولايات ضعيفة، فإنه عادة ما يلجأ إلى البحث عن تخفيض من حدة الفوارق في القوة المالية بين ولاية وأخرى عن طريق ما يسمى بـ "التعادل المالي بين الولايات" ويتحقق هذا التعادل بعدة طرق:

- توزيع حصة الولايات من ضريبة المبيعات على الولايات بنسب مختلفة.
- قيام الولايات القوية بدفع مبالغ مالية للولايات الضعيفة.
- وفي الختام قيام الإتحاد بتقديم معونات تكميلية للولايات الأضعف²¹⁵.

فالمراد الجبائية تشكل المصدر الأساسي للإيرادات، حيث تحصل مختلف الجماعات الترابية، مباشرة على بعض المداخل عبر نظام توزيع مالي أولي وآخر ثانوي. جزء يسمى بنظام القسمة، بأن تتوفر كل جماعة محلية مباشرة على مداخل جراء ضرائب محددة من قبل الدستور (ضريبة عقارية و رسم مهني والرسم على المهرجانات والمشروبات والضريبة على السكن الثانوي). جزء آخر يسمى بنظام المداخل المشتركة، ذلك أن الضرائب الثلاث، الأكثر أهمية (الضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات، الضريبة على رقم المعاملات)، توزع على مختلف المستويات الترابية.

²¹⁵ - محمد شريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 128.

أما بالنسبة لنظام التوزيع المالي الثانوي والتعويضي، فيهدف إلى الحد من اختلافات التوزيع المترتب عن النظام الأولي، وينجز هذا النظام التوزيعي الثانوي بطريقة أفقية وعمودية. التوزيع الأفقي الذي يتم بين الجهات، حيث تساعد تلك التي تتوفر على موارد مالية مرتفعة الجهات الفقيرة. التوزيع العمودي الذي يتم بين الفيدرالية والجهات من جهة، وبين الجهات والجماعات من جهة أخرى. إضافة إلى موارد أخرى غير جبائية، كالإمدادات والقروض.

إن ما يجعل النظام الفيدرالي الألماني متميزاً، هو توفيره لكل من الإتحاد والländer، على درجة معينة من الإستقلال السياسي والإداري والمالي، هذا الأخير الذي يعتبر ركيزة أساسية في إنجاح أي تجربة جهوية في العالم، سواء طبقت في دول مركبة أو بسيطة. إن محاولة معالجة التجارب المقارنة المتقدمة، فيما يخص تجربة اللامركزية بصفة عامة، والجهوية الموسعة بشكل خاص، هو الوقوف على الجوانب الإيجابية، التي تبرز مدى إستقلالية هاته الوحدات الترابية، في إدارة شؤونها، وهو ما يعني أنها نماذج يمكن الأخذ ببعض جوانبها، في مسلسل بحث المغرب عن تعميق وتوسيع جهوية تستجيب لمتطلبات التنمية الترابية.

الفقرة الثانية: الموارد غير الجبائية

في البداية لابد من الإشارة إلى التفاوت الواضح في القدرة المالية بدرجة كبيرة بفعل الاختلاف الكبير بين الولايات من حيث المساحة والبنية الاقتصادية والذي يتم التخفيف من حدته غالباً من خلال عملية التسوية المالية الشاملة لكل أنحاء البلاد²¹⁶.

بالإضافة إلى وسائل التمويل الذاتي للولايات، والمتأتية في الغالب من الضرائب التي يتم توزيعها بشكل يتناسب وتصنيف المهام على المستويات المختلفة، ويكون توزيعها بصورة عادلة، هناك وسائل تمويل إستثنائية غير جبائية تستفيد منها الولايات بهدف تمويل مشاريع التنمية أو بغرض الإستثمار من أجل التصدي لمعادلة تباين القوة الاقتصادية في مناطق الإتحاد أو تحفيز النمو الاقتصادي والتكفل بالحفاظ على مستوى ظروف حياتية

²¹⁶ - حسن محمد الشريف وأحمد فاروق، مرجع سابق، ص. 142.

مواتية وموحدة في مناطق الإتحاد، وتتمثل هذه الموارد غير الجبائية في القروض والإمدادات.

أولاً: القروض

تعد القروض مصدراً من مصادر الإيرادات الإستثنائية التي تلجأ إليها الولايات بألمانيا الاتحادية قصد تمويل بعض التجهيزات والمشروعات المرتبطة بالتنمية المحلية وتحفيز الإستثمار. فالولايات تتوفر على حرية اللجوء إلى القروض كمصدر لتمويل نفقاتها سواء لدى المؤسسات العمومية أو الخاصة وإن كانت ملزمة بوضع برنامج للإقتراض لمدة 5 سنوات بعد مصادقة وزير المالية الفيدرالي، وبالرغم من إجراءات التقشف خصوصاً بعد قيام الوحدة، فإننا نجد أن وزراء المالية في الإتحاد والولايات قد اضطروا إلى إقتراض مبالغ كبيرة من الأسواق المالية، حيث بلغ مجموع ديون الميزانيات العامة في ألمانيا نهاية 2002 حوالي 1.2 مليون يورو أي ما يعادل 15100 يورو لكل فرد من السكان²¹⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الخاصة تمنح القروض اللازمة للولايات وفق شروط وأسعار السوق دون أن يكون لها إمتياز إلى جانب بعض المؤسسات العمومية مثل صناديق التوفير المالية العمومية التي تلعب دوراً كبيراً في مد الجهات بالقروض حيث تساهم بـ 60% من مجموع القروض الممنوحة لها.

ثانياً: الإمدادات

تعد المساعدات والإمدادات المالية عبارة عن مبالغ مالية يقدمها الإتحاد للولايات وكذا الروابط البلدية التابعة لهما بصفة معونة مالية قصد تغطية العجز الحاصل في ميزانيتهما. فحتى تستطيع الجهات القيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية بات من الضروري أن تكون عملية توزيع المهام مصحوبة بإصلاحات موازية للنظام المالي تسهل على الخصوص إعادة تعريف وتجديد وتوزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط²¹⁸.

²¹⁷ - سعيد جفري وكريم لحرش، الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص. 145.

²¹⁸ - عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للسلسلة الجهوي بالمغرب الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية - الجهة الجهوية والتنمية الجهوية - منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة مواضيع الساعة عدد 8، 1996، ص. 75.

وفي هذا الصدد نجد الدستور الإتحادي ينص على ضرورة مساهمة السلطة الفيدرالية في الرفع من القدرة المالية للولايات الفقيرة إلى 92% من المعدل الوطني للولايات.

فنظام الإمدادات إنما أصبح ضروريا لتقريب الهوة إقتصاديا وإجتماعيا بين الولايات الألمانية خصوصا منها الشرقية بعد توحيد ألمانيا سنة 1990.

إن محاولتنا معالجة الجهوية في النموذج الفدرالي الألماني، والوقوف على الجوانب الإيجابية التي تبرر مدى إستقلالية الوحدات تحت دولتية في إدارة شؤونها، والتي تعتبر دعمها لامركزية عموما وللجهوية الموسعة خصوصا، هو ما يضمن تنافسية عمودية بين الاتحاد واللاندترات، وأفقية بين اللاندترات فيما بينها، دون أن يعني ذلك التخلي عن التضامن والتكامل فيما بين هذه المستويات، وهو ما يعني نموجا يمكن الإستئناس والإسترشاد ببعض جوانبه في مسلسل بحث المغرب عن تعميق وتوسيع جهوية تستجيب لمتطلبات التنمية الترابية، وتستوعب في نفس الوقت مشروع الحكم الذاتي لأقاليمنا الجنوبية، وذلك دون المساس بالخصوصيات السياسية والإجتماعية.

الفرع الثاني: الجهة بفرنسا

تأخرت فرنسا كثيرا في تطبيق نظام الجهوية عن جيرانها من الدول الأوروبية²¹⁹، فالتنظيم الإداري الذي انبثق في الثورة الفرنسية منذ سنة 1789 لم يشر صراحة إلى نظام الجهة، وبهذا لم يتم تبني نظام الجهوية إلا أواخر النصف الأول من القرن العشرين، وبالضبط بمقتضى مرسوم 14 يونيو 1930، غير أنه كان نظاما خجولا حيث حدد المرسوم هدفا للجهوية يتمثل في تنمية الأنشطة الصناعية والتجارية والإقتصادية بصفة عامة، وبتاريخ 19 أبريل 1941 صدر قانون أحدث بموجبه منصب والي الجهة "Préfet" وقد منحت له سلطات وإختصاصات واسعة في المجالين الإقتصادي والإداري، بالإضافة إلى منحه سلطة الإشراف على رؤساء مختلف المصالح الوزارية بالجهة²²⁰.

غير أن هذا القانون ما لبث أن أدخل عليه تعديلين سنتي 1944 و1946 وعوض منصب والي الجهة بمفوض الجهوية، وفي سنة 1947 ستبرز إلى الوجود خطة إقتصادية

²¹⁹ - Michel BOUVIER, op . cit ; p. 9.

²²⁰ - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص. 155.

وتطلبت وجود هيئة تقوم بدور التنسيق بين مختلف الوحدات المحلية والسلطات المركزية التي تعتبر مسؤولة عن هيئة التخطيط.

لم تقف التجربة الفرنسية²²¹ عند هذا الحد بل صدرت بتاريخ 14 مارس 1964 مجموعة من المراسيم أصبح بمقتضاها والي الجهة الرجل الأول على صعيد الجهة حيث يعتبر الساهر على تنفيذ سياسة الحكومة²²² فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية وإعداد التراب الوطني في دائرة جهته والمكلف بتنسيق نشاط مختلف المصالح الوزارية، وكانت الجهة في ظل هذا القانون مجرد مقاطعة إدارية، لا هي جماعة ترابية ولا مؤسسة عمومية، واستمر الحال على ما هو عليه إلى أن صدر قانون بتاريخ 5 يونيو 1972 الذي أصبح ساري المفعول ابتداء من فاتح أكتوبر 1973، حيث شكل الإطار القانوني للجهة، وبمقتضاه أصبحت الجهة مؤسسة قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي تتكلف بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية²²³.

الفقرة الأولى: الإطار البنيوي ومجالات إختصاص الجهة الفرنسية

لقد خضع التنظيم الجهوي الفرنسي لمنطق جديد كرسه قانون 2 مارس 1982، وواكبته مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى تكريس إستقلالية الجهة وتدعيم نفوذها الترابي²²⁴، وهمت بالأساس تنظيم الأجهزة المدبرة للشؤون الجهوية (أولاً)، وتوسيع دائرة ميادين تدخلها على المستوى الجهوي (ثانياً).

أولاً: التنظيم الإداري الجهوي الفرنسي

عرف التنظيم الجهوي الفرنسي في ظل قانون 2 مارس 1982 تحولات إرتقت بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية بحكم القانون²²⁵، ومنحت لأجهزتها المنتخبة -

²²¹ - Rapport de crédit local de France, op. cit ; p. 42.

²²² - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 252.

²²³ - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص. 156.

²²⁴ - Ndine DONTONEL-COR, Droit des collectivités territoriales, Impimrrie Bréal, 2011, 4^{ème} édition, p. 158.

²²⁵ - La France compte 22 régions métropolitaines (incluant la Corse) auxquelles s'ajoutent les quatre départements d'outre-mer (DOM) de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la réunion, reconnues comme des « Régions » depuis 1982.

(المجلس الجهوي، رئيس المجلس الجهوي) - صلاحيات واسعة في مقابل تقليص تلك الممنوحة²²⁶ للأجهزة المعنية (ممثل الدولة)، في حين تم تمتيع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنظر إلى تركيبته المختلفة بصلاحيات إستشارية.

أ- المجلس الجهوي:

يتشكل المجلس الجهوي من المستشارين الجهويين، الذين يتم إنتخابهم بالإقتراع العام المباشر²²⁷، على أساس التمثيلية النسبية، ووفقا للإقتراع اللائحي والتمثيل النسبي لمدة ست (6) سنوات²²⁸، ويقوم المجلس بإنتخاب الرئيس واللجان الدائمة التي تتفرع بدورها إلى لجان متخصصة ذات طابع إستشاري²²⁹.

يجتمع المجلس الجهوي مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل في جلسة علنية، ويضع قانونه الداخلي، وعند حصول النصاب القانوني، يتم التصويت على المقترحات المعروضة وعلى الميزانية فصلا فصلا، ويمارس المجلس الجهوي سلطة تقريرية فيما يتعلق ب²³⁰:

- التصويت على الميزانية؛
- الإشتراك في التجهيزات الجماعية أو تحقيقها؛
- إبرام الإتفاقات مع جهات أخرى؛
- تبني التصميم الجهوي؛
- تقديم المساعدات؛
- المهام التي تنقلها الدولة أو الجماعات المحلية...

²²⁶ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 224.

²²⁷ - لقد كان المجلس الجهوي يتم تشكيله بكيفية معقدة من نائبين وممثلين عن الجماعات المحلية الرئيسية الموجودة بتراب الجهة، قبل أن يصبح المستشارون الجهويون ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، بموجب قانون 10 يوليوز 1985.

- جورج فوديل، بيار دلفوفيه، م س، ص. 396.

²²⁸ - قانون 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرو وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986، حيث سعى هذا القانون على توحيد آليات تسيير المجلس الجهوي، وجعله مماثلا لنموذج باقي الجماعات المحلية بما في ذلك نظام المنتخب وقواعد التسيير الداخلي مع إعطاء الرئيس الوظيفة التنفيذية لمقررات المجلس الجهوي.

²²⁹ - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 88.

²³⁰ - جورج فوديل، بيار دلفوفيه، مرجع سابق، ص. 397.

كما يمارس المجلس دورا إستشاريا (باعتبار الإستشارة إلزامية)، حول المشاكل الإقتصادية وإعداد التراب، كما يساهم في إنجاز دراسات التهيئة الجهوية وإعداد وتنفيذ برنامج التهيئة.

ويعتبر رئيس المجلس الجهوي، منذ قانون 2 مارس 1982 السلطة التنفيذية للجهة والامر بالصرف²³¹، فهو الذي يستدعي الأعضاء للجلسات ويرأسها، وينفذ المداولات، ويدبر المرافق، كما يمكن تفويض بعض صلاحياته لنوابه أو لأعضاء المجلس الآخرين، ويمارس هذا التعويض تحت رقابته وعلى مسؤوليته وهو قابل دائما للرجوع عنه، كما أنه يقوم بالمهام التالية:

- يحضر مداولات المجلس وينفذها؛
- يمثل الجهة، ويوقع بهذه الصفة، العقود، ويتولى الدعاوى أمام القضاء؛
- يحضر الميزانية ويقدمها على أساس التوجيهات الناشئة عن مناقشة الموازنة، وينفذها، وهو الأمر بصرف نفقات الجهة وتنفيذ إيراداتها.

ب- ممثل الدولة:

الجدير بالذكر، أن ممثل الدولة على الصعيد الجهوي Le Préfet كان يقوم بدور السلطة التنفيذية لقرارات الجهة، كما يستدعي المجالس الجهوية للإجتماع، وتقوم المصالح التابعة له بإعداد وتنفيذ ميزانية الجهة، كما كان يمارس ممثل الدولة رقابة المشروعية على مداولات المجالس الجهوية²³²، غير أن دور ممثل الدولة في ظل قانون 2 مارس 1982 تقلص في مجال التنفيذ، حيث أصبح دوره منحصر في النقاط التالية:

- تطبيق السياسات الوطنية والأوربية على الصعيد الجهوي؛
- إنعاش سياسة التنشيط والتنسيق مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي؛
- إدارة المصالح الخارجية للدولة؛
- إتخاذ القرارات في كل المسائل التي هي من إختصاص الدولة؛
- ممارسة الإختصاصات ذات الصبغة الإقتصادية والإجتماعية؛

²³¹ - Nadine DONTONEL-COR, op. cit; p. 268.

²³² - Les vingt des régions : Deux décennies de régionalisation, colloque Amiens, 1992.

• رئاسة المؤتمر الإداري الجهوي²³³.

كما أن الدور الرقابي لممثل الدولة في الجهة، عرف بدوره تقليصا في المجال الإداري من خلال حرمانه من سلطة الوصاية السابقة على مقررات المجلس الجهوي، والإكتفاء بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري المختص، إذا تعلق الأمر بقرارات غير شرعية، بحيث أصبح رؤساء المجالس يتمتعون بسلطة التنفيذ الفعلي²³⁴، أما في المجال المالي فإن الإختصاص أصبح موكولا للمجالس الجهوية للحسابات، التي أصبحت تمارس الرقابة على القرارات المالية للجهة²³⁵.

هكذا، يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد خطا خطوات مهمة نحو تحرير الجهة من القيود القانونية التي كانت تحد من نشاطها، وذلك عبر تقليص دور الدولة وممثلها Le Préfet في مجال التنفيذ والرقابة، وبهذا الصدد وسعيا نحو تكريس إستقلالية الجهة تم إلغاء الوصاية السابقة على مقررات المجالس الجهوية.

ج- المجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي:

يتشكل من تركيبة مختلطة (ممثلين عن الهيئات والنشاطات ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والمهني والعائلي والتربوي والرياضي في الجهة²³⁶)، حددها مرسوم 6 فبراير 1992 بحسب التوزيع التالي:

- 35% يمثلون المقاولات والأنشطة المستقلة أو الحرة؛
- 35% يمثلون المنظمات النقابية للمأجورين عبر تمثيلية متساوية لأرباب العمل والأجراء؛
- 5% يمثلون المجتمع المدني؛

²³³ - يعد هذا المؤتمر مجالا لتبادل الأفكار والآراء وإنجاز إستراتيجية الدولة داخل الجهة بمعونة رؤساء المصالح الجهوية.

²³⁴ - رشيد ليكر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001، ص. 179.

²³⁵ - تعد المراقبة المالية الممارسة على القرارات المالية للجهة، من طرف المجالس الجهوية للحسابات جد محدودة لأنها تنحصر فقط في التأكد من إحترام القواعد المالية والتوازن المالي.

عبد الحق مرجاني، الجهوية في بعض الدول المنظمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7 و8، أبريل/شتنبر 1994، ص. 80.

²³⁶ - جورج فوديل، بيار دلفوفيه، مرجع سابق، ص. 397.

- 5% من ذوي الكفاءة ويعينون من طرف الوزير الأول.
- يشرك المجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي في تسيير القضايا الجهوية عبر إبداء آرائه الإستشارية بشكل إلزامي فيما يلي:
- الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة، وكذا البيان السنوي لكيفية تنفيذه، علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط وتصاميم التهيئة؛
- وثائق الميزانية لإبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية.
- كما يمكن للمجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي إبداء رأيه²³⁷، إذا طلب منه ذلك، في كل الصلاحيات المخولة للجهة.

جدول 2: يبرز طبيعة وتركيبية ومهام الأجهزة المسيرة للجهات بفرنسا

الأجهزة	طبيعتها	تركيبتها	اختصاصاتها
المجلس الجهوي	هيئة تقريرية	من الأعضاء المنتخبين بالإقتراع المباشر على صعيد الجهة	التصويت على الميزانية. الإشتراك في التجهيزات الجماعية أو تحقيقها؛ إبرام الإتفاقيات مع الجهات الأخرى؛ تبني التصميم الجهوي؛ تقديم المساعدات؛ المهام التي تنقلها الدولة أو الجماعات المحلية.
رئيس المجلس الجهوي	هيئة تنفيذية	ينتخب من طرف المجلس من بين أعضائه	يستدعي الأعضاء للجلسات ويرئسها، وينفذ المداولات؛ يدير المرافق؛ كما يعد ممثلا للجهة أمام القضاء، ويتعاقد بإسمها؛ سلطة توجيه وتسيير المستخدمين والممتلكات.
ممثّل الدولة	رقابية	يعين من طرف الأجهزة المركزية الوصية؛	تطبيق السياسات الوطنية والأوروبية على الصعيد الجهوي؛ إنعاش سياسة التنشيط مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي؛ إدارة المصالح الخارجية للدولة؛ اتخاذ القرارات في كل المسائل التي هي من إختصاص الدولة؛

²³⁷ - La documentation française, op. cit; p. 159.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

الإختصاصات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية؛ رئاسة المؤتمر الإداري الجهوي.			
إبداء الرأي في الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة. إبداء الرأي بخصوص البيان السنوي لكيفية تنفيذه؛ علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط وتصاميم التهيئة؛ إبداء الرأي في وثائق الميزانية؛ إبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية.	ممثل المقاتلات ممثلي المهن الحرة، ممثلي الهيئات النقابية والمأجورين وهيئات المجتمع المدني الجهوية.	هيئة إستشارية	المجلس الإقتصادي والاجتماعي الجهوي

المصدر: تركيب شخصي انطلاقا من النصوص القانونية المنظمة للجهة بفرنسا

ثانيا: إختصاصات الجهة بفرنسا

عرفت الإختصاصات الجهة بفرنسا في ظل قانون 2 مارس 1982، توسيعا مهما حتى أصبح يشمل ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعلمية وإعداد التراب والمحافظة على الهوية بإحترام وحدة وإستقلال المحافظات والجماعات حتى لا تدوب في الجهة²³⁸.

أ- إختصاصات الجهة في مجال التنمية الاقتصادية

لقد وسع قانون 2 مارس 1982 من تدخل الجهات في التنمية الاقتصادية بحيث أصبح بإمكان الجهات المشاركة في كل نشاط تنموي يرمي إلى تحقيق المصلحة الجهوية المباشرة، وإعطاء مساعدات مباشرة وغير مباشرة للمقاتلات التي توجد في وضعية صعبة، والمساهمة في رأسمال شركات التنمية الجهوية ولتدعيم الدور الإقتصادي للجهة، تلجأ البعض منها إلى إحداث مراكز للتنمية قصد التواصل مع المقاتلات، في حين يلجأ بعضها الآخر إلى تفويض هذه الوظيفة إلى الغرف الجهوية التجارية والصناعية، وذلك بهدف إنجاز عمليات الإنعاش الجهوي في المعارض الدولية مثلا²³⁹.

ب- إختصاصات الجهة في مجال التخطيط وإعداد التراب والتعمير

²³⁸ - يعتبر التدخل في الميادين ذات العلاقة بسيادة الدول كال دفاع، الخارجية الجيش، القضاء، المالية العمومية، ديون الدولة... من الإختصاصات الحصرية للدولة الفرنسية.

²³⁹ - خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 97.

لقد أعطى قانون 22 يوليوز 1982 من جهة دورا أساسيا في إعداد المخططات الجهوية بموازاة مع المخطط الوطني. وذلك بعد استشارة المحافظات والمجلس الإقتصادي والإجتماعي الجهوي²⁴⁰، وفي مجال التعمير وابتداء من سنة 1989 أصبحت تلعب دورا أساسيا في مجال التنمية الإجتماعية للأحياء السكنية، وتقديم الدعم للسكن وآليات المواكبة الإجتماعية، وذلك بشراكة مع الدولة.

ج-إختصاصات الجهة في مجال التربية والتكوين والثقافة والبيئة

لقد عرف إختصاص الجهة في مجال التجهيز المدرسي توسيعا مهما في ظل قانون 2 مارس 1982، حيث تتكلف الجهات بتجهيز الثانويات، والمؤسسات التربوية المتخصصة، ومؤسسات التكوين المهني، ومدارس التكوين في المجال البحري، من خلال حرصها على ضمان عمليات البناء والتجهيز ومصاريف الصيانة والتسيير، كما تساهم الجهات في إنجاز البنيات الجامعية للطلبة، وبناءة لمدارس المهندسين، والمؤسسات المتخصصة، بالإضافة إلى صلاحيات على مستوى اتخاذ بعض القرارات، وإنجاز بعض البرامج التي تهم المسار الإجتماعي للطلبة، اما فيما يخص المجال الثقافي فإن إختصاص الجهة في هذا الميدان يتنوع بإختلاف التمايز الثقافي الموجود بين الجهات، وهو ما دفع ببعضها إلى دعم عمليات حماية التراث والمآثر التاريخية، والمطالبة بضرورة الإعتراف بلغاتها المحلية²⁴¹، غير أن جميع الجهات تتمتع بإختصاصات واسعة في مجالات أساسية²⁴²، كالمكتبات والمتاحف، ومؤسسات التعليم العمومي للموسيقى والرقص والفن الدرامي، والأرشيف، والفن التشكيلي، حيث يمكن للجهات تنظيم وتمويل مختلف هذه القطاعات، التي تخضع للرقابة التقنية والعلمية والبيداغوجية للدولة. أما فيما يتعلق بالجانب

²⁴⁰ - نص قانون 7 يوليوز 1983 على أن الجماعات والأقاليم والجهات تساهم بجانب الدولة في إعداد التراث في التنمية وكذا في حماية البيئة.

²⁴¹ - لقد دفعت هذه المطالب بالمشروع الفرنسي إلى إصدار مجموعة من النصوص القانونية التي تعترف بأهمية تدريس هذه اللغات في البرامج التربوية لهذه الجهات، ونذكر منها على سبيل المثال:

* قانون Deixonne لسنة 1951، وخاصة مرسوم 16 يناير 1947 حول اللغة الكورسية؛

+ مرسوم 4 أكتوبر 1970 الذي أقر بإمكانية إنجاز امتحان تكميلي للغة الجهوية في قسم البكالوريا؛

+ قانون 11 يوليوز 1975 الذي اعترف بإمكانية التدريس اللغات والثقافات الجهوية في برامج التكوين.

خالد الغازي، مرجع سابق، ص. 95.

²⁴² - Michel BOUVIER, op. cit ; p. 208.

البيئي فإنه يعتبر من الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، حيث يقتصر دور هذه الأخيرة على المنتزهات الطبيعية، وإنجاز برامج جهوية، للحفاظ على جودة الهواء، وترتيب المحميات الطبيعية الجهوية والسهر عليها.

د- إختصاصات الجهة في مجال الشباب والرياضة والأنشطة الترفيهية

لقد أصبحت الدولة تتخلى تدريجيا للجماعات المحلية عن هذه الإختصاصات، كما أن الجهات أصبحت تهتم أكثر بهذه الميادين، نظرا لأهميتها الإنتخابية، وذلك عبر منح بعض المساعدات لمجموعة من الجامعات الرياضية على شكل إعانات لإحداث مجموعة من التجهيزات الرياضية الكبرى، كالملاعب والمساح. وبالنسبة لقطاع الشباب، فإن بعض الجهات تقوم بالإستثمار في مجال التكوين، وإنشاء مراكز إعلام الشباب أو المشاركة في المواكبة الإجتماعية لبعض العمليات التنموية لمجموعة من الأحياء المهمشة.

جدول 3 : يوضح مجالات تدخل كل من الجهات والأقاليم والجماعات

الجماعات	الأقاليم	الجهات
<u>جماعات محلية مكلفة بإدارة</u> <u>القرب:</u> النقل الحضري للأشخاص؛ مدارس التعليم الأولي؛ السكن؛ سكن الطلبة؛ التعمير؛ المكتبات والمتاحف؛ محطات الترفيه...	<u>جماعات محلية تقوم بتدبير</u> <u>المصالح وأعمال التضامن:</u> تجهيز العالم القروي؛ سلطة تنظيم النقل غير الحضري للأشخاص؛ النقل المدرسي خارج مدار النقل الحضري؛ الموانئ البحرية للصيد والتجارة؛ تدبير بعض المقاطع من الشبكة الطرقية الوطنية...	<u>جماعات محلية مكلفة بالمستقبل:</u> التخطيط الإقتصادي والتنسيق في مجال التنمية الإقتصادية؛ برنامج تجهيز الإعداديات والثانويات؛ التكوين المهني(هذا الإختصاص تم توسيعه بموجب قانون 13 غشت 2004)؛ محطات وقنوات المياه؛ المحافظة على الإرث الثقافي (قانون 13 غشت 2004).

المصدر: قانون 7 يناير 1983 الخاص بالجماعات الترابية بفرنسا

وبتاريخ 2 مارس 1984 صدر قانون الذي جعل من الجهة جماعة ترابية يسيرها

مجلس جهوي ينتخب بالإقتراع العام المباشر وقد تحددت إختصاصاته في:

- التنمية الإقتصادية والإجتماعية

- إعداد التراب الوطني - الصحة - الثقافة - المحافظة على الهوية الوطنية، وأصبح رؤساء المجالس ينفذون مقررات المجالس الجهوية.

الفقرة الثانية: تمويل الجهوية بفرنسا

أما مصادر التمويل، فتتمثل في كل من الضرائب ونظام التحويلات، بالإضافة إلى عملية الاقتراض²⁴³.

فعلى المستوى الضريبي²⁴⁴، يشكل كل من رسم السكن، والرسم المهني، والرسم على العقارات المبنية، وكذا الرسم على العقارات غير المبنية، المورد المالي الأساسي لمجموع الجماعات الترابية، حيث يشكل حوالي 21 % على مستوى الجماعات، و 11 % على مستوى الجهة والإقليم.

لكن التمويل الضريبي، في فرنسا عرف بعض التراجع²⁴⁵، حيث كانت تحتل المرتبة الأولى على الصعيد الأوروبي، من حيث أهمية الضرائب ضمن الموارد المالية المحلية بنسبة 54%، لتتراجع هذه المكانة بشكل تدريجي لتشكل سنة 2000 36% فقط بالنسبة للجهات على سبيل المثال.

ولم يقف الوضع عند هذا الحد، بل هناك قرار بإلغاء الرسم المهني، والذي تم إعتماده من خلال قانون مالية 2010، وهذا ما أثار نقاشا حادا بالنظر لأهمية هذا المورد المالي، الذي يمثل نصف المداخيل العامة للجماعات الترابية، وستكون الجهة أكبر متضرر من هذا الإلغاء، رغم تعويض ذلك ببعض الرسوم وبالأخص تحويلات الدولة، لاسيما المساهمة المقررة على القيمة المضافة للمقاولات.

والأكثر من ذلك، يرتقب ألا تستمر الجهات، في الإستفادة من منتوج الرسم، على العقارات المبنية وغير المبنية، والتي سيتم تحويلها إلى الأقاليم، والمجموعات القائمة بين الجماعات. يظهر جليا، أن فرنسا إتجهت خلال السنوات الأخيرة، لحذف جانب من الضرائب الترابية،

²⁴³ - محمد حيمود، تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المرتكزات المالية والتدبيرية، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين (أيام 8-9 أبريل 2015)، ص. 532.

²⁴⁴ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 24.

²⁴⁵ Michel BOUVIER, op. cit ; p. 107.

عوض الإنخراط في إصلاحها، وتعويض الضرائب المحذوفة، بمخصصات من الميزانية، مما أدى إلى انتقال حصة تعويضات الضرائب المحذوفة ضمن مساهمات الدولة لفائدة الجماعات الترابية، بشكل جعل من الدولة المساهم الترابي الفعلي الأول. وهذا يعد مصدر آخر لتمويل الجهة بفرنسا.

ان التجربة الفرنسية تمتاز بالعمل على إصلاح نظام تحويلات الدولة²⁴⁶، عبر تعويض شبه كلي للإعانات الخصوصية، بمخصصات عامة، تحظى بحرية على مستوى الإستعمال. وهو ما من شأنه، تعزيز التدبير المستقل للوحدات الترابية اللامركزية، ومنها الجهة، خاصة في ظل دسترة مبدأ الملاءمة بين الموارد المالية للجماعات الترابية، والتحملات المحولة إليها من قبل الدولة²⁴⁷.

والإقتراض مصدر آخر للتمويل الجهوي بفرنسا²⁴⁸، حيث لم تعد هناك وصاية بهذا الشأن، بعد خوصصة المؤسسة، التي كانت متخصصة في منح القروض للجماعات الترابية، وبالتالي حرية اللجوء للخدمات البنكية. وهكذا أصبح الإقتراض، يساهم في تمويل 70% من إستثمارات فرنسا.

إن نجاح التجربة الجهوية الفرنسية، في تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها، ولو بشكل جزئي، وقدرتها على المحافظة على وحدة الدولة، في ظل نظام إداري لا مركزي فريد، يعود بالأساس إلى كونها نتيجة حتمية، لتطور طبيعي لنظامها السياسي والإداري، وقدرتها على إحترام الخصوصية الترابية، ومرونتها في التعامل مع التحولات التي تعرفها أدوار الدولة، أو تلك التي قد تعترض الجهات وباقي الجماعات الترابية، في تدبير شؤونها الترابية.

²⁴⁶ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 234.

²⁴⁷ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 28.

²⁴⁸ - Rapport mondial de cités et gouvernementx locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale.

- le financement des collectivités locales, op. cit ; p. 227.

كما تختلف طرق توزيع الاختصاصات بين المستويات الترابية اللامركزية والدولة من دولة لأخرى لذا سنتطرق للنموذجين الإسباني والإيطالي لأن المغرب يتشارك مع هذه الدول في بعض الخصائص أولها طبيعة الدولة الإسبانية والإيطالية وهي الدولة الموحدة، وذلك ما تنطبق على طبيعة الدولة المغربية والخاصية الثانية تتمثل في أن النموذجين الإسباني والإيطالي تتوفر فيهما الجهة على اختصاصات واسعة ومهمة وهو نفس المسار الذي يسلكه المغرب²⁴⁹.

المطلب الثاني: الجهة في النموذجين الإسباني والإيطالي

أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي إحدى أهم الدعامات التي تتميز بها الأنظمة الحديثة ومكونا رئيسيا لها، خصوصا وأن كل بلد ينفرد بتنظيمه الجهوي الخاص تبعا لخصوصيته، وتتميز التجارب المقارنة في مجال الجهوية في كون هذه الدول قد جعلت من الجهوية آلية تديرية وفلسفة تنمية إقتصادية وإجتماعية وسياسية واضحة الأهداف والمقاصد منسجمة مع مطالب خصوصيات السياق الثقافي والإجتماعي والسياسي لهذه البلدان، ووجبت الإشارة إلى كون التجربة الإسبانية في مجال الجهوية تعبير واضح عن طغيان النزعة الانفصالية، مما دفع هذا البلد الجار إلى تقسيم البلاد إلى مجموعات مستقلة ومناطق تتمتع بنظام خاص.

الفرع الأول: الجهة بإسبانيا

إن تبني خيار الجهوي بإسبانيا تحكمت فيه أبعاد سياسية أكثر من أي شيء آخر²⁵⁰، فنظام الجهة بإسبانيا تبلور تحت إسم المجموعات المستقلة، حيث ارتبط هذا النظام بالانتقال الديمقراطي وقد دفع إلى تبنيه العامل السياسي، وذلك لسببين: أولهما: الخوف من عودة النظام الدكتاتوري وثانيهما، مواجهة مطالب بعض المناطق بالإنفصال وخصوصا في الشمال "الباسك و كاتالونيا" بزعامة منظمة "إيتا" هذين السببين قادا السياسيين الإسبان إلى إعتماد نظام الجهة في دستور 1978 لتحقيق توازن منطقي لتوزيع السلطات بين

²⁴⁹- محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني (الجماعات المستقلة) المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية عدد خاص يونيو 2005، ص. 106.

²⁵⁰- حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص. 158.

المركز والمجموعات المستقلة من أجل ضمان تعايش بين مختلف الأثنيات العرقية من جهة، وإرضاء مطالب الداعين للانفصال من جهة ثانية.²⁵¹

أمام هذا الوضع وجدت إسبانيا نفسها أمام خيارين أحلاهما مر، فالخيار الأول يدعو إلى إحداث ثلاث أو أربع مناطق تتمتع بالحكم الذاتي، أما الخيار الثاني فيدعو إلى تبني نظام الفيدرالية بحيث تتمتع كل منطقة باستقلالها التام، غير أن الخيارين تم رفضهما خصوصا من طرف أحزاب اليمين خوفا من تفتيت الدولة الإسبانية، كما أن المنظمات المطالبة بالاستقلال لم ترضى بالحلين معا، لذلك بادرت السلطات السياسية إلى خلق مجموعات مستقلة في إطار الدولة الموحدة، تتمتع كل مجموعة بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإن كان بشكل متفاوت بين تلك المناطق.²⁵²

وهكذا تتمتع منطقة الباسك وكاتالونيا وجزر البليار بصلاحيات جد واسعة خلافا لباقي المناطق الأخرى، وقد قاد خيار المجموعات المستقلة المتمتعة بالاستقلال الذاتي الملك خوان كارلوس، وترجم هذا الخيار في دستور 1978 من أجل تدارك التفاوت الحاصل في التنمية بين المناطق الشمالية والجنوبية من جهة وتطوير النزاعات العرقية والثقافية والإثنية الداعية إلى الانفصال من جهة ثانية.

هذه الإصلاحات جعلت إسبانيا أكثر الدول أخذا بنظام اللامركزية المتقدمة في أوروبا²⁵³، وتطبيق الجهوية الموسعة، حيث تم إحداث 17 مجموعة مستقلة تتوفر كل منها على مجلس محلي منتخب إنتخابا مباشرا يتولى تدبير شؤون المجموعة ويمارس كل من البرلمان الجهوية والحكومة الجهوية صلاحياتها وبجانبهما المجلس الجهوي للقضاء، ولاستيعاب هذا التعدد تم وضع إطار دستوري يحمل قيم وحدة الدولة والمساواة بين الشعوب ويضمن التعاون ويمنع التجزء والتشتت²⁵⁴. وحدد الدستور الإسباني اختصاصات

²⁵¹ - عبد العزيز أشريقي، مرجع سابق، ص. 158.

²⁵² - حميد ابولاس، مرجع سابق، ص. 14.

²⁵³ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 211.

²⁵⁴ - محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005-2006، ص. 35.

كل من الدولة المركزية والمجموعات المستقلة فبمقتضى المادة تمارس الحكومة المركزية الاختصاصات التالية:

- العلاقات الخارجية
 - الدفاع والقوات المسلحة
 - القضاء
 - التشريع في المجالات الجنائية - المدنية - التجارية - قانون الشغل حق اللجوء السياسي.
 - الهجرة - الإدارة - النظام الجمركي - التجارية الخارجية - الصحة نظام الضمان الاجتماعي - الصيد البحري - المالية العامة المديونية الخارجية.
- أما المجموعات المستقلة فقد حددت المادة 148 من الدستور إختصاصاتها على الشكل التالي:

- النظام البلدي ضمن الحدود الترابية للمجموعة.
- إعداد التراب والتعمير والإسكان
- التنمية الإقتصادية والإجتماعية للمجموعة المستقلة في إطار السياسة العامة للدولة.
- الإستغلال الغابوي وحماية البيئة
- الصناعة التقليدية
- تنظيم مؤسسات المجموعة المستقلة.
- الصحة.

ومن جهة أخرى فإن الدستور الإسباني قد خول للدولة أن تفوض بعض صلاحياتها إلى المجموعات المستقلة وذلك طبقا لمقتضيات المادة 150.

وتحصل المجموعات المستقلة الإسبانية، على غالبية مواردها من تحويلات الدولة، بالنظر لضعف النظام الجبائي لكل مجموعة مستقلة أي الجهة. ومع أن هناك بعض ضرائب

الدولة، التي ترك تدبيرها وتحصيلها للجهات، إلا أنها تظل محدودة مقارنة مع إحتياجات التمويل²⁵⁵.

أما على مستوى الموارد المالية والجباية المحلية²⁵⁶، فقد منح الدستور الإسباني (الفصول 157-158-159)، للمجموعات المستقلة، إستقلا لا كبيرا، وحدد مواردها الضريبية ونظام الإمدادات المركزية، بشكل دقيق، وبالتالي نص الفصل 157 على الموارد المالية الآتية:

الضرائب الذاتية: وتتوفر فيها المجموعة المستقلة، على حرية كبيرة في خلقها، شريطة أن يكون منصوص عليها، في النظام الأساسي للمجموعة المستقلة، وأن تحترم المبادئ الأساسية، الهامة المنصوص عليها في قانون التنظيمي لسنة 1980، الذي يحدد القواعد القانونية للنظام المالي للجماعات.

الضرائب الإضافية: على خلاف الضرائب الذاتية، لا تتوفر المجموعات المستقلة على حرية فرضها، وإنما يخضع ذلك، لبعض القواعد والمبادئ الواجب احترامها، وقد تفرض على الضرائب المركزية والمحلية.

الضرائب المحولة: تقوم الدولة بتحويل بعض الضرائب والرسوم المركزية، لفائدة المجموعات المستقلة، بهدف تسييرها وتحصيلها، ويكون هذا التحويل، بشكل تلقائي بالنسبة للمجموعات ذات النظام الخاص (نافار، واقليم الباسك)، في حين يتطلب تحويلها، بالنسبة للمجموعات الأخرى، ذات النظام العادي، نصا صريحا بذلك.

أما بخصوص، الموارد المالية الإستثنائية²⁵⁷، تلعب دورا بارزا وأساسيا، في تمويل المجموعات المستقلة، خاصة فيما يرتبط بنفقات الإستثمار، وتهدف هذه الإمدادات المركزية، إلى الحفاظ على التضامن الوطني، وإلى تصحيح الإختلالات والفوارق الجهوية، وفي هذا الإطار، نجد صندوق التعويض بين الإدارات الترابية.

²⁵⁵ - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 385.

²⁵⁶ - المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، م.س، ص. 51.

²⁵⁷ - Rapoport de crédit locale de France, op. cit ; p. 43.

القروض: لا تتوفر المجموعات المستقلة، على حرية كاملة في مجال القروض، حيث حدد القانون التنظيمي لسنة 1980 بعض القيود، كتخصيصها لتمويل الإستثمارات الجديدة، شريطة ألا تتجاوز الأقساط السنوية والفوائد 92% من المداخل الجارية للمجموعة المقترضة، بالإضافة إلى المراقبة التي يمارسها المجلس الوطني للسياسة المالية، على سياسة الاقتراض. وبالتالي تعد موافقته إجبارية فيما يخص القروض الأجنبية.

إمدادات أخرى: وتشمل إعانات الدولة ومداخل أخرى مختلفة، لتغطية بعض النفقات الجهوية، قصد تقديم الخدمات العمومية، كما وكيفا في كافة المجموعات المستقلة.

الفقرة الأولى: أجهزة المجموعات المستقلة

أخذ دستور إسبانيا لسنة 1978 ثلاث نماذج من الأجهزة للمجموعات المستقلة وهي الأجهزة التشريعية، التنفيذية والقضائية.

أولاً: الجهاز التشريعي

يتم إنتخاب الجمعية التشريعية الجهوية عن طريق الإقتراع العام المباشر ليضمن التمثيلية لبقية الأقاليم²⁵⁸ وتكون بمثابة البرلمان التشريعي للوحدة²⁵⁹ وتتمثل الجمعية التشريعية في غرفة واحدة تدوم ولايتها التشريعية لأربع سنوات وتسير داخليا بنظام يماثل نظام غرفتي الكورنيس العامة.

يتمتع أعضاء الجمعية بالحصانة ويحق لهم المبادرة التشريعية أمام الكورنيس العام كما يمكن للجمعية أن تختار رئيس المجموعة المستقلة وأعضاء مجلس الشيوخ ويحق لها الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية بالإضافة إلى مراقبة رئيس ومجلس الحكومة المحلية.

²⁵⁸ - Article 56 de la loi organique n° 6-2006 du 19 juillet du reforme du statut d'autonome de catalogue.

²⁵⁹ - محمد بوبوش: قضية الصحراء ومفهوم الإستقلال الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكadal 2004-2005، ص. 167.

ثانيا: الجهاز التنفيذي

يتمثل السلطة التنفيذية تبعا للدستور في رئيس ومجلس الحكومة الجهوية ومندوب الحكومة المركزية²⁶⁰.

يتكفل رئيس الحكومة الجهوية تحت رقابة الجمعية التشريعية بتوجيهها كما يمثل المجموعة المستقلة داخليا وخارجيا، أما عن مجلس الحكومة الجهوية فيقوم بالوظيفة التنفيذية والإدارية وهو مسؤول أمام الجمعية التشريعية مسؤولية نظامية، كما يحق له تقديم الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية تنتدب الحكومة المركزية ممثلا لها في حكومات المجموعات المستقلة يعمل على تنسيق وتوجيه الإدارة المدنية في نطاق المجموعة المستقلة كما يعد سنويا تقريرا حول وظيفة الإدارة المحلية ويرفعه إلى الحكومة، ويقوم بتقديم المعلومات للجمعية التشريعية وللمجموعة المستقلة التي تم انتدابه فيها.

ثالثا: الجهاز القضائي

خول الدستور في مادته 152 للمجموعات المستقلة الحق في إنشاء محاكم عليا في حدود ترابها شريطة إحترام صلاحيات المحكمة العليا على المستوى الوطني. وتتألف المحكمة العليا المحلية من رئيس يعين بمرسوم ملكي²⁶¹ ومن قضاة ومستشارين وكتاب.

الفقرة الثانية: إختصاصات الدولة المركزية والمجموعات المستقلة وتمويلها

حدد الدستور الإسباني إختصاصات كل من الدولة المركزية والمجموعات المستقلة فبمقتضى المادة 149 تمارس الدولة المركزية الإختصاصات التالية:

- تنظيم الشروط الأساسية التي تضمن المساواة بين جميع الإسبان في ممارستهم لحقوقهم وتآديتهم لواجباتهم الدستورية.
- الجنسية والهجرة وقانون الأجانب وحق اللجوء.
- العلاقات الدولية.
- الدفاع والقوات المسلحة.

²⁶⁰ - Driss BASRI , La décentralisation au Maroc, Edition Nathan Paris 1994, p. 259.

²⁶¹ - Article 67 de la constitution espagnole.

- تطبيق العدالة.
- التشريع التجاري والجنائي والخاص بالسجن والتشريع المتعلق بالإجراءات دون المساس بالتخصصات اللازمة التي تستمد في هذا المجال من خصائص القانون الخاص لمجتمعات الحكم الذاتي.
- التشريع المهني دون المساس بطبيعته من قبل هيئات مجتمعات الحكم الذاتي.
- التشريع المدني دون المساس بقدرة مجتمعات الحكم الذاتي على المحافظة على قوانينها المدنية والتاريخية أو الخاصة وتعديلها وتطويرها أينما وجدت، وفي جميع الحالات القوانين التي تخص تطبيق وفعالية القواعد القانونية والعلاقات المدنية التي تنبع من مختلف أنواع الزواج وتنظيم السجلات والوثائق العمومية وقوانين الإلتزامات التعاقدية والقواعد الخاصة بحل إختلاف القوانين وتحديد مصادر القانون التي تخص في هذه الحالة القوانين التاريخية ببعض المناطق أو القوانين الخاصة.
- التشريع المتعلق بالملكية الثقافية والصناعية.
- النظام الجمركي والرسوم الجمركية والتجارة الخارجية.
- النظام النقدي والعملات الصعبة والصرف وقابلية التحويل وقوانين تنظيم القروض والبنوك والتأمين.
- التشريع الخاص بالموازين والمقاييس وتحديد التوقيت الرسمي.
- قواعد التخطيط العام للنشاط الإقتصادي وتنسيقه.
- المالية العامة وديون الدولة.
- تشجيع البحث العلمي والتقني وتنظيمه العام.
- مراقبة التأثيرات الخارجية على الصحة والتشريع الخاص بالمواد الصيدلانية التشريع الأساسي والنظام الإقتصادي للضمان الإجتماعي دون المساس بتقديم مجتمعات الحكم الذاتي للخدمات الخاصة به.
- قواعد النظام القانوني الخاص بالإدارات العمومية وبالقانون الذي ينظم وضع موظفيها.

- الأسطول التجاري وإنارة التواصل والإشارات البحرية والموانئ العامة والمطارات العامة ومراقبة المجال الجوي والعبور والنقل الجوي ومصلحة الأرصاد الجوية وتسجيل الطائرات.
 - السكك الحديدية والنقل البري والنظام العام للاتصالات وحركة مرور لعربات ذات المحركات والبريد والاتصالات الهاتفية والأسلاك الجوية والأسلاك البحرية والاتصالات الإذاعية، التشريع في مجال الموارد والثروات المائية وتنظيمها.
 - التشريع الأساسي بشأن حماية البيئة بالإضافة إلى التشريع الأساسي بخصوص الأراضي المسخرة وموارد الغابات والطرق الخاصة بالموانئ.
 - الأشغال العمومية التي تعود بالنفع على المصلحة العامة والتي تنجز بأكثر من مجتمع حكم ذاتي.
 - قواعد نظام المناجم والطاقة.
 - نظام الإنتاج والتجارة وحيازة الأسلحة والمتفجرات وإستعمالها.
 - القواعد الأساسية لنظام الصحافة والإذاعة والتلفزيون.
 - الدفاع عن التراث الإسباني الثقافي والفني والأثري.
 - الأمن العام دون المساس بإمكانية إنشاء مجتمعات الحكم الذاتي لمصالح الشرطة وفق ما تقتضيه أحكام أنظمتها الحكم الذاتي وفي إطار ما ينص عليه القانون الأساسي.
 - تنظيم شروط الحصول على الشهادات الدراسية والمهنية وتسليمها والتصديق على المعادلة الخاصة بها والقواعد الخاصة لتطبيق المادة 27 من الدستور.
 - الإحصاء لأغراض تخص الدولة.
 - الموافقة على الدعوة إلى إستشارة الشعب عن طريق تنظيم الاستفتاءات²⁶².
- أما المجموعات المستقلة فقد حددت المادة 148 من الدستور إختصاصاتها على الشكل التالي:
- تنظيم مؤسساتها الخاصة بالحكم الذاتي.

²⁶² - المادة 149 من الدستور الإسباني الصادر عام 1978 (المعدل إلى غاية 2011).

- تعديل نطاق البلديات المتواجدة بها والإضطلاع عموماً بمهام إدارة الدولة الخاصة بالمؤسسات المحلية والتي يسمح نقلها بالتشريع في مجال النظام 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 الشغل الذي يتم عبر هذه الوسائل أو عبر الأسلاك.
- موانئ الرسو والموانئ والمطارات.
- الزراعة وتربية المواشي وفقاً للنظام الاقتصادي العام.
- الأراضي المشجرة والغابات.
- إدارة حماية البيئة.
- مشاريع البناء وإستغلال الموارد المائية وقنوات الري والمياه المعدنية.
- المعارض المحلية.
- الصناعة التقليدية.
- المتاحف والمكتبات والمعاهد الموسيقية.
- التراث الأثري.
- المساعدة الإجتماعية.
- الصحة والنظافة.
- حراسة وحماية بناياتها ومنشآتها.

إن تنازل الدولة المركزية في إسبانيا عن جزء كبير من صلاحيتها لصالح الجهات والمجموعات المستقلة أو جهات الحكم الذاتي، ساعد على تطوير وتركيز دور مختلف الفاعلين في تحقيق المزيد من النمو الإقتصادي، وتوفير الرخاء الإجتماعي كما ساعد على التوزيع العادل والفاعل للخدمات الإجتماعية والصحية²⁶³.

²⁶³ - عبد الحميد البجوقي، الحكم الذاتي ودولة الجهات في المغرب، وجهة نظر، العدد 28 سنة 2006، ص. 16.

فالاستقلال الجهوي في إسبانيا لم يكن حاجة ديمقراطية بقدر ما كان وسيلة لإقامة توازنات وتوافقات سياسية على المشاكل التي يمكن أن تعترض مسار الوحدة العامة وخاصة منها تلك المرتبطة بالنزاعات العرقية التي تعتبر المحرك الأساسي لمختلف التغيرات التي يشهدها النظام الإسباني²⁶⁴.

وعموما استطاع التنظيم الإسباني في ظرف قصير ترسيخ البعد الجهوي مع إدماج القوميات التاريخية في الدولة والأحزاب القومية المحلية، وذلك عن طريق التناوب على ممارسة السلطة كما استعاب مضمون الاستقلال الذاتي بالشكل الذي جعله إطارا متفرعا عن دولة مركزية قوية بجهاتها، يتم فيها إتصال مركز القرار والسلطة بين الدولة والأقاليم عبر إجراءات وقوانين ساهمت في إرساء نظام جهوي إقليمي جد متطور وحضاري سمح لإسبانيا بتحقيق منجزات تنموية كبيرة في ظرف قياسي. فماذا عن التجربة الجهوية الإيطالية؟

الفرع الثاني: الجهة في إيطاليا

لقد شكلت المعطيات السياسية المنطلق الأوحد لإيطاليا من أجل تبني طرح نظام الجهة²⁶⁵، فقد بنت إيطاليا نظام الجهة إنطلاقا من دستور 1948 غير أنه كان نظاما جهويا شكليا أكثر منه واقعي وعملي، وقد أقر دستور 1974 الجهة حيث أحدث 20 جهة من بينها خمس جهات تتمتع بنظام خاص وموسع.

وقد اعتمد الإيطاليون الجهة لمواجهة بعض المناطق المطالبة بالاستقلال²⁶⁶ غير أنهم يرون أن الجهوية لم تحقق لهم أحلامهم، وأن نتائجها جد محدودة، لذلك وجدت إيطاليا نفسها أمام مأزق الجهوية، ولهذا بادرت الحكومة بإدخال تعديل واسع على الدستور الإيطالي تمت المصادقة عليه في نونبر 2005 بغية جعل إيطاليا دولة فيدرالية وينص الباب الخامس من الدستور الإيطالي في عدة فصول على نظام الجهة.

فالفصل 144 ينص أن: "الجهوية تنقسم إلى جهات وأقاليم"

²⁶⁴ - سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 64.

²⁶⁵ - Jean FOUGEROUSE, op. cit ; p. 384.

²⁶⁶ - Rapport de crédit de France, op. cit; p. 43.

الفصل 115: "الجهة تتكون من أجهزة مستقلة لها سلطات خاصة ووظائف خاصة بها، طبقا للمبادئ المحددة من طرف الدستور".

الفصل 117: "الجهة تسن المواد والقواعد التشريعية في حدود المبادئ الأساسية المحددة من طرف قوانين الدولة، شريطة ألا تكون هذه القواعد نفسها متناقضة مع المصلحة الوطنية أو مع مصلحة جهات أخرى..."

الفصل 121: "أجهزة الجهة هي المجلس الجهوي LAGIUNTA ورئيسها، المجلس الجهوي يمارس السلطات التشريعية والتنظيمية... " لاكونتا" LA « GIUNTA هو الجهاز التنفيذي للجهة، و رئيس الجهة يمثل الجهة ويصدر القوانين والتشريعات الجهوية، ويتولى الوظائف الإدارية المفوضة له من طرف الدولة مع الإمتثال لتوجهات الحكومة المركزية.

الفقرة الأولى: إختصاصات ومالية الجهة بإيطاليا

تتوفر الجهة بإيطاليا على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري²⁶⁷، إذ تتقاسم مع السلطات المركزية الوظائف السياسية خاصة في الميدانين التشريعي والتنظيمي.

كما أن قواعد وجودها وتنظيمها محددة دستوريا خلافا للجهة الإدارية التي تكون محددة فقط بقانون عادي²⁶⁸، زيادة على ذلك فالجهة الإيطالية تتمتع بسلطة وضع نظامها الأساسي²⁶⁹، مما جعل الفقه الإيطالي يصف الدولة الإيطالية بأنها دولة جهوية Etat régional.

وقد ميز الدستور في إختصاصات الجهة بين الإختصاصات التشريعية وأخرى إدارية²⁷⁰ بالإضافة إلى إختصاصات تتمتع بها الجهة ذات النظام الخاص في مجال التنمية

²⁶⁷ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 203.

²⁶⁸ - سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، مرجع سابق، ص. 69.

²⁶⁹ - Sabin CASSESE , la réforme du pouvoir local dans l'état régional en Italie, Revue Française N° 11, 1979, p. 749.

²⁷⁰ - Les collectivités décentralisées de l'union européenne, la documentation français 1994, p.117-147.

الإقتصادية والتعليم التي يمنحها نظامها الأساسي²⁷¹، أما حجم الإختصاصات التي أسندت للجهة بإيطاليا من الطبيعي أن تتوفر على موارد مهمة تتناسب مع حجم تلك الإختصاصات. وفيما يخص مجالات التشريع فقد حددتها المادة 117 من الدستور في موضوعات على سبيل الحصر وهي:

- العلاقات الدولية وعلاقات الإتحاد الأوروبي للمناطق.
- التجارة مع الدول الأجنبية.
- حماية وأمن العمل.
- التعليم خاضع لإستقلالية المعاهد المدرسية بإستثناء التعليم والتأهيل المهني والتدريب.
- المهن.
- البحث العلمي والتقني ودعم الإبتكار للقطاعات الإنتاجية.
- حماية الصحة.
- التغذية والرياضة.
- الإعانة في حالات الكوارث.
- تخطيط الأراضي.
- الموانئ والمطارات المدنية.
- نظام الإتصالات.
- الإنتاج.
- النقل والتوزيع الوطني للطاقة.
- الضمان الإجتماعي التكميلي والإضافي.
- تنسيق التمويل العام والنظام الضريبي.
- تنمية التراث الثقافي والبيئي وتعزيز وتنظيم النشاطات الثقافية.
- مصارف الإدخار.

²⁷¹- إدريسي الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000/1999، ص. 37.

- المصارف الريفية وشركات الائتمان الإقليمية.
 - مؤسسات ائتمان الأراضي والزراعة الإقليمية.
- وقد حدد الدستور في الفصل 179 هذه الموارد في ثلاثة أنواع:

1- الموارد الذاتية الجبائية.

2- الحصص من الضرائب العامة.

3- الإمدادات أو المساهمات.

وإلى جانب هذه الموارد، هناك القروض التي تعد مورداً مالياً لكن حرية الجهات في الإقتراض تعد مقيدة بضرورة مصادقة السلطة المركزية، ومن أجل تقوية الموارد المالية للجهات، عمد المشرع الإيطالي بناء على قانون رقم 256/1999 إلى إيجاد صيغ التعاون والتضامن بين الجهات في إطار إتفاقيات تهم إدماج المناطق النائية في الحركة الإقتصادية والإجتماعية للجهة المعنية، كما تم إحداث ضريبة جهوية على مداخل الأشخاص وضريبة خاصة على القطاع الخاص، وذلك بهدف جعل الجهات أقل تبعية²⁷² من الناحية المالية عبر الإستبدال التدريجي للإمدادات المالية للدولة الموجهة للجهات²⁷³.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال هيئات الجهة

تعد الرقابة القضائية ذات فعالية أكبر من الرقابة السياسية لأن الرقابة القضائية تتوفر على ضمانات يصعب تحقيقها في حالة الرقابة السياسية وأهم تلك الضمانات تتجلى في علانية الجلسات مما يساهم في تعزيز الشفافية والنزاهة، حرية التقاضي وإلزامية تعليل الأحكام من طرف القاضي²⁷⁴.

أولاً: رقابة المحكمة الدستورية

²⁷² - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 208.

²⁷³ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 2017، ص. 79.

²⁷⁴ - عبد الكريم يحيى، تقسيم التراب بالمغرب والسياسة الجهوية نحو اعتماد الجهوية السياسية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2008-2009، ص. 67.

تعد المحكمة الدستورية بإيطاليا أهم الأجهزة الرئيسية إلى جانب السلطة التنفيذية والبرلمان، حيث تقوم بعدة وظائف أهمها الحكم على دستورية قوانين الدولة وقوانين الأقاليم والقرارات التي لها قوة القانون والحكم في تنازع الاختصاص بين الأجهزة الدستورية العليا في الحكومة المركزية أو بين الدولة والأقاليم أو بين الأقاليم نفسها²⁷⁵، كما تقوم بمحاكمة كبار المسؤولين في الدولة إضافة إلى الترخيص بجواز تنظيم الإستفتاء. وعليه فالمحكمة الدستورية تمارس وظيفة الرقابة على هيئات الحكم الذاتي عن طريق الحكم على دستورية القوانين الصادرة²⁷⁶.

ثانيا: رقابة مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الإيطالي أعلى جهاز قضائي إداري في الدولة والأقسام القضائية في المجلس هي محاكم إدارية، تنظر في القضايا كمحكمة درجة أولى كما تنظر في الإستئناف.

ومما هو جدير بالذكر أن الشعب القضائية في مجلس الدولة هي وحدها المختصة بالنظر في القضايا التي تقام ضد الإدارة المركزية، أما القضايا النابعة عن هيئات الحكم الذاتي فتتفرع فيها كأول درجة شعب قضائية أخرى هي المحكمة الإدارية للأقاليم التي تتولى الفصل في طعون الأفراد الموجهة ضد قرارات الإدارة غير المشروعة ويجوز إستئناف أحكام هذه المحاكم الإدارية الصغرى أمام مجلس الدولة²⁷⁷.

وكخلاصة تبدو التجربة الجهوية الإيطالية مهمة للغاية لما تتمتع به من إختصاصات وصلاحيات كبرى جعلتها تحتل مكانة سامية في النظام اللامركزي الإيطالي. وعموما ومن خلال البحث في التجارب الجهوية المقارنة تبين أن هذه الدول حاولت المزج بين مقومات التنظيم الإداري في الدول الموحدة ومبادئ الجهوية ومركزاتها في الدول الفيدرالية، وهذا ما جعلها نماذج متميزة وناجحة، كما أن العامل السياسي في هذه التجارب كان أساسيا في إقرار الإصلاح الجهوي الملائم لكل دولة على حدة.

²⁷⁵ - محمد المهداوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، دراسة مقارنة مطبوعة دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى 1990، ص. 132.

²⁷⁶ - المادة 134 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 (المعدل إلى غاية سنة 2012).

²⁷⁷ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري، مرجع سابق، ص. 82.

خاتمة الفصل الأول:

لقد حاولت خلال هذا الفصل عرض وتشخيص وتحليل مسار التجربة الجهوية المغربية، التي تأثرت كثيرا بمؤسسات إجتماعية وسياسية ودينية حيث كان هناك تنافس كبير بين هذه المكونات في المرحلة الجنينية من تشكل الجهة كبناء مؤسساتي، قبل مجيء الإستعمار والذي أصبح محددًا بارزًا في إحداث خارطة جهوية أثرت بشكل واضح على التجربة الجهوية المغربية والتي تم تسخيرها لخدمة مصالحه وأجنداته وهو ما حاولت الدولة المغربية تداركه بعد الإستقلال من خلال سياسة التخطيط قبل ظهور 1971، وبعده قانون 47.96 الذي يعتبر المرجعية القانونية المؤطرة للتجربة الجهوية المغربية قبل دستور 2011.

كما أن ما ميز تجربة الجهة الاقتصادية والإدارية هو المحدودية والعجز في الإستجابة لانتظارات ومتطلبات تلك المرحلة مما ترتب عنه مزيدًا من الاختلالات والتفاوتات المجالية أثرت على تحقيق التنمية. وهكذا كانت التجربة الاقتصادية المؤطرة بظهير 16 يونيو 1971 والتي حدد المشرع مهمتها كإطار للتفكير والتخطيط الاقتصادي لها مجموعة من الإيجابيات لعل أهمها ترسيخ فكرة الجهوية، لكن دورها ظل جد محدودًا بالنظر إلى عدم اعتبارها كمستوى إداري جديد يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، إضافة إلى كون مجالسها كان لها دورًا استشاري فقط، مما حتم إعادة النظر في التجربة، حيث تم الإرتقاء بالجهة من خلال دستوري 1992 و إلى مستوى جماعة محلية 1996، ومع صدور القانون رقم 47-96 أصبحت لهذه الأخيرة إختصاصات لكن تقييم هذه التجربة أفضى إلى شساعة الفرق بين الخطاب الطموح للإصلاح وبين تطبيق النص القانوني المنظم للجهة على أرض الواقع، كما أن التفاوت الخاص بين جهات غنية مملكة لكل مقومات التنمية وجهات فقيرة تنعدم فيها التجهيزات الأساسية، جعل هذه التجربة كسابقتها تفشل، ونظرًا للمكانة التي تحضى بها الجهات في تحقيق التنمية المستدامة في كل الأنظمة المقارنة عرجنا على تجربة بعض الدول الأوروبية التي يمكننا أن نعتمد منها الجزء

الذي يتماشى والخصوصية المغربية حسب تطور السياق السياسي والإجتماعي والإقتصادي بالبلاد.

إن المغرب الذي يقترب في مسار تطوره القانوني من النموذج الفرنسي على مستوى اللامركزية الإدارية في شق الجهوية، فهذا لا يمنع من الاستفادة من بعض التجارب الأخرى وخصوصا التجربة الإيطالية التي اتسمت بسعة مجال الديمقراطية وسمو اللامركزية الإدارية، حيث تعتبر الجهة جماعة ترابية ودستورية تتمتع بالشخصية المعنوية وينتخب السكان أجهزتها، إذ تمكنت إيطاليا من التخفيف من حدة الفوارق والتفاوتات الجهوية بين الجنوب والشمال بفضل إقرار الجهوية. فالفوارق المجالية بالمغرب تتطلب بدورها إقرار سياسة وتدبير جهوي يعمل على القضاء على هذه التفاوتات من خلال تخصيص موارد مالية جديدة لتجاوز هزلة الإمكانيات المالية الذاتية للجهات و بذلك تتأكد فرضية استمرار الجهة في استخلاص موارد مالية ضئيلة تنظمها مقتضيات قانونية متجاوزة يعني استمرار ضعف المساهمة التمويلية للجباية الجهوية الداتية.

وعموما يعتبر الإنتقال من الجهة كمؤسسة إستشارية إلى جماعة محلية تحولا إيجابيا سيتعزز من خلال الجهوية المتقدمة كما جاءت في دستور 2011 والقانون التنظيمي 14-111. وهذا ما سنتطرق إليه خلال الفصل الثاني من هذا القسم، حيث سنتناول بالتحليل الدور التنموي للجهة كحل ناجع لمواجهة الأعطاب التي عرفتھا التجربة السابقة.

الفصل الثاني: الأدوار التنموية للجهة من خلال

القانون التنظيمي 14-111

إن التنمية التي تهدف الجهة لتحقيقها هي تنمية انسانية ترمي اساسا الى بناء نظام اجتماعي عادل، يرفع من قدرات الساكنة عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين، وهو ما يعني تحقيق قدر من الديمقراطية التي تعتبر ضرورية لتحقيق التنمية وهدفا من الاهداف التي ترمي الجهوية لتحقيقها، فالتنمية اذن تتميز بتنوع ابعادها ومجالاتها، سياسية، اقتصادية واجتماعية وهذا ما يمكن ان نستنتجه من خطاب الملك محمد السادس في عيد العرش لسنة 2015 حيث قال:

"الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الإجتهد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة حسب خصوصيتها ومواردها وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها والصعوبات التنموية التي يمكن أن تواجهها، والجهة يجب أن تشكل قطبا في التنمية المندمجة في إطار التكامل والتوازن بين مناطقها وبين مدنها وقراها"²⁷⁸.

تضفي الجهة على مفهوم التنمية المحلية طابعا متميزا على مستوى التنمية السائدة في كل الجهات الأخرى²⁷⁹ ما دامت أنها تشكل إطارا ترايبيا يشمل عدد كبير من الجماعات التي تتباين وتتفاوت من حيث مواردها الطبيعية والاقتصادية وخصوصياتها الجغرافية والاجتماعية، فدورها يتجلى في تحقيق تجانس واندماج اقتصادي جغرافي وتنموي، قد ينعكس إيجابا على كل الوحدات الترابية اللامركزية الداخلة في نطاق الجهة²⁸⁰، حيث يكتسي طابعا شموليا ومتنوع الخصوصيات والمميزات الطبيعية والجغرافية والبشرية والاقتصادية لعدد من الجماعات الترابية الأخرى²⁸¹.

²⁷⁸ - خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 30 يوليوز 2015 لذكرى عيد العرش.

²⁷⁹ - مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلس النواب، ص. 7.

²⁸⁰ - مفهوم مستويات التنمية المحلية. Said Ben Bachir, L'administration locale au Maroc imprimerie.

Royal, Casablanca, 1969, p.212-214.

²⁸¹ - Said BEN BACHIR, décentralisation communale et développement édification d'un Etat. Edition 1986 . PP. 139-241.

إن التنمية على المستوى الجهوي تعد مرحلة أعلى من التنمية المحلية على صعيد باقي الجماعات الترابية²⁸².

فالجهة من هذا المنطلق هي إطار التنمية الجهوية الذي يلائم تدخل الدولة لإنجاز عمليات إعداد التراب والتخطيط والتنمية المحلية والجهوية، وقد تم تبنيها بعد أن أصبح الدور التقليدي للجماعات الأخرى لا يواكب ولا يساير التطور الإقتصادي ومتطلبات الأعمال الإقتصادية الجهوية²⁸³.

وإذا كان ظهور 16 يونيو 1971 جاء بالجهة الاقتصادية واعتبر الجهة كقاعدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه التجربة لم تحقق ما كانت تطمح إلى تحقيقه تنمويا، حيث كانت جد محدودة في تهيئة المجال²⁸⁴، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة مما حدا بالمشروع للرقى بالجهة إلى مستوى جماعة محلية من خلال دستور (1992-1996) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، عبر تمكينها من الوسائل الضرورية من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة على المستوى الجهوي والوطني²⁸⁵.

لكن ما يمكن تسجيله بخصوص التجربة هو ضعف ومحدودية تدخل الجهة في العملية التنموية، وذلك ناتج عن مجموعة من العيوب التي شابت القانون 96.47 والتي يمكن تجميعها في شكلية الاختصاصات، ثقل الوصاية، ضعف الموارد المالية.

ونظرا للفتاوتات الكبيرة بين مؤشرات التنمية في إطار مشروع الجهوية المتقدمة كاختيار استراتيجي لتحقيق التنمية في مختلف الجهات، حيث جاء القانون التنظيمي 111.14 لينطلق مما خلفته التجربة السالفة على مختلف المستويات ومن المفروض أن هذا القانون التنظيمي حاول أن يجيب على سؤال التنمية وذلك عبر تقطيع إداري جديد إضافة

²⁸² - مصطفى محسن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998، ص. 69.

²⁸³ - أبو لاس حميد، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية المحلية المغربية للسياسات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 6 خريف 2010.

²⁸⁴ - محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، سنة 1998، ص. 36.

²⁸⁵ - المهدي بنمير، مرجع سابق، ص. 38.

إلى تقوية ودعم اختصاصات الجهة وتغيير الوصاية بالمراقبة²⁸⁶ وغيرها من الطرق لتحقيق التنمية الجهوية المتوازنة في انتظار تحقيق العدالة المجالية²⁸⁷. وهكذا يمكن القول أن البعد الجهوي في المغرب لم يظهر إلا بعد استفحال خطورة الفوارق والتفاوتات الجهوية وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها²⁸⁸.

المبحث الأول: المهام التنموية للجهات

لقد تميز دستور 2011 للمملكة المغربية بالتوجه نحو إصلاح منظومة اللامركزية في المغرب حيث الجهة وباقي الجماعات الترابية مركزا دستوريا مهما، وذلك لتمكينها من الضمانات اللازمة لممارسة اختصاصاتها باستقلالية، حيث خصص الدستور الباب التاسع "للجهات وباقي الجماعات الترابية" وهكذا أعطى الدستور أهمية خاصة لمسألة اللامركزية كأساس للتنظيم الجديد للدولة، وذلك من خلال الفصل الأول الذي يؤكد على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة".

كما نجد الباب التاسع من الدستور ينص في فصله 135 على أن "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

الجماعات الترابية أشخاص معنوية، خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر، ويمكن أن تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل. ومن هنا يتضح لنا بجلاء من

²⁸⁶- يونس مليح، مرجع سابق، ص. 110.

²⁸⁷- محمد المكوئي، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 67.

²⁸⁸- رشيد البكر، من الجهوية الإدارية إلى الجهوية المتقدمة، دفاتر الحكامة، مطبعة بنزنانسن، الحي الصناعي الولجة - سلا، العدد 2، دجنبر 2015.

خلال هذين الفصلين أن الدستور المغربي من جهة جعل الجهة تحتل الصدارة في التنظيم اللامركزي، وذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها²⁸⁹.

كما أن الفصل 135 من دستور 2011 أكد على مسألة الأصول الديمقراطية للنخب المحلية على ما كان عليه الحال في الفصل 101 من دستور 1996 والذي كان يؤكد على القاعدة التي بموجبها تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبقا لشروط يحددها القانون دون توضيح أو تحديد بصورة مباشرة لأصول مجالس الجماعات المحلية، خلافا لدستور 2011 الذي نص بوضوح على الاقتراع العام المباشر، هذا إضافة إلى تأكيده على أن نظام الديمقراطية التشاركية كمرجع وكأساس لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها، وهذا يتضح بشكل جلي من خلال الفقرة الثانية من الفصل 136 من دستور 2011 "ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، وكذلك الفقرة الأولى من الفصل 139 التي تنص على أنه "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها...". ومن هذا المنظور يتضح أن الدستور المغربي لسنة 2011 جعل مسألة تحقيق التنمية تركز على المقاربة التشاركية التي تفيد مشاركة الساكنة والمجتمع المدني في تدبير الشأن العام الترابي من جهة، والتشارك بين الجماعات الترابية من ناحية أخرى²⁹⁰.

كما جاء القانون التنظيمي للجهة بالعديد من المكتسبات فيما يتعلق أساسا بالضمانات القضائية في تدبير الشأن الجهوي والحكمة الترابية²⁹¹، وكذلك بالإختصاصات

²⁸⁹- وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور 2011 (تنبؤ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتقسيم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات).

²⁹⁰- أمين الصمعي، الدستور والديمقراطية والجماعات الترابية: محاولة تشخيص نقدي، مقال منشور في المجلة الإلكترونية marocdroit.com بتاريخ 6 غشت 2014.

²⁹¹- مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلي النواب، ص. 8.

والصلاحيات المرتبطة بالتنمية الجهوية²⁹²، وبتقديم العرائض والملمات، إلا أن هذه الإيجابيات لا تلغي الرغبة في تنقيح القانون بالمزيد من التعديلات حتى يكون النظام الجهوي محصن من كل الأساليب التي تساهم في إضعافه²⁹³، وليكون التنظيم الجهوي محطة وطنية تحظى بالمساهمة المكثفة من قبل المواطنين وتجاوز ما وسم القوانين السابقة من ثغرات²⁹⁴، ونعتقد بأن الورش الجهوي ينبغي أن يظل مفتوحا على مستوى ترسانته القانونية وكذا على مستوى المواكبة والمصاحبة.

المطلب الأول: المبادئ الدستورية المؤطرة لإختصاصات الجهة

في إطار إيجاد حل ناجع وعادل لمسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وتطوير العلاقة القائمة بين الدولة والجهات بالخصوص، من علاقة تبعية وهيمنة إلى علاقة توازن وشراكة تتأسس على التعاقد والتضامن، نص الدستور الجديد في الفصل 140 على أن توزيع الإختصاصات والصلاحيات²⁹⁵ بين الدولة والجهات يجب أن يكون وفقا لمبدأ التفريع (الفرع الأول)، وخاصة فيما يتعلق بالإختصاصات المشتركة، تفاديا للتداخل والتقاطع من جهة والقضاء على غموض الاختصاصات من جهة ثانية. كما نص كذلك الفصل 136 على أن ممارسة اختصاصات الجهة، وتدبير شؤونها الجهوية، سيكون وفق مبدأ التدبير الحر (الفرع الثاني)، مما يعد توجها جديدا يسمح بتحرير العمل الجهوي من قيود الوصايا الإدارية والمالية التي كانت تمارس عليها بموجب قانون 47.96، ويعطي الفرصة المناسبة للنخب الجهوية لتطوير الأداء الترابي والجهوي²⁹⁶.

²⁹² - إبراهيم زيتوني، رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015، ص. 103.

²⁹³ - محمد الأسعد، قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب، منشورات الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات 2011، ص. 13.

²⁹⁴ - الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 216.

²⁹⁵ - بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الأولى، السنة 2015، ص. 91.

²⁹⁶ - سعيد بوجروف، مرجع سابق، ص. 183.

الفرع الأول: مبدأ التفريع كدعامة لتفعيل الاختصاصات التنموية للجهة

إن مسلسل اللامركزية بالمغرب عرف عدة تحولات مرتبطة بتدبير الشأن التنموي، وفي هذا الصدد تبنى دستور 2011 مجموعة من المبادئ²⁹⁷ إيماناً منه بأن فعالية أي دور تنموي للجهة يفرض عليها بالضرورة تطبيق وتفعيل هذه المبادئ الدستورية، ومن أهم المبادئ التي تمت دستورها نجد مبدأ التفريع²⁹⁸ في توزيع الاختصاصات، حيث يهدف إلى إيجاد توازن بين تدخلات الدولة وتدخلات الجماعات الترابية ومجموعتها وعلى رأسها الجهات²⁹⁹، وهذا ما يمكن اعتباره نمط جديد في توزيع عقلاني وقانوني للاختصاصات بين الجهة والدولة مما يؤدي إلى الاندماجية والإلتقائية في البرامج التنموية على المستوى الأفقي والعمودي، وبالتالي تحقيق الانسجام التنموي الجهوي مع البرامج والمشاريع التنموية الوطنية.

الفقرة الأولى: مبدأ التفريع كآلية لتجاوز تداخل الاختصاصات بين الدولة والجهة

في ظل الغموض والعمومية التي كانت تكتنف المقتضيات القانونية المنظمة لإختصاصات الجهة³⁰⁰ بموجب قانون 47.96، والتي أفرزت واقعا جهويا محدودا لم يستطع أن يرقى إلى تجسيد فضاء مناسب وكافي للعمل والتحرك، كما لم يسعف المجالس الجهوية في القيام بالأدوار التنموية المنوطة بها، تم التنصيص على مبدأ التفريع³⁰¹ ولأول مرة بشكل دستوري في الفصل 140 من الباب التاسع المتعلق بالجهات وباقي الجماعات الترابية في دستور 2011. ويعد مبدأ التفريع من المبادئ الأساسية الجديدة والمهمة التي جاء بها الدستور المغربي الجديد ويقر هذا البند الدستوري مبدئيا بالفصل في إشكالية الاختصاصات التي تعد من أكبر عوائق تطوير السياسات اللامركزية ببلادنا، ويمكن اعتبار دستورته مؤشرا واضحا على اقتناع الدولة بضرورة مراجعة علاقة المركز مع المحيط،

²⁹⁷ - محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14، مرجع سابق، ص. 13.

²⁹⁸ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمانة الرباط، ص. 181.

²⁹⁹ - الطاهر فرحان، مرجع سابق، ص. 216.

³⁰⁰ - محمد بوجيدة، إشكالية تحديد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 37-38.

³⁰¹ - رشيد أجلاب، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، عدد 07، مطبعة الأمانة، سنة 2017- ص. 68.

واعترافا ضمنيا بالتراب الجهوي مما يبرز توجهها جديدا يندرج في الانتقال من منطق الإحتكار والتحكم، إلى منطق التعامل والتكامل والمواكبة.

إن مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب يهدف بالدرجة الأولى إلى تكريس سياسة القرب كما تدعو إلى ذلك فلسفته العامة، بمنحه الأولوية للهيئات الترابية المشكلة للدولة، حيث يجعل من الجهة الأصل ومن الدولة الفرع، وأن السياق العام لهذا المبدأ يتمثل في الوحدة بين الدولة والوطن والتراب والتوازن بين الدولة والجهات فيما بينها والتضامن والتعاقد المتمثل في التعاون³⁰².

غير أنه وجبت الإشارة إلى أن مبدأ التفريع على المستوى العملي، لا يتحقق بالتنصيص القانوني عليه فقط في الدستور، ولكن تحقيقه يحتاج إلى الاعتماد على بعض المبادئ والميكانزمات الأساسية المصاحبة والمؤطرة للتنزيل التدريجي للجهوية المتقدمة، والمتمثلة في التضامن والوحدة والتناسب، والتوازن والتشارك وغيرها، كمقومات وركائز ضرورية من شأنها أن تجعل من هذا المبدأ آلية ناجعة وفعالة لتوزيع الاختصاصات، وتقاسم السلطة بين الدولة والجماعات الترابية بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف التنموية المنشودة على كل الأصعدة والمستويات.

ويجب التركيز على أن ترسيخ مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة يجب أن يسبقه مبدأ آخر، وهو مبدأ تحديد توجه خاص بالتنظيم الجهوي، بحيث يكون للجهة توجه ودور محددين كالتوجه الاقتصادي وتحفيز وجلب الاستثمارات ويكون للدولة أيضا توجه خاص، بحيث تتوفر للوظائف السيادية والأمور والقضايا الإستراتيجية الكبرى والهامة³⁰³.

³⁰² - نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، أشغال الندوة العلمية المنظمة من طرف جامعة السلطان مولاي سليمان بشراكة مع مجلس تادلة أزيلال والمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ومنتدى بني عمير، في موضوع: تفعيل الجهوية المتقدمة بالمغرب: من أجل مقاربة تدرجية، بتاريخ 27 أبريل 2014. مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015، ص. 81.

³⁰³ - عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2016/2015، ص. 367.

وهكذا ارتبط مبدأ التفريع في المغرب بالتنظيم الجهوي قبل أن يمتد إلى باقي مستويات التنظيم اللامركزي. فبالرجوع إلى الإرهاصات الأولى لظهور هذا المبدأ، يلاحظ أنه قد لمح له ولأول مرة من قبل المشرع في القانون الصادر سنة 1997³⁰⁴، وذلك عبر منح الجهة إختصاصات حصرية في تسيير شؤونها المحلية³⁰⁵. وقد اقتبست باقي أنظمة اللامركزية هذا الأسلوب واعتمدته أيضا في نصوصها التنظيمية (القانون رقم 79.00³⁰⁶ والقانون رقم 78.00³⁰⁷).

وتعد المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي لجهة الصحراء، أول وثيقة رسمية تنص على مبدأ التفريع، إذ تم التنصيب لأول مرة وبشكل صريح، على هذا المبدأ في مضامين المبادرة، وجعل منه أساس تنظيم الصلاحيات والسلط بين الدولة وجهة الحكم الذاتي³⁰⁸. قبل أن يقوم المشرع المغربي بجعله مبدأ دستوريا، بعد التنصيب عليه في دستور 2011³⁰⁹، وبذلك فقد أصبح أساسا لتنظيم السلطة بين الدولة والهيئات، وفي صدارتها الجهة، وهذا ما من شأنه توضيح وتقوية العلاقة بينهما والمساهمة في إنجاح الإصلاحات الجهوية المرتقبة.

يقوم مبدأ التفريع على قاعدة أن كل مستوى ترابي من مستويات الجماعات الترابية، يلزمه إعطاء أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، فمبدأ التفريع مؤداه ضرورة تجاوز التعارض التقليدي في الإختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات

³⁰⁴ - القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.97.84 الصادر في 2 أبريل 1997، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

³⁰⁵ - انظر الباب الثاني من القانون رقم 47.96 المتعلق باختصاصات المجلس الجهوي.

³⁰⁶ - القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

³⁰⁷ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (ثم تعديل هذا القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).

³⁰⁸ - انظر الفقرات 5 و6 و17 من نص المبادرة المغربية للتفاوض بشأن حكم ذاتي لمنطقة الصحراء التي تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في أبريل 2007، منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية www.corcas.com

³⁰⁹ - الظهير رقم 11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

العمومية، أي أن ذات المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الجهات وتعبئة العلاقات بينها، كما أن التعاون بين هذه المستويات يصبح أساسيا ومركزيا في تشكيل هندسة التنظيم الترابي للدولة³¹⁰.

وعلى أساس ذلك، خول الدستور المغربي الجديد للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، لأن مبدأ التفريع في هذا المستوى يقوم على فكرة توزيع المهام وتحديد الإختصاصات والمسؤولية بين المستويات الإدارية (الدولة، الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات)، أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الإختصاص الممنوحة له ولا يتعداها، ومن ثمة، فإنه لا يسمح لمستوى إداري أعلى من التصرف مكان مستوى إداري أدنى، أضف إلى ذلك أنه بموجب الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات إختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها، وهو ما يعتبر قفزة دستورية نوعية تؤسس لقانون دستوري محلي مغربي، يتماشى مع الرهان على جهوية متقدمة بخصوصية مغربية وينخرط في الحراك العالمي الذي يتقاطع فيها العالمي مع المحلي، لأن الدولة تبدو جد صغيرة بالنسبة للقضايا الكبرى، وجد كبيرة للشؤون الصغيرة³¹¹.

وفي نفس السياق، عمل المشرع التنظيمي على تنزيل مبدأ التفريع بتفصيل دقيق، في القسم الثاني من القانون التنظيمي لإختصاصات الجهة، حيث فصل في مجمل الإختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة من المادة 81 إلى المادة 95³¹².

ما يثير الانتباه أنه ولأول مرة يتم التنصيص على مبدأي التفريع (المادة 6) والتدبير الحر³¹³ (المادة 3) طبقا للمواد 136 و 140 من الدستور لما لذلك من دلالات فقهية ودستورية لتمكين الجهات من مزيد من الحصانة والاستقلالية لتقوم بأدوارها في

³¹⁰ - سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص. 185.

³¹¹ - سعيد جعفري، مرجع سابق، ص. 185.

³¹² - القسم الثاني من القانون التنظيمي للجهات الخاص بالاختصاصات الجهة.

³¹³ - محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14، مرجع سابق، ص. 14.

تحقيق التنمية المحلية المستدامة لإرساء وتعزيز اللامركزية واللامركز اللذان يمثلان ورشا حيويًا لتعزيز الديمقراطية، وتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وتعزيز سياسة القرب. وهو ما يعكس الوعي التام بالرهان الذي يشكله هذا الورش مع ما يتطلبه ذلك من عمل من أجل تفعيله.

وإذا كان الدستور المغربي قد وضع الأسس لرؤية جديدة لدور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذه المهمة تتطلب تزويد الجهات بالموارد والإمكانات اللازمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية الخاصة بكل جهة، ومواكبة كافة الفاعلين الآخرين الذين قد يساهمون في تحقيق التنمية الجهوية، وعليه فإن النص الدستوري جعل الجهات تتوفر على موارد مالية ذاتية يمكن تنميتها وفقا للمتطلبات التي حددها تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية في العناصر التالية³¹⁴ :

- دون الزيادة المفرطة في الضغط الجبائي الوطني يمكن فرض رسوم جديدة، تتناسب مع خصوصيات كل جهة أو جماعة ترابية، على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة ومنها، على سبيل الإشارة المطارات والمحطات السككية الكبرى.
- تعزز الموارد الإقتراضية للمجالس الجهوية بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي وإشراك القطاع البنكي بإقامة "كونسرسیومات" معه، خاصة في المشاريع القابلة للتمويل البنكي.
- يرخص للمجالس الجهوية، في مرحلة أولى، باللجوء إلى سوق السندات الداخلية، وفي مرحلة لاحقة إلى السوق الخارجية، شريطة أن تستعد لاعتماد نظام التنقيط بالنسبة لإصدارتها على غرار ما تقوم به الدولة.
- أضاف إلى ذلك أن نص الدستور الجديد كرس استفادة الجهات من موارد مالية مرصودة من قبل الدولة، بحيث تستوجب الجهوية المتقدمة – بحسب تقرير اللجنة

³¹⁴ - رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة 2015-11، ص. 93-94.

الإستشارية حول الجهوية المتقدمة – الزيادة في الموارد المرصودة للمجالس الجهوية من قبل الدولة، بشكل ملموس، لكي تتمكن من إنجاز أعمال هامة في مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية.

الفقرة الثانية: مبدأ التفريع كآلية لتعزيز الإختصاص التنموي الجهوي

مبدأ التفريع هو ذلك المبدأ المختص بالبحث عن المستوى المناسب لممارسة إختصاصات تنموية محددة بالنصوص القانونية بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك الإختصاصات والممارسات والمهام التنموية بنفسها³¹⁵، وهذا يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للوحدات الترابية الجهوية عن كل الإختصاصات التنموية التي تستطيع الإطلاع بها³¹⁶، فهذا المبدأ ينصرف إلى وضع نظام لتدبير قضايا التنمية وملاءمتها، حيث أن تطبيقه يسمح لإعطاء البنية الإدارية مرونة واسعة وملائمة لجميع التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

أولاً: تقوية الإختصاص التنموي من خلال المبدأ الدستوري

في تناغم تام مع التحولات الحاصلة في بنيات الدولة ودرجات تطورها، حيث تشكل الجهوية أساس هذا التحول على المستوى التنموي، كما أنها تمثل امتداداً للدولة الأم وليس انفصلاً عنها أو تعارضاً معها، وحيث أن توزيع الإختصاصات بين الدولة وباقي أجهزتها وبنياتها الإدارية من المواضيع المتجددة وباستمرار³¹⁷، نظراً لارتباطها بشكل وثيق بتغير وتطور هياكل الدولة، لذلك فإن البحث عن أفضل التنظيمات وأنسبها يبقى من التحديات الكبرى التي تطرح داخل الأنساق السياسية، وهنا يبرز مبدأ التفريع كآلية جديدة لتنظيم وتوزيع السلطة داخل الدولة الحديثة، حيث تبنى المشرع المغربي في دستور 2011 هذا المبدأ³¹⁸، الذي تعتمد عليه الأنظمة اللامركزية في توزيع الإختصاصات بين الدولة

³¹⁵ - عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات، قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، مسلسل الدراسات الدستورية والسياسية، مطبعة الأمانة، الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7، سنة 2016، ص. 22.

³¹⁶ - محمد المكوتي، مرجع سابق، ص. 430.

³¹⁷ - نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 21.

³¹⁸ - مريم لغريب، إسهامات مبدأ التفريع في الحكامة الجيدة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2013/2012، ص. 1.

المركزية والهيئات المركزية بهدف جعل صنع القرار يكون أقرب ما يمكن من المواطن لتفادي البعد عن مركز القرار، كما أن هذا المبدأ يجبر الجماعات الأعلى بنقل بعض المسؤوليات والإختصاصات إلى الجماعات الأدنى³¹⁹، كلما أبانت على الاستعداد والمقدرة اللازمين، ومما لا شك فيه أن الإلتباس والغموض الذي يطال إختصاصات كل من الدولة والجهات وكذا الجهات فيما بينها وباقي الجماعات الترابية راجع بالأساس إلى عوامل وأسباب تتعلق بالطريقة المعتمدة في التشريعات الأساسية التي تحدد وتوزع الإختصاصات الناتجة باعتماد المشرع للصيغ الفضاضة لتوزيع المهام والإختصاصات بين الدولة ومختلف الوحدات الترابية على المستوى العمودي والأفقي، ويعتبر مبدأ التفريع أهم المبادئ الضابطة لتنازع وتنافس الإختصاص بين الدولة والجهة وبين الجهات فيما بينها، هذا المبدأ كان ولا يزال وراء إحداث تغيير جذري في المنظومة الأوربية، حيث أحدث ثورة معرفية وتنظيمية بهذه القارة منذ معاهدة ماستريخت سنة 1992؛ هذه المعاهدة التي أخرجت مبدأ التفريع من إطاره الفلسفي والسياسي إلى عالم التنظيمات الدستورية والإدارية³²⁰.

إن مبدأ التفريع رغم معانيه المتعددة إلا أنه يتميز بعدة خصائص نذكر منها³²¹:

- التفريع مبدأ وليس قاعدة قانونية، والمبدأ أقوى من القاعدة القانونية، فجميع المحاولات التي أقيمت من أجل تقنينه باءت بالفشل، بحكم أنها فلسفة تنظيمية تخترق روح وجسد البناء القانوني من دون أن يعين نفسه كذلك؛
- هو نوع من الأخلاق السياسية لأنه يعطي وبشكل ديموقراطي للخصوصيات المحلية الإمكانات اللازمة لكي تبلور لنفسها تنظيما إداريا وسياسيا وإجتماعيا يتناسب مع خصوصياتها؛

³¹⁹- إن تعريف مفهوم مبدأ التفريع يبقى صعبا لكونه يتسم باللبس والنسبية، فجزور هذا المصطلح وأصوله مستمدة من القانون الكنيسي خاصة الكاتوليكية الاجتماعية، وكان من الأعراف السياسية والفلسفية القديمة والمتنوعة للفكر الأوربي، 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 وإلى المجموعة المتنوعة، عن تلبية حاجياته، فالمبدأ يتجاوز المفهوم البسيط للتنظيم المؤسساتي إذ يسري وينطبق على العلاقات بين الفرد والمجتمع والعلاقات بين المجتمع والمؤسسات قبل أن يساهم في أي توزيع للاختصاصات بين القاعدة والقيمة.

³²⁰- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015، ص. 81.

³²¹- نجيب الحجيوي، نفس المرجع، ص. 82.

- إنه مناخ سياسي عام تطور في قلب السياسة الليبرالية والفلسفة الاجتماعية، نتيجة للتطور الحاصل في بنية ووظائف الدولة؛

- إنه مبدأ يكرس سياسة القرب ويدعمها لأنه يعطي الأسبقية والأولوية للوحدات الترابية الدنيا على حساب الوحدات الترابية العليا، حيث يجعل من الجهة الأصل والدولة الفرع³²²؛

كما أن ميزة هذا المبدأ تتجلى في أنه خرج من معطفه الأوربي المرتبط بالتصور الفيدرالي ليعالج أحد أهم الإشكالات المرتبطة في علم السياسة وتتمثل في السلطة وكيفية توزيعها³²³، وهكذا نجد هذا المبدأ يتجاوز المفهوم البسيط للتنظيم المؤسسي لينظم العلاقات بين الأفراد والمجتمع وبين التنظيمات الجماعية، قبل أن يساهم في توزيع الاختصاصات بين الدولة ومجموع التنظيمات الترابية الأخرى، هذا المبدأ لا ينظر إلى مشروعية السلطة ولكن في كيفية توزيعها³²⁴.

وهكذا، نجد أن مبدأ التفريع اخترق وعينا القانوني المشترك وأصبح يجد نفسه في الحقل التداولي للعلوم السياسية والإدارية وكذا في الخطاب العمومي بالمغرب. كما أنه أصبح يحتل مشروعية دستورية ولو كانت يتيمة وذلك بدل المشروعية الأخلاقية والعرفية والأدبية، بل أصبح يفرض نفسه حالياً كموضوع متعدد الإتجاهات والتخصصات والتفرعات، حيث يلتقي فيه وعنده مجموعة من الحقول المعرفية (علم الإدارة، علم السياسة، علم التدبير، القانون الإداري، العلوم الاقتصادية والفلسفة السياسية...).

مما يجعلنا نتساءل عن موقع ومكانة مبدأ التفريع في كل من الخطاب الأكاديمي والقانوني بالمغرب:

³²²- Tomma (A) ; Fédéralisme et subsidiarité, revue le mois économique et financier, décembre 1992, p. 30.

³²³- محمد المكنوني، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016/2017، ص. 433.

³²⁴- MATTERA (A) : la subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes, revue du marche commune, Janvier 1986.

على مستوى الخطاب السياسي: يمكن اعتبار الخطاب الملكي بمناسبة عيد المسيرة لسنة 2008 هو الخطاب المؤسس لهذا المبدأ حيث وضع الإطار العام له وحددها في ثلاثة معايير: الوحدة، التوازن والتضامن.

الوحدة: وتشمل وحدة الدولة والوطن والتراب والتي لا يمكن لأية جهة أن تتم إلى في نطاقها.

التوازن: ويجب أن تراعى فيه مستلزمات الإنسجام والعقلنة والتكامل بين الدولة والجهات وبين الجهات فيما بينها.

التضامن: حيث يظل التعاون والتعاقد والإعتماد المتبادل هو أساس أي نظام جهوي ديموقراطي ومتقدم.

على المستوى القانوني والتنظيمي: نجد إحياءات وإرهاصات مترددة لتطبيق هذا المبدأ في القانون الإداري المغربي، (الميثاق الجماعي، قانون الجهة...)، لكن بشكل غير واضح، أو أحيانا كان يشار إليه في غير محله³²⁵.

على المستوى الخطاب الأكاديمي: باستثناء الندوة التي تم تنظيمها بمدينة مراكش سنة 2007، فإن هذا المبدأ لم يعرف نقاشا وحوارا عاما على المستوى المعرفي بالمغرب، في الوقت الذي أحدث جدالا كبيرا في أوروبا منذ معاهدة ماستريخت ولا يزال لحد الآن³²⁶.

كما أن المادة الخامسة من مشروع الحكم الذاتي أشارت إلى هذا المبدأ بشكل عابر: "ومن هذا المنطلق سيتولى سكان الصحراء وبشكل ديموقراطي في تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وقضائية..."، أما المادة السادسة: "تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة لاسيما في الدفاع والعلاقات الخارجية والإختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك". وفي المقابل إن السلطات والإختصاصات التي لم يتم منحها بشكل خاص سوف تمارس بالتوافق على أساس مبدأ التفريع³²⁷.

³²⁵ Fontaine (N) , la subsidiarité, le monde de 10 Décembre 1992, P. 37.

³²⁶ - Acte de colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, Marrakech, Palais de congrès, du 29 au 31 Octobre 2007.

³²⁷ - نجيب الحجيوي، مرجع سابق، ص. 83.

وبالعودة إلى الفصل 140 من دستور 2011 نجده ينص على أن: "الجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع لها إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة وتتوفر الجهات والجماعات الترابية في مجال إختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها"³²⁸.

- وعموما فإن وظائف مبدأ التفريع تتجلى فيما يلي:
- توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات على المستوى العمودي والأفقي؛
- مبدأ تنظيمي يختلط به القانوني بالسياسي بالتعاقدية؛
- مبدأ ضابط ومؤطر لتداخل وتنافس الإختصاصات بالنظر إلى تباين وتمايز واختلاف جهات الدولة ومستويات نموها وتطورها وحركيتها، وما تنفرد به كل جهة من سمات وخصوصيات ثقافية ومجالية وبشرية... وهذا ما أنتجه التقسيم الجهوي لـ 2015³²⁹.

فأصبح هذا الوضع يفرض على الدولة التدخل لمعالجة كل الإختلالات والتمييزات أو على الأقل رفع حالات العجز الذاتي لكل جهة، لكن تدخل الدولة يجب أن يخضع لعدة شروط موضوعية حتى لا يتم إفراغ موضوع إستقلالية الجهات من عمقها الفلسفي والمتمثل في التنمية الجهوية، وبما أن تدخل الدولة هو إستثنائي وإحتياطي وليس أصلي حسب ما يشدد عليه مبدأ التفريع، وتأطيره وتقييده لأن فلسفة التشريع تفرض دائما أن كل ما هو إستثنائي بمجموعة من الشروط الصارمة لا يتحول إلى قاعدة عامة³³⁰.

ومن أهم الشروط الموضوعية التي تخضع لها الدولة وجوبا للحد من إختلالات وتداخل الإختصاصات التنموية ومن العجز الذي تعاني منه الجهات ومن خلال محاولاتها للحسم في الصلاحيات المتنافسة، معايير الضرورة والتناسب والفعالية في اعتماد هذه التدخلات المركزية.

³²⁸ - محمد المكوتي، مرجع سابق، ص. 435.

³²⁹ - نجيب الحجيوي، مرجع سابق، ص. 84.

³³⁰ - VIGNE (S.H), Le principe de substitution » ; revue le droit publique et des sciences politiques en France et a l'étranger, N°4, Juillet 1992.

ثانيا: فعالية مبدأ التفريع في الوصول إلى أهداف التنمية الجهوية

إن الإضافة الحقيقية لمبدأ التفريع تتجلى في غنى محتوياته وعمق فلسفته وديمقراطيته وعدالته في تكريسه لسياسة القرب وتأمينه لمبدأ التفاوض والحوار والتعاقد سواء بين الدولة أو بين الجهات³³¹، مما يمكن الجهات من خلق الثروة مع باقي المكونات محليا وبهذا يقترح هذا المبدأ بشكل طبيعي تنظيما ترايبيا بسيطا مرنا وملائما كأحد شروط الرواج الإقتصادي وتحديثه³³²، كما أن مبدأ التفريع يعتبر من المستجدات التي جاء بها الدستور الجديد على مستوى توزيع الاختصاصات، حيث أصبح من المواضيع الجديدة التي برزت مؤخرا خاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية في إطار نظام عدم التركيز الإداري من جهة وبين الدولة والجماعات الترابية بمختلف أصنافها في إطار اللامركزية من جهة أخرى³³³.

وعموما يعتبر مبدأ التفريع من الآليات العصرية المتبعة في الأنظمة اللامركزية وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملا بمبدأ الأصل في الالتزام بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف أي ما يستطيع الأدنى القيام به يرتفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى³³⁴. بمعنى أن الدولة لن تمارس مستقبلا إلا الاختصاصات التي تتلائم مع طبيعتها كمستوى وطني، إن موضوع إسناد إختصاصات إضافية للجهات يأتي كإستجابة لثلاثة أسباب موضوعية:

- الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية عن طريق الارتقاء للجماعات الترابية على مستويات المسؤولية.
- التخفيف التدريجي من الأعباء ذات الصبغة المحلية الملقاة على كاهل الدولة والتي يمكن للجهات أن تتكلف بها، ويمكن أن يقوم التوزيع أيضا على مبدأ القرب أو

³³¹ -Baudin (F) : « Principe de subsidiarité et administration locale », L.G.D.J, Paris, 1995.

³³² - إن القانون الإداري الفرنسي يمثل نموذجا آخر لهذا المبدأ بالرغم من كونه غير معروف جيدا، فالقانون المتعلق بالإدارة الترابية بتاريخ 6 فبراير 1992 اعتمد هذا المبدأ بشكل تدريجي خاصة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية.

³³³ - محمد المكوئي، مرجع سابق، ص. 439.

³³⁴ - إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة القانون والاقتصاد طنحيس، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 2010، ص. 143.

الجوار، بحيث تسند للجماعات القضايا الالاصقة بسلكانها وهي مؤهلة للاضطلاع بها بفعالية أكثر كما هو الحالة في التجربة الفرنسية لتدقيق الإختصاصات بشكل شفاف وواضح³³⁵.

- ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة.

وهكذا، فالتقليص والتخفيف من تدخل الدولة لا يعتبر وصفة لتقويم التنازلات المالية العمومية ولكنه وسيلة استراتيجية واقتصادية فعالة لإنعاش التنمية الجهوية والمحلية، ذلك أن مصلحة الدولة تقتضي التخلي عن العديد من القطاعات التي سيؤدي تسييرها مركزيا للحصول على نتائج إيجابية، في المقابل يمكن للجماعات الترابية وخصوصا الجهات أو بعض منها أن يقوم بالإرتقاء نحو درجات أعلى من المسؤولية، وهكذا فإن تطورها المالي ودعم مواردها البشرية سيجعلها لا محال قادرة على تحمل مسؤوليات وإختصاصات جديدة، كما أن التعقيدات التي أصبحت تواجه تنزيل المخططات التنموية الوطنية بنجاح دفع الجميع على الإقتناع بضرورة اعتبار المجال الترابي الإطار الأنسب لوضع التصورات والبرامج التنموية، كما أن تعزيز صلاحيات وإختصاصات الجهات يدفع إلى طرح أسئلة جديدة بالنسبة للمركز ومدى الحاجة إلى الآلية الإدارية والبنائات المركزية وطبعا مع إعادة توزيع الموارد البشرية لفائدة البنيات اللامركزية، وخصوصا على مستوى التقليص من الإجراءات الضرورية التي يمكن القيام بها على المستوى الترابي بشكل منتظم، إذ ستؤدي إلى التقليص من هذه الأنشطة وتحويلها وهو ما يمكن اعتباره نتيجة لتطور وتقدم مسلسل اللامركزية³³⁶.

إن متطلبات التنمية الترابية أصبحت تفرض على الدولة الإكتفاء بالتوجيه وتقديم المساعدة والمواكبة والمصاحبة وهو ما أشار إليه الدستور الجديد في الفصل 145 عندما تحدث عن ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات بإعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية،

³³⁵ - محمد البقالي، تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 261.

³³⁶ - حميد أبولاس، مسلسل اللامركزية والجهوية بالمغرب، منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، قامت به كل من جامعة قاديس بإسبانيا وجامعة عبد المالك السعدي، مطبعة سبارطيل طنجة، طبعة 2010، ص. 120.

يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية ويقومون بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها.

وكخلاصة يمكن القول إن مبدأ التفريع خول حرية أكبر للمستويات الترابية في تسيير شؤونها الخاصة وتفعيل الديمقراطية المحلية وجعلها شريكا حقيقيا في عملية التنمية المستدامة والمتوازنة. كما انه مبدا دستوريا والية لتوزيع الاختصاصات بين كل من الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية وفيما بينها ايضا ويعد مرجعا اساسيا في تنظيم العلاقة بينهما، من خلال تخويل حرية أكبر للمستويات الترابية في تسيير شؤونها الخاصة وجعلها شريكا حقيقيا في عملية التنمية.

الفرع الثاني: مبدأ التدبير الحر كأساس لممارسة الاختصاصات الجهوية

يعد مبدأ التدبير الحر³³⁷، ذلك المبدأ الديموقراطي القاضي بحرية تصرف الجهات في الموارد، في إطار السقف الذي يخوله له القانون³³⁸، وينصب هذا المبدأ المهم بالخصوص على الإختصاصات الذاتية للمجالس الجهوية³³⁹، ونظرا للأهمية البالغة لهذه الإختصاصات الجهوية، فقد جعل المشرع الدستوري لمبدأ التدبير الحر حافزا مهما يؤمن مشاركة السكان المحليين ويرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة³⁴⁰، فالتكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر يحمل في طياته، إشارة واضحة على منحه مكانة متميزة³⁴¹ إلى جانب المبادئ الأخرى، وعلى ضرورة احترامه، فضلا على أنه يعد ضمانا

³³⁷ - رشيد أجلاب، مرجع سابق، ص. 67.

³³⁸ - محمد عبد الرحمن برادة، مرجع سابق، ص. 20.

³³⁹ - أحمد بوسيدي، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بوجدة، السنة الجامعية 2008-2009، ص. 285.

³⁴⁰ - ينص الفصل 236 من الدستور الجديد على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين بتدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

³⁴¹ - أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 237.

تمنع من التراجع عليه إلا بتعديل دستوري³⁴²، وتتجلى أهمية مبدأ التدبير الحر في تدعيمه لاستقلالية الجهات ولسلطة اتخاذ قراراتها، وفي كونه غدا مرجعا أساسيا لتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة، وفي توسيع وتدقيق إختصاصات الجهات، وخاصة توفرها على إختصاصات ذاتية وفعلية، وكذا التخفيف من الوصايا الممارسة عليها من قبل الدولة، بحيث تتحمل الجهة كامل المسؤولية في التسيير بشكل حر ومستقل، وهذا ما يفسر عدم تعرض هذا الفصل للوصاية، مما يفيد أن هذه الأخيرة لم تعد موجودة بحكم مقتضيات ومضمون هذا الفصل. خاصة فيما يتعلق بالمراقبة القبلية والمزامنة. ويرمز مبدأ التدبير الحر إلى أن هناك سيادة لهذه المؤسسات والوحدات الترابية والجهوية بكاملها في أن تسيير شؤونها بنفسها على أساس مبدأ الديمقراطية، بعيدا عن فرض حكم معين أو تدخل سلطة موازية. ففي السابق كانت الوصاية ولم نكن نعرف من المسؤول بفعل الإختلاط الموجود بين السلط والإختصاصات³⁴³.

وعموما يمكن اعتبار مبدأ التدبير الحر أهم مرتكزات الجهوية المتقدمة³⁴⁴ وأحد المبادئ الديمقراطية المهمة التي تترجم الإستقلال الإداري والمالي المعترف به للجماعات الترابية، ومنها الجهات قصد ممارسة إختصاصاتها بنوع من الحرية واتخاذ كل ما يلزم من تدابير عملية لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة. وبذلك يشكل التدبير الحر آلية فعالة لربح رهان تنمية الجهات، وجعلها أقطابا إقتصادية حقيقية. ومن شأن توفر المجالس الجهوية على صلاحيات وضع وتتبع البرامج التنموية، والتصاميم لجهوية إعداد التراب، أن تجعل من الجهة مجلسا للتدبير الترابي بامتياز، ومن ذلك تساهم بشكل فعال في التنمية الجهوية والوطنية.

إن تناول هذا المبدأ يقتضي أولا وقبل كل شيء الإشارة إلى طريقة تدبير الوثيقة الدستورية لمبدأ التدبير الحر من خلال شرعنة وجوده وتحصين تكريسه عبر وضع

³⁴² - محمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، ص. 52.

³⁴³ - معاذ الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لننيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 118.

³⁴⁴ - رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، مرجع سابق، ص. 182.

ضمانات قانونية مصاحبة تتجاوز الإعلان على المبدأ وترسيم دستوريته ووضع آليات حماية تسمح باللجوء إلى السلطة القضائية للمطالبة باحترامه (الفقرة الأولى) كما أن تناول هذا المبدأ يفرض أيضا الوقوف على مختلف أشكال وتجليات مبدأ التدبير الحر على ضوء الممارسة المرتبطة بالواقع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر ومرتكزاته

لا شك أن إقرار المنظومة القانونية المغربية لمبدأ التدبير الحر باعتباره حجر الزاوية واللبنة الأساس، فيما يتعلق بتحديد معالم الإطار التنظيمي لمختلف الجهات، يتماشى بالضرورة مع رغبة المشرع في القطع مع أساليب تدبيرية لم تعد تواكب المنطق الديمقراطي العصري، الذي صار أقرب إلى تكريس حق تلك الجهات في ممارسة صلاحيتها بشكل مستقل، وتأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة المستدامة.

ويمثل مبدأ التدبير الحر للشأن الترابي أحد أهم مظاهر اللامركزية في بعدها الحكماتي، والتي أقرها الدستور في أكثر من موضع، وخص الباب التاسع منه للجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات، حيث عمل المشرع المغربي على تفعيل مبدأ التدبير الحر، بإحالاته للفصل 146 منه على صدور قانون تنظيمي يحدد قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر³⁴⁵. ويرتبط مفهوم التدبير الحر من الناحية الإصطلاحية بحرية الحكم في الشؤون الإدارية دون السياسية.

كما تبين لنا أن دستور 2011 حمل تصورا جديدا للتنظيم الترابي ولمكانة الجهات خصوصا، إذ خصها بمبادئ تدعم التدبير الحر لشؤونها المنصوص عليه في الفصل 136³⁴⁶، فضلا عن كونه يشكل منعطفا هاما في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، باعتباره يمكن الجهة من تدبير شؤونها وبلورة اختياراتها وتنزيل مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، لا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها إلا في

³⁴⁵- كما أن هناك فصول أخرى من دستور 2011، تشير على التدبير الحر بشكل غير مباشر مثلا، الفصول 135-138-

140-141.

³⁴⁶- الفصل 136، نفس المرجع.

الحدود التي يحددها القانون، ويعد التدبير الحر أساس مقومات الجهوية المتقدمة، فهل جعلت المقترضات الجديدة التي تضمنها القانون التنظيمي من المجلس الجهوي القائد والمخطط الإستراتيجي للتنمية الجهوية تجسيدا لهذا المبدأ، بالنظر إلى صلاحيات والإختصاصات التي منحها المشرع الدستوري لهذه الهيئات، أم أن حجم هذه الإختصاصات وممارستها تم حصرها بطبيعة المراقبة الإدارية ومضمونها؟

فما هي مرتكزات مبدأ التدبير الحر ومضامينه، وما هي أسسه المرجعية؟

أولاً: مضامين مبدأ التدبير الحر

إذا كان التنقيص على مبدأ التدبير الحر في صلب الوثيقة الدستورية لا يكفي في حد ذاته للقول بتحقيق إستقلالية الجهة في ممارسة إختصاصاتها، وتسيير شؤونها بكامل الحرية والذاتية، فإن مسألة القوانين التنظيمية ذات الصلة يبقى على هذا الصعيد أمر بالغ الأهمية على اعتبار أن تلك القوانين تعنى بالتنزيل الفعلي للمبدأ الدستوري المذكور، ومن ثم تبقى كفيلة بتحديد مضامينه وحدود تطبيقه³⁴⁷.

ومن خلال ربط أفقي بين الفصل 136 والفصل 145 من الدستور المغربي، نستنتج أن مبدأ التدبير الحر يسعى إلى منح المجالس الجهوية كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها في احترام للمقتضيات القانونية والتنظيمية، بمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة. وهو ما يفهم منه إلغاء الوصاية الممارسة على أعمالها، وعلى أشكال الرقابة المتعلقة، باختياراتها، على اعتبار انحصار أدوار ممثلي السلطة المركزية في علاقتهم بالجهة، وعلى رأسها المجالس الجهوية، في مساعدة رؤساء هذه الأخيرة على ممارسة صلاحياتهم. وتشمل المساعدة تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ نصوصها التنظيمية ومقرراتها وممارسة المراقبة الإدارية، دون أن تتحول هذه الأخيرة إلى نوع من الوصاية، فعندما نص الدستور على مبدأ التدبير الحر، لم يقيد بأي شكل من أشكال الوصاية.

³⁴⁷ - عبد العالي ماكوري، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، REMADASA المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 2-3، 2017، ص. 146.

ويستنتج أن القانون التنظيمي للجهات تبنى في أحكامه العامة مبدأ التدبير الحر الذي يخول لكل جهة سلطة التداول وسلطة تنفيذ مقرراتها بكيفية ديمقراطية. أما القسم الثامن من القانون التنظيمي الخاص بقواعد الحکامة المتعلقة بحسن التدبير الحر لشؤون الجهة، فقد عمل على تنزيل وتوضيح مجموعة من التدابير التنفيذية لهذا المبدأ، حيث اشترط لإحترام حسن تطبيق مبدأ التدبير الحر مجموعة من المبادئ العامة³⁴⁸، تتجلى في:

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

يتضح لنا جليا ومن خلال ما سبق أن مفهوم مبدأ التدبير الحر له مقاصد ومعان إذ من حيث المبدأ وبين رفوف النصوص القانونية، أعطى للجهة منعطفا في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية، وتدعيم الحکامة الترابية³⁴⁹ وجعلها شريكا حقيقيا وأساسيا في عملية التنمية، فهذا الأخير هو أهم ضمان لحقها في الوجود وأكبر حماية تجاه الدولة وباقي الجماعات الترابية الأخرى.

ومن المؤكد أنه بإعمال مبدأ التدبير الحر ستنوفر الجهات على استقلال حقيقي وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها وفي التعبير عن إرادتها، وفي ضمان حصولها على الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق ذلك، بتمتعها بسلطة تنظيمية محلية تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في المجالات التي يحددها القانون، وحرية تعاقدية معترف بها لفائدة الجهات، تتمثل في حرية اختيار طرق تدبير المرافق العامة التابعة لَهَا والحرية في التعاقد أو الإمتناع عن التعاقد واختيار المتعاقد معها وفي تكوين العقد وتحديد مضمونه وطرق تنفيذه³⁵⁰.

³⁴⁸ - رضوان زهرو الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة 2015-11، ص. 90-91.

³⁴⁹ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 47.

³⁵⁰ - رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص. 91.

ثانيا: مرتكزات مبدأ التدبير الحر

يرتكز مبدأ التدبير الحر للجهات والجماعات الترابية الأخرى، حسب الأستاذ أندري رو André Roux، على ثلاثة مرتكزات أساسية: الإستقلال المؤسسي، الإستقلال الوظيفي، الإستقلال المالي، فإلى أي حد تتحقق هذه الأسس في التنظيم الترابي الجهوي المغربي وفقا للقانون التنظيمي الجهوي؟

الإستقلال المؤسسي: لا شك أن دسترة مبدأ التدبير الحر للجهات يضمن حدا أدنى من الاستقلال المؤسسي لهذه الوحدات الترابية، فالمبدأ يقتضي مرجعية ديمقراطية بالنسبة للأجهزة التي ستتولى تدبير المجالس الجهوية بالإضافة إلى قدرتها واستقلالها في تسيير شؤونها. فالدستور المغربي لسنة 2011، يقر بأن "الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب 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 بإنتخاب أعضاء مجالس الجهات³⁵¹.

فالعلاقة الجدلية بين التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للجهات يتم تأمينها عن طريق مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم.

والإستقلال المؤسسي بقدر ما يقضي استقلال الوحدات اللامركزية عن الدولة، بقدر ما يعني أيضا استقلالا فيما بينها وهو ما كرسه الفصل 143 من الدستور من خلال النص على أنه لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، وإن كانت الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

³⁵¹ - يتعلق الأمر بالقانون رقم 59.11، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 12 نوفمبر 2011، ج.ر. عدد 5997 مكرر، ص. 5537 وما بعدها.

والإستقلال المؤسساتي في نظر المجلس الدستوري الفرنسي يتسع أكثر ليحد من سلطة المشرع الذي لا يمكنه فرض علنية مداولات اللجان الجهوية الدائمة، والتي يتعين ترك أمرها إلى النظام الداخلي للمجلس الجهوي باعتباره قاعدة تسيير³⁵².

الاستقلال الوظيفي: من خلال هذا العنصر يقتضي مبدأ التدبير الحر حد أدنى من الإختصاصات الذاتية للجهات تمارسها بشكل أصلي ومستقل عن الدولة، وبالتبعية وجود شؤون محلية تولى ممارستها³⁵³.

إلا أن تحديد إختصاصات الجهات وتمييزها عن إختصاصات الدولة يظل أهم إشكالات الإستقلال الوظيفي، ولتجاوز هذا الإكراه، تبنى المشرع الدستوري مبدأ التفريع الذي تكون بمقتضاه الوحدات الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الإختصاص ولا يمكن للوحدات الإدارية الأعلى إلى في حالة عجز الوحدة الأولى. من هذا المنطلق يجب أن تتوفر المجالس الجهوية على إختصاصات فعلية وحقيقية وليست استشارية³⁵⁴، وبالتالي لا يمكن للدولة أو ممثلها في الجهات منعها من ممارسة إختصاصاتها وتدبير شؤونها التنموية بكل حرية³⁵⁵.

وفي هذا الإطار ولتفعيل هذه المقتضيات الدستورية، يجب على المجلس الدستوري من خلال تدخلاته للفصل بين منازعات و تداخل الإختصاص بين الدولة والجهات، في فرنسا على سبيل المثال، يعتبر توجه المجلس الدستوري واضحا في منع المشرع من فرض شروط على الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تمنعها من ممارسة إختصاصاتها³⁵⁶. كما أوجب أن تكون الإلتزامات محددة بشكل دقيق سواء على مستوى الهدف أو المضمون.

³⁵² -Décision n° 38-407 Dc du 14 janvier 1999.

³⁵³ - لقد نص الفصل 140 من دستور 2011 على أن للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع، إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

³⁵⁴ -Décision n 85-196 DC du 8 août 1985 voir galement Décision n87- 24 DC du 19 janvier, 1988

³⁵⁵ - احمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص. 39.

³⁵⁶ - قد صرح في قراره الصادر بتاريخ 20 يناير 1993، المتعلق بقانون الوقاية من الرشوة أن حرية التعاقد لا يجب أن تكون موضوع عرقلة حقيقية من طرف المشرع ما لم يكن ذلك مبررا، معتبرا أن تقييد المشرع لإمكانات تمديد اتفاقية تفويض تدبير المرفق العام بشكل قيدا يكس مبدأ التدبير الحر، انظر بهذا الخصوص:

ويرتبط بموضوع الإستقلال الوظيفي من الجهات سلطات فعلية حقيقية في تنفيذ مقرراتها، في هذا الإطار نص الفصل 138، على أن " يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية بتنفيذ مداوالات هذه المجالس ومقرراتها"، وتفعيل هذا المقتضي تمت ترجمته في المادة 101، من القانون التنظيمي للجهات من خلال التنصيص على ما يلي " يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداوالات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك....".

وعليه فإن منح السلطة التنفيذية لرؤساء الجهات يمثل عنصرا مهما للتدبير الذي يعني في النفس الوقت سلطة التقرير وسلطة تطبيق القرارات والمقررات³⁵⁷.

محدد آخر مهم للإستقلال الوظيفي للوحدات الترابية يتعلق بالإعتراف بالحرية التعاقدية للجهات التي لا يمكن للمشروع المساس بها، أي ترك هامش الحرية لهذه الجماعات للإنخراط أو عدم الانخراط في تكتلات أو مجموعات أو الارتباط مع هيئات أو مؤسسات بأي شكل من الأشكال³⁵⁸، وكذا سلطته في إحداث أو حل مجموعة للتجمعات الحضرية أو ضم أو سحب جماعة أو عدة جماعات تلقائية من هذه المجموعة أو مراجعة لائحة الإختصاصات الموكولة إلى مجموعة ما....³⁵⁹.

كما يجب الإشارة أيضا إلى أن الدستور المغربي لسنة 2011، يخول للجهات، في مجال إختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية، سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، وهو ما تمت ترجمته في المادة 102 من القانون التنظيمي للجهات تطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من

Decision n 92-316 DC du 20 janvier, 1993 voir Louis Favoreu, Andre Roux " La libre - administration des collectivités est-elle une liberté fondamentale ?" Cahiers du Conseil Constitutionnel n12.(Dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2002.

³⁵⁷ - عبد العالي ماكوري، مرجع سابق، ص. 151.

³⁵⁸ - وتجيب الإشارة إلى أنه تم التراجع في القوانين التنظيمية عن مقتضيات الميثاق الجماعي التي كانت تسمح لرئيس الحكومة، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أن يقرر بمقتضى مرسوم معلل باقتراح من وزير الداخلية، الانضمام التلقائي لجماعة أو عدة الجماعات إلى مجموعة محدثة أو سيتم إحداثها. القانون رقم 17.08 لسنة 2009.

³⁵⁹ - راجع المادة 83 من الميثاق الجماعي لسنة 2009.

الفصل 140 من الدستور، "يمارس رئيس مجلس الجهة بعد مداولات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية"³⁶⁰.

وعليه فالسلطة التنظيمية تشكل عنصرا مهما للتدبير الحر وامتدادا طبيعيا لهذا الميدان، وهي المقيدة بإرادة المشرع من جهة وبضرورة ممارستها من طرف الجهات في نطاق إختصاصها النوعي والترابي.

الإستقلال المالي: إن تفعيل مبدأ التدبير الحر رهين بتمكين الجهات من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد الأدنى من الاستقلال المالي عن طريق توفرها على موارد مالية لممارسة إختصاصاتها وعلى درجة من الإستقلال في صرفها، حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة. فالإستقلال المالي للجهات وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي يشكل ضمانا للتدبير الحر، لكنها ضمانة ضعيفة تستدعي تدخلا من طرف المشرع الدستوري³⁶¹.

وتكريسا لهذا المقتضى نص الفصل 141 من دستور 2011، على ما يلي " تتوفر الجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة"، وأضاف كل إختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بالموارد المالية المطابقة له". من خلال هذا النص الدستوري يتضح أن المشرع الدستوري أقر قاعدتين أساسيتين تشكلان عماد الإستقلال للجهات والترجمة المالية لمبدأ التدبير الحر، عملت القوانين التنظيمية على تبنيها وتأكيدا، غير أن تطبيق هذا المقتضى وتفعيله يعد محدد أساسي لتحديد أبعاد الإستقلال المالي ومداه، فلا يكفي أن تسند إختصاصات مهمة للجهات، وانما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها بما يتيح لها إمكانية ممارسة تلك الإختصاصات، فنقل الإختصاص يجب ألا يشكل أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير بعض البرامج والمشاريع غير المنتجة ونقل عبئها للجهات. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي من خلال إبراز بأن القواعد القانونية المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الإختصاصات يجب ألا تؤدي إلى تخفيض موارد الجهات حتى

³⁶⁰ - أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص. 41.

³⁶¹ - Manon Ghevontian , op. cit ; p.9.

لا يشكل مساسا بمبدأ التدبير الحر³⁶². كما يفترض في الإستقلال المالي للجهات ان الدولة تقدم مقابلا ماليا لكل نقل أو إحداث أو توسيع الإختصاصات.

فالتدبير الحر للجهات لا يقف عند منح هذه الأخيرة الموارد المالية الكافية، وإنما يجب منحها أيضا سلطات حقيقية لتحديد طبيعة هذه الموارد ومصدرها، بل أن الجهات يجب أن تتوفر على سلطات جبائية مستقلة وليس سلطة تدبير الموارد ذات المصدر الأجنبي³⁶³.

الفقرة الثانية: التنزيل الدستوري لمبدأ التدبير الحر

أصبح معروفا أن التنصيب على مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية لا يكفي في حد ذاته للقول بتحقيق استقلالية الجهة أو أي جماعات ترابية أخرى في ممارسة إختصاصاتها وتدبير شؤونها بكامل الحرية، لذلك فالقوانين التنظيمية ذات الصلة، لها أمر بالغ الأهمية حيث تعنى بالتنزيل الفعلي للمبادئ الدستورية ومنها مبدأ التدبير الحر³⁶⁴، ومن تم فهي معنية بتحديد مضامينه وحدود تطبيقه، ومن هنا فإن فحص مواد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة باعتبارها أهم جماعة ترابية سينكب بالأساس على التحقق من مدى توفر الضمانات اللازمة لممارسة هذا الشخص المعنوي العام لكامل مهامه واختصاصاته بكامل الحرية والإستقلالية، وحصر تدخل المركز في حدود مراقبة مشروعية المقررات والقرارات الصادرة عن هذه الوحدات الترابية، مما يقتضي وببداهة سحب كل إمكانية من ممثلي السلطة الحكومية المختصة ممارسة رقابة على ملائمة التصرفات الصادرة عن مجلس الجهة وهيئاتها والاكتفاء بهامش المراقبة محصورا في حدود تقدير مدى مطابقة تلك التصرفات مع النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ويعود حق البث في هذا الموضوع إلى السلطات القضائية فقط، التي تبقى وحدها المخولة قانونا

³⁶² - Alois Ramel, Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitre la décentralisation Le Courrier des maires, n°261, 1 Octobre 2012, p.68.

³⁶³ - يلاحظ بالنسبة للمغرب أن المشرع لازال متحفظا بخصوص الاعتراف للجهات بسلطة جبائية تاركا للمشرع اختصاص تنظيم الموارد المالية المرصودة لهذه الجهات.

³⁶⁴ - رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسلك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015، ص.

بالإعلان عن عدم قانونية أو قانونية الإجراءات والأعمال الصادرة عن الجهة كشخص معنوي، وطبعا بعد إحالة الأمر عليها.

إن الإحتكام إلى القضاء في مدى شرعية القرارات الصادرة عن هياكل الجهة ومؤسساتها هو الضمانة الكبرى والمطلقة لتدبير الجهة لشؤونها بشكل حر وإلزام الحياد التام لسلطات المركز في هذا الجانب والإبتعاد عن أي تدخلات أو ممارسة للوصاية في شكلها التقليدي الذي يمتد مداه إلى مراقبة الملاءمة، فضلا عن المشروعية، وهو ما كان يفرغ الإطار اللامركزي الجهوي من بعده الديمقراطي.

ومن هنا يمكن تصور نموذج قانوني متوازن يتعايش فيه من جهة حق هذه الوحدات الترابية في تدبير شؤونها بشكل حر، ومن جهة أخرى حق السلطات المركزية في ممارسة الرقابة، وذلك بالطريقة التي لا يمكن معها إهدار إستقلالية الجهة أو التقليل والتبخيس من مهام الدولة، باعتبارها الشخص المعنوي العام المسؤول عن تطبيق القانون بشكل شمولي وسليم.

إن إحتكام السلطات المركزية والجهة إلى القضاء قصد البت في شرعية أو قانونية المقررات والقرارات هو أفضل طريقة لتكريس النموذج الذي أشرنا إليه أعلاه وخصوصا إذا كان الجهاز القضائي يعتمد في هذا الباب على مرجعية قانونية واضحة قوامها الموضوعية والصراحة.

وعموما فإن فرض المشرع على السلطات المركزية لإحالة النقط الإختلافية على مستوى التسيير والتدبير الجهوي على السلطة القضائية للبت فيها، وخصوصا إذا كانت الإحالة مقرونة في تقدير السلطات المركزية بمخالفة المقرر المتخذ من طرف الجهة للضوابط القانونية الواجب احترامها، وكلما كانت تلك الضوابط موضوعية ودقيقة ولا تسمح بتأويلات مختلفة، وطالما توقف تدخل سلطات المراقبة في إحالة الموضوع على القضاء للنظر في شرعية المقرر موضوع النزاع والخلاف دون أن يمتد ذلك إلى إلغائه أو تعليقه أو إيقاف تنفيذه مؤقتا، فحتما أننا في نموذج قانوني متكامل لرقابة المشروعية وضامن لحق الجهة في تسيير وتدبير شؤونها بشكل مستقل وحر.

وكخلاصة فإن تقييم مدى احترام القانون التنظيمي للجهات لمبدأ التدبير الحر يتوقف على مدى تنصيبه على وجوب الإحتكام الثابت للقضاء قصد النظر في أي ادعاء للسلطات المركزية أو ممثلها بعدم شرعية القرارات الصادرة عن الوحدات الترابية، مع حصر تدخل تلك السلطات في حقها في حالة نزاع على القضاء، بدون أي هامش للتأويل لحادثة خرق القانون.

إلا أنه كان من الأفضل أن يعمل المشرع على تحديد وحصر حالات الإخلال بالسير العادي لمصالح الجهة بالشكل الذي يمنع سلطات المراقبة من النزوع نحو أي هامش تقديري في هذا الشأن مع إخضاع تلك الحالات للمراقبة القضائية، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للتحقق من حالة الإمتناع، كما أن القانون التنظيمي للجهات قد نص من حيث المبدأ على تكريس تدبير الجهات لشؤونها بشكل حر ومستقل، عبر التنصيب صراحة وبوضوح على وجوب اعتماد التصويت كآلية ديموقراطية لانتخاب أعضاء المجلس والرئيس ونوابه وباقي الهيئات، وكذا جميع المقررات³⁶⁵، إلا أن تحليل وتفحص وتدقيق مختلف مواد القانون المذكور يفيد بابتعاد المشرع أحياناً كثيرة عن تبني نموذج يوازن بشكل مقبول بين الحرية المعترف بها للجهات فيما يخص تدبير قضاياها وشؤونها، والحق في رقابة مشروعية التسيير والتدبير المذكور المخول قانوناً لممثلي السلطة المركزية.

وبخصوص المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس الجهوي ومقررات مجلس الجهة، فإن القانون التنظيمي 111.14 وبعدما أكد على الإختصاص الحصري للقضاء فيما يتعلق بالتصريح ببطلان مداولة مجلس الجهة، وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي قد تشوبها عيوب قانونية³⁶⁶، قد سن نوعين من أنواع الرقابة وهما الرقابة البعدية والقبلية. وإذا كان تفعيل مبدأ التدبير الحر يهدف إلى تمكين الجهة من تنفيذ برنامجها التنموي، إلا أنه قد يؤدي إلى أحداث وتكريس التفاوتات ادهوية وذلك كنتيجة منطقية للاختلاف الكبير والطبيعي في الموارد والامكانيات التي تتوفر عليها كل

³⁶⁵ - المادتين 8 و9 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁶⁶ - يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك بالتصريح ببطلان مداولة مجلس الجهة. وكذلك إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية مع مراعاة مقتضيات المادة 114 من هذا القانون التنظيمي. يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة. "المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات".

جهة على حدى. ومن ادل موادهة هذه الفوارق عمل الدستور على تكريس مبدا موازي لمبجا التدبير الحر بنفس الدرجة والقوة وهو مبدا التضامن والتعاون وذلك لضمان حد ادنى من تحقيق التنمية الترايبية بغض النظر عن النطاق الترابي المحدد للجهات³⁶⁷

المطلب الثاني: الجهة كإطار للتنمية

إن الأهمية التنموية للجماعات الترابية ومنها الجهات ترتبط باختصاصات الموكولة لها³⁶⁸ والضمانات القانونية المتاحة لها لمزاولة تلك الصلاحيات³⁶⁹، وهكذا فالإختصاصات التنموية لها أهمية كبرى بالنسبة للجهة باعتبارها إحدى الدعامات الأساسية للممارسة الجهوية ببلادنا، إلى جانب أنها تعمل على بناء شخصية الجهة وتقوية مكانتها إلى جانب الجماعات الأخرى.

وهكذا أجمع الباحثون المهتمون بموضوع التنمية أن الجهة أصبحت البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية، بحيث تشكل شرط جوهري لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى المجال المحلي³⁷⁰، وتمنح للسكان حق إدارة شؤونهم بالشكل الذي يجعل عملية اتخاذ القرار تستجيب لتنمية الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية³⁷¹.

لقد تزايد الاهتمام بالجهة كإطار ملائم للمساهمة في بلورة إستراتيجية جديدة للتنمية، بحيث أصبحت هذه المؤسسة إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الإقتصاديين على المستوى المحلي والجهوي، وأضحت مطالبة من طرف العديد من الفاعلين بالمساهمة في إنعاش النمو الإقتصادي، وفي تنسيق تدخلات مختلف الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين على المستوى الجهوي والترابي³⁷².

³⁶⁷ - احمد اجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، القانون الدستوري للجماعات الترابية دراسة مقارنة، أشغال الأيام الدراسية المغربية العاشرة للقانون المنضمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، بين يومي 18 و19 أبريل 2015، ص.46.

³⁶⁸ - الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات دورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل يناير 1996، ص. 40-52.

³⁶⁹ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 39-40.

³⁷⁰ - زكرياء الكداني، مرجع سابق، ص. 36.

³⁷¹ - عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص. 157.

³⁷² - المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية للمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، سنة 1994، ص. 220.

فالجهة ليس إطاراً قانونياً لتحقيق التنمية فقط وإنما هي أداة لتحقيق هذه التنمية³⁷³، عبر سياسات ماكرو اقتصادية قائمة على سياسة النمو الإقتصادي للقضاء على الفوارق الاجتماعية والمجالية مع مراعاة معايير النمو الإقتصادي والحفاظ على التوازنات الإقتصادية، بالإضافة إلى سياسات التشغيل لتطوير مجهودات الدولة في مجال التكوين مع إعادة التأهيل المهني، والعمل على شرعة الإقتصاد غير المنظم، وتحسين المناخ الإستثماري بالشكل الذي يفي بتطلعات الجهة، قد الرفع من وثيرة إستقطابها للإستثمارات الوطنية والأجنبية الخاصة.

وعليه، فإن تحقيق التنمية الجهوية، يعد أحد الركائز التي يهدف إليها التنظيم الجهوي، حيث أن المبرر التنموي يعد من أهم الدوافع لنهج السياسة الجهوية، لمعالجة الاختلالات المجالية، ومحاربة التفاوتات عبر إعداد التراب الوطني الذي يعد المقوم الأساسي للتنمية وكذا تحسين المؤشرات التنموية. فما هي المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى من أجل تحقيق هذه المرامي والأهداف.

الفرع الأول: مبدأ صدارة الجهة في التنظيم الترابي للمملكة

لقد بوأ دستور 2011 مؤسسة الجهة في التنظيم الترابي مكانة متميزة حيث تعقد عليها آمال كثيرة في إعادة هيكلة الدولة في انتظار الوصول إلى مغرب الجهات.

الفقرة الأولى: مكانة الجهة بين الجماعات الترابية

نص الدستور الجديد لسنة 2011³⁷⁴ في الفصل 143 منه على ما يلي :

"لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى. كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

³⁷³ - الشريف الغيوي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال 2003، ص. 15.

³⁷⁴ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في (27 شعبان 1432) الموافق 29 يوليوز 2011 المتعلق بتنفيذ الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (30 يوليوز 2011).

وتتبعوا الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.

إن صدارة الجهة في المجال الترابي لا تعني ممارسة الوصاية على الجماعات الترابية الأخرى، وإنما هي علاقة تربط الجهات بباقي الجماعات لترابية الأخرى في إطار استقلالية مالية وإدارية اعتمادا على مبدأ الاعتبارية.³⁷⁵

على اعتبار أن المساواة التي تميز العلاقة بين الجماعات الترابية، هي مساواة قانونية وبالتالي هي مساواة شكلية، في حين أن ما يطبع العلاقة الفعلية بينها من حيث الإمكانيات والموارد الإقتصادية والإجتماعية هو اللامساواة، فالمساواة القانونية تتجاهل تنوع واختلاف الواقع، ولعل هذا بالضبط ما يسعى إعداد التراب إلى معالجته، إذ أن هذا الأخير يتوخى تقليص اللامساواة بين الجماعات الترابية والتي تتمظهر في التفاوتات الإقتصادية.³⁷⁶

وتمنح مشروعية الصدارة للجهة انطلاقا من عاملين أساسيين:

• إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية.

• إعداد وتتبع التصاميم الجهوية لإعداد التراب.

غير أن الإشكاليات التي تصطدم مع تنزيل هذا المبدأ الدستوري ترتبط أساسا بغياب آليات وميكانيزمات للتنسيق بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى في بلورة الاختيارات التنموية على الصعيد الترابي، لتدعم مكانة الصدارة التي بوأها المشرع للجهات.

هذا المستوى يتطلب:

- الأخذ بعين الاعتبار التوجهات الإستراتيجية للجهة، والجهة مطلوب منها أن تحضر

برامجها بناء على التوجهات العامة للدولة. وبذلك يحصل التناغم الترابي على

مستوى التراب المحلي والجهوي والوطني.

³⁷⁵ - عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس- أبريل، 2014، ص. 159.

³⁷⁶ - عبد الخالق علاوي، مرجع سابق، ص. 161.

- وضع القاعدة الترابية وبعدها البرنامج، لأن التصاميم منظومة ترابية والبرامج خريطة طريق لإنزال المشاريع، والعكس للأسف هو الذي يقع، مما يربك البناء الترابي، وما أصعب أن يستدرك المرء بتكييف البرنامج مع التصميم بعد صدوره.
- تحفيز صدارة البرامج الجهوية من خلال التنسيق العمودي بين برنامج مجلس الجهة والبرنامج الوطني وبرنامج المجلس الإقليمي ومجلس العمالة وبرنامج الجماعات رغم الإشكالية المطروحة في كيفية اجراء هذه المقترضات على أرض الواقع للوصول إلى الأهداف المتوخاة منها.

على اعتبار أن الالتقائية والتنسيق الأفقي بين الجهة والقطاعات الوزارية علما أن الجهوية إلى حدود الساعة غير متكاملة في ظل عدم وجود إطار تنظيمي للتركيز، ليبقى الإشكال مطروحا؛ في ظل عدم وجود اختصاصات واضحة لرؤساء المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية؛ وبالتالي فالسؤال المطروح هو، كيف يمكن لهذه الأخيرة أن تنسق مع المجالس المنتخبة لإنجاز مشاريع مندمجة وهي لا تتوفر على اية قدرة لاتخاذ القرارات؟

الفقرة الثانية: الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية

أصبح للجهات اختصاصات واسعة، ولتنزيل الأسس الاقتصادية والاجتماعية لجهات المستقبل فإن الدستور جاء بخلق صندوقين، أحدهما خصص للتأهيل الاجتماعي للجهات، ومن المفروض أن يشتغل في السنوات الأولى لإنطلاق ورش الجهوية وهذا الصندوق سيخصص للتخفيف والحد من العجزات المسجلة في التنمية البشرية، والبنيات التحتية والتجهيزات³⁷⁷.

أما الصندوق الآخر فهو دائم ودوره تصحيح الاختلالات والتفاوتات بين الجهات، وإنشاء التضامن بين المجالات الترابية عن طريق توزيع أكثر إنصافا للموارد كما أن متطلبات المساواة والتوازنات المجالية يوجد في قلب هذه الآلية الجديدة من أجل تأهيل الجهات وتضامنها، وهي الطريقة الوحيدة لمساعدة الجهات الفقيرة للدخول والانخراط في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية بواسطة تعبئة موارد مالية مهمة تقتطع من ميزانيات الجهات الغنية وخصوصا من الميزانية العامة للدولة.

³⁷⁷ - دستور 2011 المادة 141.

كما أن نجاح هذه الآلية يبقى رهين إرادة الدولة في تفعيل الصندوق وتخصيص الموارد المالية اللازمة لذلك³⁷⁸، لكن هذا الاقتراح لا يجب أن ينسنا ما وقع في التجربة السابقة المتعلقة بميثاق 1997³⁷⁹ حيث كان هناك صندوق الموازنة بين الجهات لكنه بقي حبر على ورق.

إن القانون التنظيمي المتعلق بتفعيل الدستور وتنزيله حدد طرق التفعيل ومضمون المبادئ والآليات المتعلقة بالتنظيم الترابي للمملكة، حيث يمثل الضمانة الدستورية للإستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية³⁸⁰.

وأكدت المادة 141 من الدستور على أن الجماعات الترابية تتمتع بالموارد المالية الذاتية "وموارد مالية تخصصها لها الدولة" وهي نفس المادة التي تؤكد على مبدأ تشريعي كلاسيكي يقول "أن كل تحويل إختصاص من الدولة إلى الجماعات الترابية يجب أن يرفق بتحويل الموارد المناسبة له".

هذا المبدأ من المفروض أن يضمن إلزامية التناسب بين تحويل الإختصاصات والإعتمادات، لأننا في حالة عدم احترام هذا المبدأ سنجد أنفسنا أمام زيادة تكاليف ونفقات الجهات وباقي الجماعات الترابية إذا كانت التحويلات المالية لا تكفي لممارسة الإختصاصات الجديدة المحولة، مما أصبح يفرض خلق مساطر وهيئات للتقييم مستقلة أو ثنائية للتكاليف الناتجة عن ممارسة الإختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات.

إن القانون التنظيمي رقم 111.14 الذي كان يجب أن يوضح بجلاء مفهوم الإستقلال المالي، وذلك بتحديد مثلا نسبة معينة للإستقلال المالي لم يكلف نفسه ذلك، واكتفى في المادة 187 من الإشارة إلى أن الدولة وتبعاً للمادة 141 من الدستور يجب عليها وفي إطار القوانين المالية أن تقوم:

- بتخصيص الموارد المالية الدائمة والكافية لكي تقوم الجهات بممارسة الإختصاصات المحولة لها.

³⁷⁸ - اللجنة الاستشارية حول الجهوية اقترحت المبلغ اللازم لهذه المهمة وحددته في 100 مليار درهم في الولاية الأولى وجزء من الولاية الثانية.

³⁷⁹ - صندوق الموازنة بين الجهات لم يستغل.

³⁸⁰ - المادة 146 من الدستور.

- بتحويل الإعتمادات المالية المناسبة للممارسة للإختصاصات المحولة.

إن القانون التنظيمي 111.14 لم يرى أنه مناسباً تحديد طرق تقييم التكاليف الناتجة عن ممارسة الإختصاصات، لكن القانون المقارن³⁸¹ أعطى ومنح آليات مهمة لضمان موارد للجهات وألزم الدولة بالقيام بالتوازنات الضرورية لتقوية عافية الموارد المالية للجهات وباقي الوحدات الترابية.

الفرع الثاني: أهمية المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى

بالإضافة إلى مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع أغنى دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14 مؤسسة الجهة بمبادئ أخرى تعتبر إضافة نوعية من أجل قيام الجهة بالأدوار والوظائف التنموية المنتظرة منها.

الفقرة الأولى: مبادئ التضامن والتعاون والتمايز والتدرج

إن الدستور الجديد أدرج عناصر جديدة وإلزامية كالتعاون والتضامن³⁸² مما يمكن اعتباره نوعاً من التطور نحو توضيح العلاقات وتحمل المسؤوليات والانتقال من منطق الإحتكار والتشبث إلى منطق التعاون والتكامل.

انطلاقاً من الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للتعاون والشاركة اللامركزية بالمنظومة الحالية³⁸³، يتضح لنا بأن الارتقاء بأسلوب التعاون والشاركة بين الجماعات الترابية، اختيار وطني وإرادة سياسية، فرضه وجود شؤون جهوية ومحلية مستقلة عن الشؤون الوطنية، وهو في حد ذاته مكسب دستوري وأداة سياسية لتدعيم اللامركزية

³⁸¹- ينظر تقريرين، الأول للجمعية الوطنية الفرنسية رقم 1541 بتاريخ 21 أبريل 2004 أنجزه السيد M.Guy Geoffroy باسم لجنة القوانين الدستورية والتشريعية والإدارة العامة للجمهورية حول مشروع القانون التنظيمي رقم 1155 الذي بموجبه تطبق المادة 72.2 من الدستور المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية. والثاني رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي حول سؤال الإستقلال المالي للجماعات الترابية، رأي تمت الموافقة عليه يوم 13 يونيو 2001.

³⁸²- عادل تميم، الهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري، مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، 2017، ص. 134.

³⁸³- عادل تميم، مرجع سابق، ص. 140.

والديمقراطية المحلية في بلادنا لإنجاز مشاريع تنموية، تقليصا للفوارق والاختلاف بين المدن والقرى وبين جميع مناطق المملكة³⁸⁴.

ولكي تقوم الجهة بتدبير مجالها الترابي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا يجب أن تفصل عن محيطها الداخلي، بل إنها مطالبة بالتعاون مع باقي الوحدات الترابية الأخرى داخل المجال الترابي الجهوي³⁸⁵، سواء كان هذا التعاون بين الجهات أو بين الجهة وباقي الوحدات الترابية الأخرى لإنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة، فهو يعد أسلوب يسمح بتحقيق منجزات لا تستطيع الجهة بمفردها القيام بها وخاصة الجهات الفقيرة وبالتالي فهو وسيلة للتغلب على ضعف الإمكانيات، وتقليص حجم مشاكل الجهات المعنية.

لقد منحت المقتضيات الدستورية والتنظيمية الجديدة صلاحيات الدخول في علاقات قصد التعاون والشراكة بين الجهات من جهة، ومن ناحية ثانية بين الجهة وباقي الوحدات الترابية الأخرى.

أولاً: مبدأ التعاون والتضامن

ويكون بين جميع الجماعات الترابية الأخرى وبين المواطنين أو بين المؤسسات وبين الفعاليات الأخرى الثقافية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، ومع المجتمع المدني والمستثمرين³⁸⁶.

وقد تطرق القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات لمسألة التعاون، حيث أنط بمجلس الجهة التقرير في القضايا المتعلقة بالتعاون والتشارك، ولاسيما:

- المساهمة في إحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها.
- اتفاقية التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص.

³⁸⁴ - يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة أمينة الرباط 2016، ص. 182.

³⁸⁵ - سعيد ططي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد 5 صيف - خريف 2014، ص. 122.

³⁸⁶ - محمد المكوئي، مرجع سابق، ص. 462.

- مشاريع اتفاقية التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية.
 - الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية.
 - العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة والمنقولة.
- كل أشكال التعاون مع الجماعات الترابية الأجنبية وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة³⁸⁷.
- أما بخصوص مبدأ التضامن فهو أسمى شيء في المجتمع، لأن التضامن مطلب ضروري لتقوية الروابط الإنسانية والتماسك المجتمعي³⁸⁸.
- والمجتمع الذي يفتقد التضامن في المشاريع، وتوزيع الثروات وخيرات البلاد، وتوزيع الخدمات للولوج إلى المؤسسات العمومية، والسهر على مساعدة بعض الشرائح الاجتماعية والقرى المهمشة، والاستثمارات والتجهيزات الأساسية، لا يمكن أن يكون إلا مجتمعا فاشلا، وقد تطرق الخطاب الملكي في 3 يناير 2010 إلى آليات التضامن بين الجهات والتنمية الاقتصادية، والمتعلقة باستثمار الجهات لمؤهلاتها ودعم التنمية الجهوية المتكافئة للتراب الوطني، والضامنة لديمومة وتوازن الجهات. وكذا إلى آليات تدبير جهوي سليم تتلخص في عدم اختزال الجهوية في توزيع السلط والاهتمام بالتناسق والتوازن في الصلاحيات وتفادي التداخل في الاختصاصات، مما يساهم في تقليص كلفة الإنتاج واستقطاب الإستثمارات. ويدفع في اتجاه تحقيق جهوية متقدمة ترمي إلى تنمية متكافئة ومندمجة تمكن من إستغلال أمثل لإمكانات الجهات، وجعلها أقطابا حقيقية للتنمية الجهوية والوطنية³⁸⁹ فمادا عن مبدئي التمايز والتدرج ؟

ثانيا: التمايز والتدرج

³⁸⁷ - المادة 99 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

³⁸⁸ - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 136.

³⁸⁹ - خالد بن علي، الجهوية بين رهانة الجهوية المستدامة والحكمة الترابية، يومية المساء، العدد 3095 بتاريخ 24 مارس 2010، ص. 7.

كما أن المشرع الدستوري قد ألزم الدولة عند نقل كل إختصاص إلى الجهات أن يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له³⁹⁰، أي أن يتلازم كل إختصاص تنقله الدولة لوحدها الترايبية مع نقل الميزانية المطابقة له، بمقتضى القانون وعملا بالتعاقد، ويعود للجنة مختصة تحديد الإختصاصات وما يتصل بها من التحملات وتقييم حسن التنفيذ من جهة، ويتم بانتظام تحيين الإختصاصات المنقولة للجهات، اعتبارا لتطور التكاليف ومؤشرات أداء المجالس الجهوية بشأن كل إختصاص منقول من جهة أخرى³⁹¹. كل ما تطرقنا له سلفا، يضع الجهة في مكانة مرموقة، وأن المغرب ماض في مسار جهوية القرار الإداري والإقتصادي لتحقيق التنمية، وذلك من خلال تعبئته للموارد والطاقات والنخب الجهوية والمحلية ومن أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية وتطوير البناء الجهوي.

وحسب المادة 94 من القانون التنظيمي فإن الإختصاصات المنقولة بصفة خاصة تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع وتهم الإختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة وهي:

• التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛

• الصناعة؛

• الصحة؛

• التجارة؛

• التعليم؛

• الثقافة؛

• الرياضة؛

• الطاقة والماء والبيئة.

تنقل الإختصاصات المتعلقة بهذه المجالات إلى جميع الجهات أو بعضها أو إحداها (المادة 7)³⁹²، وحسب منطوق المادة 94³⁹³ يراعى أيضا مبدأ التدرج والتمايز بين

³⁹⁰ - تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، اللجنة الاستشارية حول الجهوية، المملكة المغربية، 2011، ص. 37.

³⁹¹ - الفصل 141 من الدستور المغربي 2011.

³⁹² - المادة 7 من القانون التنظيمي 111.14.

³⁹³ - المادة 94 من نفس القانون التنظيمي.

الجهات عند نقل الإختصاصات من الدولة إلى الجهة طبقاً للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور، كما يكون تحويل الإختصاصات المنقولة إلى إختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية بموجب تعديل هذا القانون التنظيمي المادة 95³⁹⁴، وهو مبدأ يجعل من سلسلة الإختصاصات تمتد بشكل هرمي من القمة إلى القاعدة، وأن يكون لكل مستوى مهامه وإختصاصاته التي تتعارض مع المستويات الأخرى³⁹⁵، حيث يتم نقل الإختصاصات عبر التعاقد، ويمكن أن يكون لمدة محدودة وعلى سبيل التجربة، إما لإحدى الجهات، أو لبعضها بشكل متمايز. وهي الإختصاصات التي في حالة ما تمت الموافقة على نقلها لهذه المستويات الترابية الثلاثة، تحتاج إلى تفعيل البند الرابع من الفصل الدستوري 146، وهو الأمر الذي يجب تعديل القوانين التنظيمية بهدف الملاءمة معها³⁹⁶.

فمبدأ التدرج والتمايز ورد بشكل مقترن أحدهما بالآخر، وذكرهما تم بارتباط تطبيقي وثيق بآلية التعاقد الذي برز كإطار صياغة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، خصوصاً فيما يتعلق بتدبير الإختصاصات المشتركة والمنقولة للجماعات الترابية³⁹⁷.

وتملك الجهة قوة تعاقدية كبيرة مع الدولة تمتد من الاتفاقيات ومجال الشراكات التي تعنى بتسيير بعض المرافق و البرامج القطاعية وكذا واجب مراعاة مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب، خاصة وأن الإختصاصات المنقولة إلى الجهة تطرقت³⁹⁸، وبشكل حصري عكس باقي المستويات، إلى مجموعة من القطاعات المهمة والتي وردت في المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

فهذا المبدأ - التدرج والتمايز - يتيح للدولة، إسناد الاختصاص للجهات بنوع من الحيلة والحذر ومحاولة لمجاراة نضج النخب المحلية والجهوية وهيئاتها، وعدم الإفراط في تحويل بعض الإختصاصات الجسيمة التي قد تبين عجز هذه النخب عن تحملها عند

³⁹⁴ - المادة 95 من نفس القانون التنظيمي.

³⁹⁵ - دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، ص. 97.

³⁹⁶ - خالد المرابط، دينامية السياسة الترابية على ضوء مبدأي التدرج والتمايز بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134 - 135، ماي - غشت 2017، ص. 346.

³⁹⁷ - خالد المرابط، مرجع سابق، ص. 330.

³⁹⁸ - عادل تميم، مرجع سابق، ص. 111.

الممارسة³⁹⁹. وهكذا يظهر ان المشروع الدستوري المغربي عمل على دسترة التعاون والتضامن اللامركزي كاحد مرتكزات التنظيم الترابي لكي يكون لهما انعكاس ايجابي على على تمويل التنمية. وكلها اليات حديثة لتفعيل البرامج التنموية للجهات. وتفعيل هذه المبادئ ترابيا يساهم في ترسيخ العدالة المجالية.

الفقرة الثانية: مبدأ الديمقراطية التشاركية

تبعاً لأحكام دستور 2011 أصبحت الجهة تركز على مبدأ المشاركة كأحد مكونات الحكامة، حيث تعتبر المدخل لتهيء الظروف والأوضاع السياسية الموالية لتعبئة المواطنين للمشاركة في المشاريع والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية⁴⁰⁰، فالمشاركة تعني استبدال التدبير البيروقراطي للشأن العام الجهوي بالتدبير الديمقراطي الذي يخدم التنمية، هذه الأخيرة تتطلب مشاركة الساكنة في ممارسة الفعل التنموي، بحيث تكون البرامج التنموية والسياسية العمومية الترابية معبرة بصفة حقيقية عن متطلبات المواطن⁴⁰¹.

فمبدأ المشاركة يركز على قاعدتين⁴⁰²: القاعدة الأولى الاقتراع المباشر لانتخاب مجالس الجهات، والقاعدة الثانية نصت عليها مقتضيات الفصل 133 من الدستور: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الاخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، ولتيسير مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"⁴⁰³.

أولاً: الاقتراع العام المباشر

³⁹⁹ - نفس المرجع والصفحة.

⁴⁰⁰ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 94-2015، ص. 132.

⁴⁰¹ - حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة بريس، الرباط، العدد 3-2011، ص. 154.

⁴⁰² - منير الحجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 7.

⁴⁰³ - عبد الحق بلفقيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34-33، السنة الحادية عشرة 2015، ص. 89.

إعتمد الدستور 29 يوليوز 2011 تقنية الاقتراع المباشرة⁴⁰⁴ كمستجد نص عليه الفصل 135 من الدستور بالنسبة للجهات لأول مرة، باعتباره آلية ديمقراطية، وهي نفس التوصية التي خرج بها تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية من خلال اقتراحه تبني نمط الاقتراع المباشر ما يضمن أكثر ما يمكن من الشفافية ودرجة معقولة من قرب المنتخبين الجهويين من المواطنين، وإلى تقوية التمثيلية وضمان الديمقراطية التشاركية للمجالس الجهوية بناء على ما يسمى "الحكمة الديمقراطية" التي تؤمن مشاركة كل الفاعلين داخل المجتمع على أساس احترام حقوق الإنسان والمبادئ العامة لدولة القانون والمؤسسات⁴⁰⁵.

وفي هذا الإطار عمل الدستور الحالي والقوانين التنظيمية للجهات على تبني أسلوب الاقتراع العام المباشر⁴⁰⁶، في اختيار أعضاء المجالس الجهوية بهدف تحقيق الديمقراطية المحلية، لأنه أسلوب يسمح للسكان في حسم مختلف قضاياهم بنفسهم ودون وسائط، كما يحقق هذا النوع مبدأ السيادة الشعبية التي تعتبر الشعب مصدر السلطة، كما سيساعد هذا الأسلوب في تدبير الشأن الانتخابي للجهات، ويساعد على إحساس المواطن بقيمة المادية ومدى تأثيره في إعداد وصنع القرارات على المستوى الترابي⁴⁰⁷.

إن الانتخابات المباشرة لا تعد مسألة تقنية فقط، بل تؤدي إلى "منح مصداقية للرهانات السياسية الجهوية، وتكريس سلطة جهوية أصلية، وبالتالي إلى تقوية شرعية المنتخبين الجهويين"⁴⁰⁸.

وتتطلب الديمقراطية المحلية وجود قناة لدى المواطن بأنه مسؤول وصاحب قرار يؤمن بأفكاره على مستوى عميق⁴⁰⁹، وتمنحه مناخ الثقة وروح المسؤولية والإنخراط والإستعداد للمشاركة المستمرة، المبنية على أسس وقواعد يصعب التأثير عليها مستقبلا.

⁴⁰⁴ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 154.

⁴⁰⁵ - عبد العالي بوزبع، قراءة في مفهوم الحكامة، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشراكة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى أبريل 2012، ص. 8.

⁴⁰⁶ - محمد الأعرج: الجهوية المتقدمة الآليات الأولية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6-2010، ص. 13.

⁴⁰⁷ - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد - سلسلة اللامركزية والإدارية الترابية العدد 20 الطبعة الثالثة 2012، ص. 48.

⁴⁰⁸ - فيصل بيجي، أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية أبريل 2015، ص. 32.

ثانيا: الآليات التشاركية للحوار والتشاور

تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور 29 يوليوز 2011، فإن مجالس الجهات مدعوة لإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور من أجل السماح للمواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني بالمشاركة في إعداد برامج التنمية الجهوية وتتبعها طبقا لأنظمتها الداخلية⁴¹⁰، وبناء على ذلك تحدث لدى مجلس كل جهة ثلاث هيئات إستشارية يحدد تسميتها وكيفية تشكيلها وتسييرها النظام الداخلي للجهة وهاته الهيئات هي:

- هيئة إستشارية بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛

- هيئة إستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

- هيئة إستشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة بإهتمامات الشباب واهتماماتهم.

يحدد النظام الداخلي للمجالس الجهوية تسمية هاته الهيئات وكيفيات تأليفها وتسييرها⁴¹¹.

من أجل تفعيل آليات هذا الحوار والتشاور، ووضع هذه الإمكانية رهن إشارة المواطنين والمواطنات والجمعيات لمباشرة مساهمتهم في إعداد مخططات وبرامج التنمية وتتبعها في سهولة ويسر حسب ما يحدده النظام الداخلي للجهة⁴¹² يمكن لهم تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة أو عدة نقاط تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله وتهتمهم مباشرة على ألا تتعارض مع الثوابت المنصوص عليها دستوريا.

ولتدقيق أكثر في هذا الموضوع سأقتصر على الآليات التشاركية للحوار والتشاور بالنسبة للجهات من أجل مباشرة هذه الإمكانية وإستبعاد كل تأويل أو تفسير قد يشكل

⁴⁰⁹ - محمد زين الدين، التدبير الجماعي والديموقراطية التشاركية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصادي العدد 11-12 السنة 2009، ص. 25.

⁴¹⁰ - دفاتر وكالة المغربي العربي للأنباء، مرجع سابق، ص. 18.

⁴¹¹ - المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴¹² - النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس، الولاية الانتدابية 2015-2021، ص. 148.

صعوبة في ممارستها، والتوسع أو التضييق فيها، فقد نصت المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على:

العريضة: يراد بمدلولها في هذا القانون "كل محور يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله".
الوكيل: هو "المواطنة أو المواطن الذي يعينه المواطنات والمواطنون وكيلا عنهم لتتبعه مسطرة تقديم العريضة".

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات

لتوضيح كيفية ممارسة وشروط تقديم العرائض نصت المادة 120 من القانون التنظيمي للجهات على تلك الشروط وهي كما يلي:

- أن يكونوا من سكان الجهة أو يمارسوا بها نشاطات تجارية إقتصادية أو مهنية.
- مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة. لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة.
- أن لا يقل عدد التوقيعات عن 300 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة و400 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة و500 توقيعاً بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.
- أن يكون توزيع الموقعين حسب المقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، على أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم عن 5% من العدد المطلوب⁴¹³.

شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات

يتعين عليها استيفاء الشروط التالية⁴¹⁴:

- أن تكون الجمعية مؤسسة بالمغرب طبقاً للقوانين الجاري بها العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات وتطبق مبادئ الديمقراطية في أنظمتها السياسية.
- أن تكون في وضعية قانونية في نظر القوانين المعمول بها.
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعاً بتراب الجهة المعنية بالعريضة.

⁴¹³ - المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴¹⁴ - المادة 121 من نفس القانون التنظيمي.

- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

طريقة تقديم العريضة

يتعين سلوك مسطرة تقديم العريضة من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات وهي كالتالي⁴¹⁵:

- وضع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مصحوبة بالوثائق المثبتة لشروط تقديمها.
 - تحال العريضة من طرف الرئيس على مكتب المجلس الذي يتأكد من توفر شروط تقديمها.
 - تسجل في جدول أعمال الدورة العادية للمجلس.
 - تحال على اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها للتداول في شأنها من طرف المجلس.
 - إخبار الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية بقبول العريضة.
 - في حالة رفضها يخبر الرئيس الوكيل أو الممثل القانوني بقرار الرفض داخل أجل شهرين.
- و عموما ستساهم كل هذه المبادئ في ترسيخ مقاربة جديدة لتنزيل اختصاصات الجهة مع ضمان مشاركة كل الاطراف في مسلسل التنمية الذي يحتاج الى ادارة جهوية قوية ومنتخبين اكفاء.

المبحث الثاني: البنيات الإدارية والأدوار الوظيفية للمجلس

الجهوي

لكي تتماشى المجالس الجهوية مع التصور الجهوي الجديد عمل المشرع المغربي من خلال وضعه للقانون التنظيمي على تحديد شروط وكيفية تدبير المجلس الجهوي لشؤونه، ومن هذا المنطلق حمل القانون التنظيمي الفاعل السياسي الجهوي مسؤولية تدبير شؤون الجهة

⁴¹⁵ - المادة 122 من نفس القانون التنظيمي.

من خلال التنصيب على عدة إختصاصات تمكنه من وضع آليات إدارية وتقنية إلى جانب الإدارة الجهوية.

المطلب الأول: مجلس الجهة: الأجهزة، الإدارة، والإختصاصات

عمل المشرع المغربي على إحداث مجالس منتخبة على المستوى الجهوي لتدبير قضايا التنمية الجهوية من خلال تمتيعها بإختصاصات عديدة، ومن أجل انخراط هذه المجالس في القيام بمهامها وفر الإطار القانوني للجهة مجموعة من الآليات والأجهزة الإدارية للنهوض بهذه المهام والوظائف، فما هي يا ترى الإجراءات والمساطر المتبعة من أجل تكوين هياكل وأجهزة المجلس الجهوي.

الفرع الأول: هيكلية مجلس وإدارة الجهة

عمل القانون التنظيمي رقم 59.11 على تأطير عملية انتخاب أعضاء المجالس الجهوية وتشكيل أجهزتها التي تتولى وضع التصورات والبرامج التنموية خلال مدة انتدابها، وتتولى الموارد البشرية العاملة في الجهة المهام الإدارية والتقنية والمالية.

الفقرة الأولى: تشكيل وتنظيم المجلس الجهوي

ينتخب أعضاء مجالس الجهات لمدة ست سنوات⁴¹⁶ بحيث تنتهي مدة عضوية المنتخبين في إنتخابات جزئية أو تكميلية عند انتهاء عضوية الأعضاء المنتخبين في الإنتخابات العامة، ويسري نفس المقتضى على الأعضاء الذين يدعمون لملء المقاعد الشاغرة عن طريق التعويض، وانسجاما مع توجه المشرع الدستوري⁴¹⁷، ينتخب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، غير أن

⁴¹⁶ - المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج س، عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011.

- إذا كان قانون 47.96 نص في مادته العاشرة على أن ينتخب أعضاء المكتب لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، فإن القانون التنظيمي للجهة نص في المادة 20 منه على أن يتم انتخاب الرئيس ونوابه لمدة انتداب المجلس.

⁴¹⁷ - الفصل 135 من دستور 2011.

الانتخاب مباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة، إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب واحد في إطار دائرة إنتخابية واحدة⁴¹⁸.

ومن ثم أصبح أعضاء مجلس الجهة ينتخبون بالاقتراع العام المباشر، وهو ما يعتبر تكريسا للشرعية الديمقراطية⁴¹⁹، ذلك بعدما كان يتم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر الشيء الذي كان يجعل المجلس الجهوي محروما من المصادقية والتمثيلية والديمقراطية ومعزولا عن الانتظارات الشعبية، ويعتمد هذا الانتخاب المعيار السكاني لتحديد عدد المستشارين الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة من الجهات، وذلك تبعا لمقتضيات المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 59.11⁴²⁰.

ومن بين مستجدات التقطيع الانتخابي للجهة، أنه تحدث على صعيد النفوذ الترابي لكل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات دائرة انتخابية واحدة⁴²¹ كما يخصص للنساء في كل دائرة انتخابية ثلث المقاعد على الأقل⁴²²، ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح برسم المقاعد المخصصة للجزء الأول من لائحة الترشيح⁴²³.

ويحدد بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة مع بيان عدد المقاعد المخصصة للنساء في كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات.

والملاحظ في هذا الشأن ما يلي:

⁴¹⁸ - المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.
⁴¹⁹ - محمد زين الدين، الجهوية المتقدمة وسؤال النخب السياسية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، سنة 2011، ص. 7.

⁴²⁰ - من بين الانتقادات التي كانت توجه للقانون 47.96 هو نمط الاقتراع غير المباشر لانتخاب مجلس الجهة الشيء الذي كان يمس بالشرعية الديمقراطية، وفي كثير من الأنظمة يتم اللجوء إلى الاقتراع العام المباشر كما هو الشأن في فرنسا وإسبانيا وإيطاليا في انتخاب أعضاء المجالس الجهوية، بل منها من حسم في الأمر دستوريا كألمانيا وبلجيكا والبرتغال.
⁴²¹ - بحيث أن الانتخاب على أساس قاعدة إقليمية، يجعل الإقليم هو مستوى المحاسبة السياسية بالنسبة للمنتخب، في الوقت الذي يكون فيه مطالبا باتخاذ القرار على المستوى الجهوي، وهو الشيء الذي يصعب عملية صناعة القرار داخل المجالس الجهوية، ويؤدي موضوعيا إلى طغيان البعد الإقليمي في المناقشات وربما حتى في التصورات والبرامج وهو الشيء الذي قد يفرغ المؤسسة من البعد الجهوي المطلوب

⁴²² - المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 59.11.

⁴²³ - المادة 85 من القانون التنظيمي 34.15 والمتمم للقانون التنظيمي 59.11.

اختلاف مجال الانتخاب عن مجال القرار والمحاسبة السياسية بالنسبة للأعضاء ورؤساء المجالس الجهوية، بحيث أن الانتخاب على أساس قاعدة إقليمية، يجعل الإقليم هو مستوى المحاسبة السياسية بالنسبة للمنتخب، في الوقت الذي يكون فيه مطالبا باتخاذ القرار على المستوى الجهوي، وهو الشيء الذي يصعب عملية صناعة القرار داخل المجالس الجهوية، ويؤدي موضوعيا إلى طغيان البعد الإقليمي في المناقشات، وربما حتى في التصورات والبرامج، مما قد يفرغ المؤسسة من البعد الجهوي المطلوب.

وفي هذا الصدد، وإعمالا لمبدأ تثمين التجربة الحالية، لابد من التأكيد أن الإشكالية التي عانت منها المجالس الجهوية منذ سنة 1997 لا تنحصر فقط في الانتخاب غير المباشر للأعضاء، وإنما الإشكالية الأعمق هي القاعدة الإقليمية للانتخاب التي كان لها تأثير سلبي على أداء المجالس الجهوية، وصعوبة جعل البعد الجهوي يسمو على البعد الإقليمي الذي هو أساس انتخاب الأعضاء.

ونظرا لأهمية هذا الجانب وارتباطه بعدة معطيات وعناصر أخرى، يمكن تقديم عدة تصورات وإقتراحات تهدف بالأساس إلى ضمان جعل المجلس الجهوي يعبر بشكل واضح عن تطلعات ساكنة الجهة، ومن بين هذه الإقتراحات انتخاب أعضاء المجالس الجهوية انتخابا مباشرا باللائحة على أساس قاعدة جهوية، مع التنصيب على آلية داخل هذا النمط لضمان تمثيلية منصفة لجميع الأقاليم في اللائحة، مع انتخاب الرئيس بشكل مباشر، ولهذا الإقتراح مزايا عديدة نذكر منها:

- إعطاء مشروعية ديمقراطية أكبر للمجالس الجهوية ورؤسائها، ومدلول فعلي للانتخاب المباشر، تكريس ملموس للمبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة بالنسبة للمنتخبين وخاصة الرؤساء مع تقوية الوضع القانوني للرؤساء، التكريس لتقليد جديد في ممارسة الديمقراطية.
- ويدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجال الجماعات الترابية، ويسجل هذا المقتضى كتعزيز للحكمة الانتخابية.

أجهزة المجلس: تتكون أجهزة المجلس من مكتب ولجان دائمة وكاتب للمجلس ونائبه، إذ يتألف مكتب المجلس من رئيس ونواب للرئيس.

إنتخاب الرئيس: يجتمع المجلس لإنتخاب الرئيس ونوابه ولا يمكن أن يتداول بكيفية صريحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم⁴²⁴. ويجري انتخاب رئيس المجلس في جلسة مخصصة لهذه الغاية خلال 15 يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس⁴²⁵ وهكذا يقدم الرئيس لائحة يحاول أن تكون منسجمة لأعضاء المجلس انطلاقا من البحث عن أغلبية مريحة، ويترشح لمنصب رئيس مجلس الجهة الأعضاء المرتبون على رأس اللائحة التي فازت بمقاعد داخل المجلس، وأن يكون من الأحزاب الخمسة الأولى بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجهة، كما يقدم طلب ترشيح بتزكية من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المترشح باستثناء المرشحين اللامنتمين، وفي هذا إعادة الاعتبار للمؤسسة الحزبية.

وبالتالي اقتصر حصر التنافس على رئاسة المجلس بين رؤساء اللوائح المنتمين للأحزاب الحاصلة على المراتب الخمسة الأولى، ومن شأن هذه التدابير المساهمة في عقلنة تنظيم الجهة وفق تصور منسجم وفعال لتفادي تفكيك بنية التنظيم الجهوي.

مسطرة انتخاب الرئيس ونوابه:

ينتخب رئيس المجلس في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، وفي حالة تعذر ذلك يتم إجراء دور ثاني في نفس الجلسة بين المترشحين المرتبين بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في الرتبتين الأولى والثانية، ويتم الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية للأعضاء المزاولين مهامهم، وإذا لم يحصل أي

⁴²⁴ - يقصد في مدلول القانون التنظيمي بالأعضاء المزاولين مهامهم أعضاء المجلس الذين لا يوجدون في الحالات التالية:

- الوفاة
- الاستقالة الاختيارية
- الإقالة الحكيمة
- العزل
- الإلغاء النهائي للانتخاب
- الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في القانون التنظيمي
- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.

⁴²⁵ - المادة 12 من نفس القانون التنظيمي.

مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث في نفس الجلسة، ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين⁴²⁶.

مباشرة بعد جلسة انتخاب الرئيس، تنعقد مباشرة وتحت رئاسته جلسة لانتخاب نواب الرئيس وبتابع نفس الطريقة المعتمدة لانتخاب الرئيس، يتم انتخاب نواب الرئيس عن طريق الاقتراع باللائحة⁴²⁷، بحيث يقدم الرئيس لائحة النواب التي يقترحها كما يجوز لباقي أعضاء المجلس تقديم لوائح أخرى، وسعياً نحو بلوغ المناصفة المنصوص عليها دستورياً⁴²⁸، يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس، عدداً من المترشحات لا يقل عن ثلث النواب⁴²⁹ وهو ما لم يتم احترامه في تشكيل أغلب مكاتب الجهات في هذه التجربة التأسيسية (اقتراع 4 شتبر 2015)، ونذكر على سبيل المثال مجلس جهة فاس مكناس وحتى الأحزاب المنافسة لم تتقدم بطعن في الموضوع لدى المحاكم المختصة.

وما نسجله هو أن انتخاب الرئيس يمر عبر تقديمه للائحة تمثل الحزب الذي ينتمي إليه أولاً، كما تم اعتماد الانتخاب في دورته، بحيث تتبارى في الدور الأول اللوائح المرتبة في المراتب الخمس الأولى، وإذا لم تحصل على الأغلبية المطلقة يتم اللجوء لدور ثاني بالحسم بين اللائحتين الأولى والثانية لشغل منصب رئيس الجهة.

حالات التنافي:

طبقاً لأحكام المادة 17 من القانون التنظيمي، تتنافى مهام رئيس مجلس الجهة أو نائبه مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب غرفة مهنية أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة، كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وعضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو في مجلس المستشارين أو

⁴²⁶ - المادة 15 من نفس القانون التنظيمي.

⁴²⁷ - إن اعتماد نظام الإقصاء التدريجي لانتخاب نواب الرئيس، على حين بقاء اللائحتين أو اللوائح الحاصلة على الرتبتين الأولى والثانية والتي يتم التصويت عليها بالأغلبية النسبية للحاضرين، هو اعتماد لنمط انتخاب اللائحة الأغلبية، عوض نمط انتخاب اللائحة النسبية، وإذا كان هذا النمط من الانتخاب يحد مبرره في الحرص على ضمان الانسجام بين أعضاء المكتب فإنه وبالمقابل ينطوي على خطورة الإقصاء مكونات وأطراف أخرى من أعضاء مجلس الجهة الشيء الذي يمكن أن تترتب عنه بعض الآثار السلبية على تسيير المجلس.

⁴²⁸ - الفصل 19 من الدستور.

⁴²⁹ - راجع المادة 19 من القانون 111.14.

المجلس الإقتصادي أو الإجتماعي والبيئي أو الهيئة العليا السمي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب فيها.

ويمكن القول أن توسيع دائرة حالات التنافي من شأنه تمكين رئيس الجهة ونوابه من التفرغ لمهامهم، لضمان حكمة جيدة⁴³⁰، أما في قانون 47.96، فالمهام كانت تتنافى مع مهام رئيس عمالة أو إقليم أو رئيس مجموعة حضرية فقط، وهكذا نسجل حرص المشرع على التقليل من تعدد المسؤوليات التي قد تنعكس على قدرة رئيس الجهة في بلورة برامج ومشاريع تنموية، وتملكه لآليات التتبع والمواكبة لتفادي كل ما يشنت ويوزع إمكانياته التنسيقية والتدبيرية.

الإنقطاع عن مزاولة المهام:

في حالة انقطاع رئيس عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 من المادة 22 اعتبر مقالا⁴³¹، ويحل المكتب بحكم القانون بحيث يتم استدعاء المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب داخل أجل 15 يوم من تاريخ معاينة الإنقطاع بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁴³².

أما إذا انقطع الرئيس بدون مبرر أو امتنع عن مزاولة مهامه⁴³³ قام والي الجهة بإعذاره لاستئناف مهامه داخل أجل 7 أيام، وإذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء الأجل أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية⁴³⁴.

⁴³⁰ - حالة تنافي هاته حصلت مع وزير الدولة "محمد العنصر" لما تولى منصب رئيس مجلس جهة فاس- مكناس بعد الانتخابات الجهوية والجماعية ل 4 شتنبر 2015، وهي الانتخابات الأولى بعد دخول القوانين التنظيمية للجهة والجماعات الترابية الأخرى حيز التنفيذ .

⁴³¹ - المادة 22 من نفس القانون التنظيمي 111.14- البنود من 1 إلى 6.

⁴³² - المادة 23 من نفس القانون التنظيمي.

⁴³³ - البند السابع من المادة 22 من القانون التنظيمي 111.14- الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهر.

⁴³⁴ - يعاين قاضي المستعجلات ذلك داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه من حالة الانقطاع، وإذا أقرها يحل المكتب ويستدعي المجلس داخل أجل 15 يوم من تاريخ قرار قاضي المستعجلات لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

وفي حالة انقطاع نائب أو عدة نواب عن مزاولة مهامهم⁴³⁵، يرتقي النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغراً⁴³⁶.

أما في الحالة المشار إليها في البند 7 من المادة 22 يتوجب على رئيس المجلس توجيه إعدار إلى من يهمهم الأمر باستئناف مهامهم داخل أجل 7 أيام، وفي حالة تخلفهم يعقد المجلس في دورة استثنائية بدعوى من الرئيس بإقالة المعنيين بالأمر⁴³⁷.

ما يمكن قوله أن المشرع قد حصر الحالات التي يكون فيها رئيس المجلس في وضعية انقطاع عن مزاولة مهامه، وذلك لتفادي حالات الفراغ الذي قد يمس بالسير العادي للمجلس، كما كان الشأن في التجارب السابقة من خلال قانون 47.96، لاسيما البند السابع المتعلق بالانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرين.

فرق المجلس : على غرار الممارسة البرلمانية، يكون أعضاء المجلس فرقا قصد التنسيق فيما بينهم، ويسلم كل فريق لرئيس المجلس لائحة بأسماء الأعضاء المكونين لفريقهم، وتعلق هذه اللائحة وجوبا بمقر الجهة⁴³⁸، وخلال أول دورة يعقدها المجلس الجهوي، بعد مصادقته على نظامه الداخلي، تشكل لجان دائمة لدراسة القضايا التي يجب أن تعرض عليه⁴³⁹، ولقد حددت المادة 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات عدد اللجان في ثلاث لجان دائمة على الأقل و 7 على الأكثر يعهد إليها على التوالي بدراسة القضايا التالية:

⁴³⁵ - حالة الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 من المادة 22.

⁴³⁶ - في هذه الحالة يقوم الرئيس بدعوى المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب التي أصبحت شاغرة بالمكتب، وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

⁴³⁷ - يوجه الرئيس في هذه الحالة الدعوة للمجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب أو المناصب الدنيا التي أصبحت شاغرة وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

⁴³⁸ - راجع المادة 27 من القانون - يشار إلى أن كيفيات تأليف الفرق وتسييرها واختيار رؤسائها، تحدد في النظام الداخلي للمجلس المنصوص عليه في المادة 35.

⁴³⁹ - اعتمد القانون التنظيمي آلية الانتخاب في اختيار رؤساء اللجان الدائمة حسب ما نصت المادة 29، وذلك بعدما كانت تقنية التعيين هي السائدة في اختيار رؤساء اللجان الدائمة للمجلس الجهوي، حيث أن رئيس هذا المجلس هو الذي يعين رئيس اللجنة من بين أعضاء المكتب، أو أعضاء المجلس الجهوي عند الاقتضاء (أنظر المادة 36 من قانون 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي).

الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، إعداد التراب⁴⁴⁰.

وسعيا لتعزيز دور المعارضة في تطوير الممارسة الجهوية والارتقاء بها، خصصت رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة⁴⁴¹، وذلك قياسا على الوضع الدستوري للمعارضة البرلمانية المنصوص عليها في الفصل 10 من الدستور، بالنظر للطبيعة التداولية التي يشترك فيها البرلمان والمجلس الجهوي.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه إذا كان القانون قد أعطى دورا مهما للجان، وضمن إمكانية الفعالية والتأثير في مسلسل صناعة القرار على صعيد المجلس من خلال التنصيص على إلزامية دراستها للنقط التي تعرض على الدورات، إلا أنه وجب إبداء الملاحظات التالية:

- لم يتم التنصيص بشكل واضح على مهام اللجان خاصة في علاقتها بالمكتب.
- اللجنة المختصة "بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية"، كانت موزعة إلى ثلاثة لجان في قانون سنة 1997، وهذه اللجنة تضم عددا كبيرا من القطاعات، يصعب على المستوى العملي الإلمام بها ودراستها، بالعناية اللازمة من طرف لجنة واحدة.

- حصر مشروع عدد أعضاء اللجان في خمسة على الأقل ونص على أن لا ينتسب العضو إلى أكثر من لجنة واحدة، فكان من المستحسن عدم تنصيب على هذه المقترضات التفصيلية والجزئية في القانون التنظيمي، وتركها للنظام الداخلي كما هو الأمر حاليا، إذ أن هذه المقترضات تعتبر غير مبررة بسبب الأدوار الهامة للجان في دراسة مختلف المواضيع والقضايا قبل أن تعرض على المجلس، بما يقتضيه ذلك

⁴⁴⁰- يحدد النظام الداخلي عدد اللجان الدائمة وتسميتها وغرضها وكيفية تأليفها، ويجب ألا يقل أعضاء كل لجنة دائمة عن 5 وأن لا ينتسب عضو من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة واحدة، وطبقا لأحكام المادة 29 من القانون التنظيمي فإن المجلس ينتخب من بين أعضاء كل لجنة وخارج أعضاء المكتب، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين رئيسا لكل لجنة ونائبا له، وتتم إقالتها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن المرشح الأصغر سنا فائزا، وفي التعادل، يعلن المترشح الأصغر فائزا، ويجب أن يراعى في الترشيح لرئاسة اللجان الدائمة السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء المنصوص عليها في الفصل 19 من الدستور

⁴⁴¹- المادة 30 من القانون التنظيمي 11.14.

من ضرورة ضمان أوسع قاعدة للمشاركة، وفتح المجال لأكثر عدد ممكن من الأعضاء لحضور إجتماعاتها، في إطار مبادئ الفعالية والنجاعة والمردودية.

- إغفال التنصيب على إحداث لجان أخرى تختص على سبيل المثال ب: التعاقد، البنيات التحتية، التنمية القروية، التنمية البشرية...

من أجل ضمان الانسجام والتكامل بين عمل المكتب وعمل اللجان كان من الأجدر التنصيب على تكليف أحد نواب الرئيس بمهمة التنسيق بين اللجان.

وإعمالاً لمبدأ التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للمجلس الجهوي، وعلى اعتبار أن مجلس الجهة أصبح يعد نظاماً داخلياً يتماشى مع طبيعة وخصوصية التدبير الجهوي، كان من الأولى ترك الصلاحية للمجلس في تحديد عدد اللجان، ومجالات إشتغالها، وعدم التنصيب عليها وتحديدها في القانون التنظيمي.

إجتماع اللجان: تجتمع كل لجنة دائمة بطلب من رئيس المجلس ومن رئيسها أو ثلث أعضائها لدراسة القضايا المعروضة عليها، وتعرض النقط المدرجة في جدول أعمال المجلس لزوماً على اللجان الدائمة المختصة لدراستها، ويجوز لرئيس اللجنة أن يستدعي بواسطة رئيس المجلس الموظفين المزاولين مهامهم لمصالح الجهة للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية، يمكنه كذلك أن يستدعي للغاية نفسها بواسطة رئيس المجلس، وعن طريق والي الجهة موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل إختصاصهم الدائرة الترابية للجهة⁴⁴² ولا يسمح للجان الدائمة أو المؤقتة ممارسة أي صلاحية مسندة للمجلس أو لرئيسه⁴⁴³.

ومن أجل إعطاء دور مهم للجان لدراسة النقط المدرجة في جدول الأعمال التي تدخل ضمن إختصاصاتها، فقد ألزمها المشرع بضرورة دراستها لكونها تتوفر على إمكانية تجويد الإقتراحات والمشاريع قبل دراستها من طرف المجلس.

تتوفر كل جهات المملكة على إدارة يتم التداول في كيفية تنظيمها وكذا تحديد إختصاصاتها داخل دورات الجهة من خلال مقرر يتخذه المجلس الجهوي ولا يصبح قابلاً

⁴⁴² - المادة 31 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁴³ - المادة 33 من نفس القانون التنظيمي.

للتنفيذ إلا بعد موافقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁴⁴⁴. وتعمل المجالس الجهوية المنتخبة على القيام بالمهام التنموية انطلاقاً من الإختصاصات التي حددها القانون التنظيمي للجهات.

الفقرة الثانية: الإدارة الجهوية

تعتبر الإدارة بصفة عامة الأداة الرئيسية لرئيس المجلس الجهوي في تنفيذ مقررات المجلس لذلك مكن المشرع جميع جهات المملكة من إدارة جهوية تتكون لزوماً من مديريتين:

أولاً: المديرية العامة للمصالح

نص القانون التنظيمي للجهات على أنه يعود لرئيس الجهة من خلال سلطة التعيين في منصب مدير عام للمصالح الذي تدرج مهامه في كل ما يتعلق بالتنظيم والإشراف على إدارة الجهة التي يعتبر موظفوها تابعين لنظام خاص بموظفي الجماعات الترابية مع استحضار خصوصية الجماعات الترابية التي لا تتميز بالتجانس فيما بينها، ويعود لهذا القانون خاصية تحديد حقوق وواجبات الموظفين بالإدارة الجهوية، بالإضافة إلى وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم طبقاً لما هو منصوص عليه بالنسبة لموظفي الدولة في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، مع استحضار خصوصيات الوظيفة الجهوية.

ويعمل مدير المصالح تحت الإشراف المباشر لرئيس الجهة على تنسيق العمل الإداري بين مصالح إدارة الجهة والسهر على حسن سيره، حيث نجد مدير المصالح مطالب بتقديم تقارير في هذا الباب لرئيس الجهة كلما طلب منه ذلك، وهكذا نلاحظ أن هذه البنية الإدارية التي تشتغل إلى جانب الرئيس وتحت إشرافه، تتحمل مسؤولية تتبع أو مراقبة أطر وموظفي الجهة كل واحد حسب المهام المنوطة به داخل سيرورة تفعيل برنامج التنمية الجهوية.

ويمكن القول أن منصب المدير المكلف بالمصالح عوض منصب الكاتب العام للجهة الذي نصت عليه المادة 51 من القانون 47.96.

⁴⁴⁴ - الكتاب الأول حول الجهوية المتقدمة، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2010، ص. 43.

ويمارس مدير المصالح مهامه بقرار يفوض له رئيس الجهة من خلاله كل ما يتعلق بالسير العادي للجهة، وهو ما يجعل مؤسسة المدير العام ذات أهمية بالغة على مستوى التنسيق والتتبع للعمل الجهوي، حيث سيكون مطالب بالتعاون مع باقي المسؤولين الآخرين بالجهة، من أجل:

- وضع برنامج استعجالي للتكوين والتكوين المستمر يمكن من النهوض بمستوى الأطر الإدارية والتقنية التي تبدي استعدادها للنهوض بالإدارة الجهوية، وكذلك الأمر بالنسبة للمنتخبين الجهويين وحتى الجماعيين منهم.

- المشاركة في العمل على توظيف الكفاءات في المجال الإداري والمالي والهندسي وفق معايير الكفاءة وبعيدا عن منطق المحسوبية والزبونية والقرابة، حتى تتمكن الأجهزة الإدارية الجهوية من الإستجابة لمتطلبات التنمية الجهوية⁴⁴⁵.

كما أن مدير المصالح مكلف إلى جانب مساعدة رئيس المجلس الجهوي بمهام أخرى، حيث يحضر دورات لجنة الإشراف والمراقبة الخاصة بتدبير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بصفة استشارية، وفي هذا الإطار فهو ممنوع من أن يربط مصالح خاصة مع الجهة ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها أو مع الهيئات أو المؤسسات الترابية، وبشكل عام فهو ممنوع من ممارسة أي نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح سواء كان ذلك بصفته الشخصية أو بصفته مساهما أو وكلا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروع⁴⁴⁶.

ثانيا: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس

يعين رئيس المجلس الجهوي إلى جانبه مديرا لشؤون الرئاسة والمنتخبين يعهد له بمهام تدبير وتسيير الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه، حيث يقوم بهذه الصفة الإدارية بالمهام التالية:

- مساعدة الرئيس في إعداد القانون الداخلي للمجلس؛

⁴⁴⁵ - عبد اللطيف الهلالي، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص. 106.

⁴⁴⁶ - المادة 68 من القانون التنظيمي 111.14.

- ربط الصلة بين المجلس وولاية الجهة؛
- السهر على إعداد وتنظيم دورات المجلس وإعداد الملفات المزمع دراستها والتصويت عليها في الدورة، كما يوجه بعد أخذ رأي رئيس المجلس إستدعاءات حضور الدورات العادية والإستثنائية لكل موظف أو عون الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجهة، ويعمل على إعداد وكتابة قرار تمديد أشغال الدورة، ويسهر على توجيهه لوالي الجهة بعد استشارة وأخذ ملاحظات رئيس الجهة؛
- يبلغ أعضاء المجلس الجهوي بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة مرفقا بجدول الأعمال والجدول الزمني لجلسات الدورة.
- يصنف ويرتب مقررات المجلس الجهوي الموقع عليها من قبل رئيس مجلس الجهة وكاتب المجلس؛
- يسهر على تعليق جدول أعمال الدورات بمقر الجهة مع حفظ سجل المداولات الخاص بدورات المجلس؛
- العمل على تتبع تكوين منتخب المجلس الجهوي، يعمل على إعداد لائحة التعويضات الخاصة برئيس مجلس الجهة وأعضائها حسب ما هو منصوص عليه قانونا؛
- مساعدة اللجان الدائمة للمجلس على القيام بمهامها من خلال برمجة اجتماعاتها؛
- تلقي تقارير اللجان الدائمة؛
- العمل على تتبع حضور وغياب أعضاء المجلس الجهوي خلال انعقاد دورات المجلس وتلقي أسباب غياب أعضاء المجلس.

الفرع الثاني: اختصاصات الجهة

منح دستور 2011 الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، وحدد القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، شروط عملها والاختصاصات الموكولة إليها حتى تصبح إطار ترابي حقيقي للتنمية

المندمجة والمستدامة⁴⁴⁷، ولهذه الغاية خولها المشرع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها من هذه الأخيرة.

وجاء القانون التنظيمي الحالي باختصاصات جديدة وتقريرية للجهة، مما يفتح أمامها آفاقاً عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁴⁴⁸.

الفقرة الأولى: الإختصاصات الذاتية للجهة

تشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجهة⁴⁴⁹ في مجال معين بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية بالأعمال الخاصة بهذا المجال، حيث تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

أولاً: الاختصاصات الذاتية في تنفيذ برنامج التنمية الجهوية

بالنسبة للتنمية الجهوية⁴⁵⁰ تهم هذه الاختصاصات الميادين التالية :

التنمية الاقتصادية: وتتحدد العمليات أو المسائل التي تدخل في نطاق اختصاص التنمية الاقتصادية الذي تتولاه الجهة في دعم المقاولات وتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة⁴⁵¹.

التكوين المهني والتكوين المستمر وإنعاش الشغل: تحدث الجهة مراكز جهوية للتكوين، وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل، كما تشرف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجلس وموظفي الجماعات الترابية⁴⁵².

التنمية القروية: تعمل الجهة في الوسط القروي على إنعاش الأنشطة غير الملاحية وبناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

⁴⁴⁷ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 103.

⁴⁴⁸ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 39-40.

⁴⁴⁹ - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 95.

⁴⁵⁰ - عماد أبركان، مرجع سابق، ص. 50.

⁴⁵¹ - المادة 82 من القانون 111.14.

⁴⁵² - الجهة والجهوية والتشغيل، مرجع سابق، ص. 119.

النقل: تناط بالجهة مهمة إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة وتنظم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

الثقافة: تتولى الجهة مهام الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها وتنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.

البيئة: تتولى الجهة صلاحيات أساسية تكمن في تعبئة وتدبير المنتزهات الجهوية، ووضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء، وكذا إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

التعاون الدولي: لقد أتاح القانون التنظيمي للجهة إمكانية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، على أنه لا يمكن إبرام اتفاقية بين جهة أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية.

ولعلقنة عمل الجهة، فرض عليها القانون التنظيمي وضع برنامج للتنمية الجهوية خلال السنة الأولى من مدة انتداب مجلسها، والعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه على مدى ست سنوات تحدد من خلاله الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية على أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لإمكانيات وحاجيات الجهة، وتحديد الأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع، كما يتعين أن يواكب هذا البرنامج التوجهات الاستراتيجية لاساسية الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى، وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للجهة، مع إتاحة إمكانية تفعيل برنامج التنمية الجهوية في إطار تعاقدى بين

الدولة والجهة وباقي المتدخلين⁴⁵³، لكن مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه تحدد بنص تنظيمي⁴⁵⁴.

ثانياً: الإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب

بالنسبة للإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب⁴⁵⁵، فإن الجهة تضع تحت إشراف رئيس مجلسها التصميم الجهوي لإعداد التراب⁴⁵⁶، باعتباره وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي⁴⁵⁷، وذلك في إطار توجيهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة، ويهدف هذا التصميم إلى تحقيق التوازن بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة وتأهيل المجال وفق رؤية استراتيجية واستشرافية بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية من خلال وضع إطار عام للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية، وتحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات وبرمجة إجراءات تثمينها، وكذا مشاريعها المهيكلية⁴⁵⁸، وفي هذا الإطار يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها أو تلك التي تم التعاقد في شأنها.

⁴⁵³ - المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14.

⁴⁵⁴ - المادة 86 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁵⁵ - محمد بشكوا، الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص. 63.

⁴⁵⁶ - ينطلق هذا التصميم من تحديد الخيارات الكبرى لتدبير المجالات الترابية لمختلف الجهات ويعتمد على مقارنة التدبير الاستراتيجي وصياغة الأولويات التنموية لمختلف أقاليم وعمالات كل جهة، مع ضمان حد أدنى مع التوازن في إحداث المناطق الاقتصادية وتخصيصها بين الأقاليم داخل كل جهة، وباستحضار التخصصات الفلاحية والصناعية والتجارية والخدمات لكل إقليم.

⁴⁵⁷ - لقد قلص المشرع دور وظيفة التصميم الجهوي لإعداد التراب وذلك لأنه لم يتم التنصيب على أنه يجب على الدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية التقيد بأحكامه في إطار البرامج القطاعية لضمان الالتقائية.

⁴⁵⁸ - تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب.

الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للنقل

يجعل القانون التنظيمي الجهة شريكا أساسيا للدولة للسعي إلى تحقيق وإنجاح السياسات العمومية في مختلف المجالات إذ تشمل الإختصاصات المشتركة⁴⁵⁹:

أولا: طبيعة الإختصاصات المشتركة

حسب المادة 91⁴⁶⁰ من القانون التنظيمي رقم 111.14 تمارس الجهة الإختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

التنمية الإقتصادية:

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية؛
- التنمية المستدامة؛
- الشغل؛
- البحث العلمي التطبيقي.

التنمية القروية:

- تأهيل العالم القروي؛
- تنمية المناطق الجبلية؛
- تنمية مناطق الواحات؛
- إحداث أقطاب فلاحية؛
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

التنمية الإجتماعية:

- التأهيل الاجتماعي؛
- المساعدة الإجتماعية؛
- إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة؛
- إنعاش السكن الاجتماعي؛
- إنعاش الرياضة والترفيه.

⁴⁵⁹ - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 98.

⁴⁶⁰ - المادة 91 من القانون التنظيمي 111.14.

البيئة:

- الحماية من الفيضانات؛
- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر؛
- المحافظة على المناطق المحمية؛
- المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية؛
- المحافظة على الموارد المائية.

الثقافة:

- الإعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية؛
- صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية؛
- إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية؛

السياحة:

- إنعاش السياحة.

تمارس الإختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة (المادة 192)⁴⁶¹ يمكن للجهة بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن إختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة، إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها⁴⁶².

ثانيا: الإختصاصات القابلة للنقل

الإختصاصات المنقولة هي تلك الإختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهات في مجالات تحدد اعتمادا على على مبدأ التفريع⁴⁶³، وتمارس حاليا هذه الإختصاصات من طرف مختلف القطاعات الوزارية، حيث قام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على

⁴⁶¹ - المادة 192 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁶² - أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2015، ص. 48.

⁴⁶³ - عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكاليات توزيع الإختصاصات والتأطير الدستوري - دراسة مقارنة - ص 13 الطبعة الأولى 2017.

تفصيلها ليتم ذلك بين القطاع الوزاري المعني وكل جهة، وذلك حسب المؤهلات والخصوصيات المجالية والطبيعية والاقتصادية لكل جهة⁴⁶⁴.

إن الملاحظ أن هذه الاختصاصات الواسعة المخولة للجهات تمنحها سلطة حقيقية للتدخل في المجالات الأساسية داخل دائرتها الترابية⁴⁶⁵، إلا أن ممارستها رهينة بتوفر الموارد المالية والبشرية⁴⁶⁶، ذلك أن الموارد المالية تعتبر حجر الزاوية في نظام اللامركزية بشكل عام⁴⁶⁷، وشرطا ضروريا لنجاح التجربة الجهوية، حتى تتوفر الجهات على موارد مالية قارة ومستقلة لتمويل تدخلاتها، كما تعد الموارد البشرية من العناصر الاستراتيجية في عمل المؤسسات الجهوية، فبواسطتها يتم تفعيل وتجسيد هذه الاختصاصات الواسعة المنوطة بالجهات، مما يفرض توفر هذه الأخيرة على فئة من المنتخبين والأطر الإدارية ذات كفاءة وخبرة في مجال التدبير.

أما بالنسبة لقانون الجهات الجديد، فإذا كان المشرع قد احتفظ بالتقسيم الثلاثي لإختصاصات الجهة كما كانت مسطرة في قانون 47.96 مع تغيير أساسي فيما يتعلق باختصاصات إمكانية إبداء الآراء وتعويضه باختصاصات مشتركة مع الدولة والمحافظة على الإختصاصيين الآخرين، الذاتية والمنقولة من الدولة⁴⁶⁸، إذ لا يوجد تعديل أساسي في إختصاصات الجهة على مستوى الشكل، فما يمكن استنتاجه من الوضع الجديد هو أن الدولة ستحتفظ بأهم الإختصاصات والصلاحيات وستمنح للجهة الإختصاصات التدبيرية المحطة في إطار الإختصاصات الذاتية لأن الدولة ستظل حاضرة بقوة في نوعين من الإختصاصات المشتركة والمنقولة⁴⁶⁹.

⁴⁶⁴- دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية 2016، ص 67 الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma

⁴⁶⁵- رشيد أجلاب، مرجع سابق، ص. 63-64.

⁴⁶⁶- Jaques Morean, administration régionale ; départementale et municipale, édition dalloz, 2^{ème} édition, 1999, p. 192.

⁴⁶⁷- Mohamed Brahimi, Le Financement des collectivités locales au Maroc, RMALD. Editions Maghrébines Casablanca, 1995, p. 6.

⁴⁶⁸- بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، ص. 100.

⁴⁶⁹- معاذ الراضي، مرجع سابق، ص. 40.

المطلب الثاني: آليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية للجهة

من أجل أن تقوم الجهة بوظائفها وأدوارها التنموية قصد تلبية وإشباع حاجات الساكنة على مستوى الجهة، عمل المشرع على خلق أجهزة إدارية وتقنية تتولى مهام تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية وتتبعها وتقييمها.

الفرع الأول: أجهزة تنفيذ المشاريع

إن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة⁴⁷⁰، التي تهدف إلى تكريس التنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا⁴⁷¹.

وبصدور دستور 2011 وتنزيل مقتضياته المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تم إرساء قواعد جهوية متقدمة جعلت ضمن أولوياتها ضمان الحكامة الجيدة، ونظرا للدور العام الذي أصبحت تلعبه الجهة في مجال التنمية، فقد كان لزاما أن يتم التفكير في آلية فعالة لتعزيز قدراتها التنفيذية والتدبيرية وترسيخ مبدأ الحكامة الجيدة.

الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

تم تمكين المجلس الجهوي من وكالة تحمل اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، وهي شخص اعتباري خاضع للقانون العام، ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويوجد مقرها داخل الدائرة الترابية للجهة⁴⁷².

غير أن هذه الإستقلالية المفترضة للوكالة ليست ذات طبيعة مطلقة، وإنما تبقى خاضعة، من جهة لوصاية مجلس الجهة الذي يعمل على أن تحترم أجهزتها المختصة، وخاصة فيما يتعلق بالمهام المنوطة بها أحكام القانون التنظيمي للجهات، وللمراقبة المالية للدولة على غرار المنشآت والهيئات العامة الأخرى⁴⁷³.

⁴⁷⁰ - الفصل الأول من دستور 2011.

⁴⁷¹ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة.

⁴⁷² - المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴⁷³ - المادة 129 من نفس القانون التنظيمي.

وتتركز المهام المنوطة بالوكالة في قيامها بدورين أساسيين: ويتمثل الدور الأول في إمداد مجلس الجهة بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية.

ويبدو أن اضطلاع الوكالة بهذا الدور سيمكنها من التوفر على المعلومات الخاصة بمخططات التنمية والتي ستساعدنا في تكوين تصور متكامل عنها.

أما الدور الآخر الذي تقوم به الوكالة والذي يتمثل في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة فيوجد في صلب المهام المنوطة بها والتي تم إحداثها من أجلها.

انطلاقاً من هنا يمكن القول إن الوكالة أصبحت تأخذ مساحة شاسعة على حساب الإدارة الجهوية في تحريك وإنجاز المشاريع المزمع القيام بها من لدن مجلس الجهة من خلال مساهمتها في صياغة الرؤى والدراسات الأولية للمشاريع والبرامج ومن خلال هذه الأدوار التي أنيطت بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، يمكن القول بأن المشرع أراد أن يجعلها في صلب الدينامية التنموية وبمثابة الآلية الفعالة للانتقال إلى تنفيذ المقاربة المجالية وإضفاء الفعالية والنجاعة على التدبير العمومي ضماناً للحكمة على مستوى الجهة. حيث يظهر جلياً أن البعد التقني والاستثمار في التقنوقراط أخذ طريقه للتدبير الجهوي، بعد أن عرف بعض الانحصر مركزياً، حيث أصبح التأطير التقنوقراطي يظهر من خلال الموقع الوظيفي الذي تحتله هذه الفئة في هرم المؤسسات العامة والأقسام والمصالح التي يرأسونها داخل مختلف مصالح الوزارات، والتي تعتبر بمثابة العلبة السوداء في صنع القرارات، ومن هذا المنطلق يلاحظ أن الدولة ومن خلال القانون التنظيمي للجهات نحت نفس المنحى، حيث نص القانون على اعتماد آلية تقنية تعمل إلى جانب المجالس المنتخبة بغية تنزيل وتفعيل برامج التنمية الجهوية، ولعل من أهم هذه الوسائل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، التي تعتبر شخص معنوي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري من أجل تمكين الجهات من تدبير شؤونها في كل ما يتعلق بالمساعدة القانونية والتقنية والهندسية والمالية مع تقديم الدعم عند دراسة وإعداد البرامج والمشاريع التنموية، وهكذا يمكننا أن نقول أن الجهة أصبحت برأسين في هذه المرحلة التأسيسية. وهو مؤشر على الحذر الذي ينفذه المركز في علاقته بالجهات مما يوحي أن النخب الجهوية المنتخبة غير قادرة على تحمل مسؤوليتها كاملة في

الوفاء بالتزاماتها بعيدا عن منطق التعيين. وتشعر الوكالة في مزاولة أعمالها من تاريخ تعيين مدير لها وخلال السنة الأولى من مدة انتداب المجالس الجهوية⁴⁷⁴، إلا أنه لاحظنا تأخر غالبية الجهات في هاته المرحلة التأسيسية من تعيين مدير هذه الوكالة في السنة الأولى من ممارسة الجهة لمهامها، مما أثر سلبا على إنجاز مجموعة من المشاريع التنموية في هدر واضح لمفهوم الزمن الانتخابي والانتدائي والسياسي.

وتخضع الوكالة بحكم القانون بمراقبة مجلس الجهة، بهدف الوقوف على مدى احترام الوكالة لأحكام القانون التنظيمي للجهات⁴⁷⁵، وخاصة ما يتعلق بالمهام المنوطة بها، وتخضع الوكالة أيضا للمراقبة المالية للدولة وفق أحكام قانون المحاسبة العمومية، وهي مطالبة بمد المجلس الجهوي بكل أشكال المساعدة القانونية أو الهندسية أو التقنية أو المالية، ثم تمكين المجلس بكل ما يتعلق بإعداد المشاريع والبرامج التنموية. كما يمكن للمجلس إسناد صلاحيات استغلال وتدبير بعض المشاريع لحساب الجهة من طرف الوكالة، وهذه الأخيرة أيضا تتمتع بقوة اقتراحية تجاه المجلس حينما يتعلق الأمر بإحداث شركات التنمية الجهوية.⁴⁷⁶

فما هي الأجهزة المسيرة للوكالة؟

يسير الوكالة مدير عام ويدير شؤونها لجنة للإشراف والمراقبة.

أولا: لجنة الإشراف والمراقبة

يرأس هذه اللجنة رئيس المجلس الجهوي وتتكون من :

- رئيس المجلس الجهوي رئيسا؛
- عضوين من مكتب مجلس الجهة بتعيين من رئيس المجلس الجهوي؛
- عضو يمثل فرق المعارضة يعينه المجلس؛
- رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة للجهة؛
- رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة؛

⁴⁷⁴ - المادة 144 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁷⁵ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 312-313.

⁴⁷⁶ - المادة 145 من نفس القانون التنظيمي.

- رئيس لجنة الإعداد الترابي للجهة.

يباشر أعضاء لجنة الإشراف والمراقبة أعمالهم ولو تم توقيف أو حل مجلس الجهة إلى حين تعيين لجنة تخلفها من بعدانتخاب أعضاء جدد للمجلس وأجهزته⁴⁷⁷. حيث يظل أعضاء اللجنة خاضعين لأحكام المادة 68 من القانون التنظيمي أعلاه في حالة تنازع المصالح وإلا وقع تحت طائلة أحكام المادة 67 التي يتم بموجبها إحالة ملف المعني بالأمر أو المعنيين بالأمر إلى المحكمة الإدارية من قبل والي الجهة بعد استنفاد الإجراءات المسطرية الواردة في الفقرتين 1 و 2 من المادة 67، وينتج عند ثبوت الأفعال المنسوبة إليه أو إليهم التوقيف عن مزاولة المهام الموكولة إليهم إلى حين البث في طلب العزل، كما أنه في هذه الحالة فالإحالة عن المحكمة لا تحول دون المتابعة القضائية.

❖ مهام وصلاحيات لجنة الإشراف والمراقبة

إن الصلاحيات الموكولة لهذه اللجنة تم تحديدها وفقا لأحكام المادة 134 من نص القانون التنظيمي 111.14، حيث تتمتع بجميع الصلاحيات والسلط اللازمة لإدارة الوكالة، وهي بذلك تقوم وبعد المداولة بالصلاحيات المذكورة أسفله:

- وضع برنامج عمل الوكالة؛
 - حصر الميزانية السنوية والبيانات الموازناتية المتعددة السنوات؛
 - المصادقة على القوائم التركيبية المتعلقة بمالية الوكالة؛
 - تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة؛
 - المصادقة على التقرير السنوي الذي يعده المدير العام للوكالة حول سير وأنشطة الوكالة ووضعها المالي والمنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها⁴⁷⁸؛
 - طلب إجراء عملية الافتحاص والمراقبة والتقييم عند الاقتضاء؛
- ويتضح أن رئيس لجنة الإشراف والمراقبة الذي هو نفسه رئيس المجلس الجهوي مطالب بتقديم كل منجزات الوكالة خلال الدورة العادية لشهر أكتوبر من كل سنة.

⁴⁷⁷ - المادة 133 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁷⁸ - المادة 139 من نفس القانون التنظيمي.

❖ اجتماعات لجنة الإشراف والمراقبة

حسب منطوق المادة 135 من القانون التنظيمي هذه اللجنة تجتمع بدعوة من رئيسها، وتكون هذه الدعوة مرفقة بجدول الأعمال وجل الوثائق المرتبطة بالنقاط الواردة فيه، وهذه الاجتماعات تنعقد ثلاث دورات في السنة خلال أشهر فبراير ويناير وشتنبر وكلما دعت الضرورة إلى ذلك.

إن رئيس الجهة له صلاحيات دعوة اللجنة لعقد اجتماع استثنائي، كما يحضر هذه الاجتماعية بصفة استشارية كل من:

- والي الجهة أو من ينوب عنه؛
 - المدير العام للمصالح لدى رئيس مجلس الجهة؛
 - المدير العام لوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع الذي يتولى تحرير محاضر الجلسات وحفظها، كل شخص يتم استدعاؤه من قبل رئيس اللجنة يراه مفيدا لاجتماع اللجنة.
- وهكذا فمداولات لجنة الإشراف والمراقبة لا تكون صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف عدد أعضائها، وفي حالة تعذر ذلك يؤجل اجتماع اللجنة إلى اليوم الموالي من أيام العمل، وفي حالة عدم اكتمال نصف الأعضاء يؤجل الاجتماع مرة ثانية إلى اليوم الموالي من أيام العمل، وينعقد الاجتماع بمن حضر من الأعضاء. كما أن قرارات اللجنة تتخذ بالأغلبية المطلقة، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه رئيس اللجنة.

ثانيا: المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع

يعد منصب المدير العام للوكالة⁴⁷⁹ اللبنة الثانية لتدبير شؤون مجلس الجهة، بحيث يقوم بتدبير الوكالة بطريقة مستقلة مع احترام تام للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل محترما المعايير الاحترافية الحديثة لآلية التدبير العمومي من استراتيجية واضحة ولوحة للقيادة واعتماد آليات التدقيق والمحاسبة التحليلية.

إن تعيين المدير العام يخضع إلى مبدأي الكفاءة والاستحقاق، بعد أن يتم اختياره من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض من شخصيات مستقلة واحترافية بعد فتح باب الترشيح لهذا

⁴⁷⁹ - يعتبر منصب المدير العام للوكالة منصبا إداريا وتقنيا، بحيث يجب أن تتوفر فيه جميع شروط الكفاءة لولوج هذا المنصب حتى يتسنى للمجالس الجهوية ترجمة تصوراتها وقراراتها المتعلقة بتحقيق التنمية.

المنصب، وبعد ذلك يعين المدير العام بقرار لرئيس الجهة الذي يخضع لتأشيرة وزارة الداخلية، ويعتبر هذا التوظيف تعاقدى ما بين رئيس الجهة والمدير العام الذي يكون مطالبا بتقديم الحساب عن نتائج وحصيلة تدبيره للجنة الإشراف والمراقبة، وفي هذا الإطار منح القانون التنظيمي للجهة من خلال المادة 38 المدير العام للوكالة مجموعة من السلطات والصلاحيات لتسيير الوكالة⁴⁸⁰.

وهكذا فهو من:

- ينفذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة؛
- يسير شؤون الوكالة ويتصرف باسمها؛
- يمثل الوكالة امام القضاء بتلقي أو إقامة الدعاوى من أجل الدفاع عن مصالح الوكالة؛

- يهيئ ويعد مشروع ميزانية الوكالة؛
- يهيئ التقرير السنوي الخاص بسير الوكالة ووضعيتها المالية، وكذا المنازعات التي يمكن أن تكون الوكالة طرفا فيها والمطالب بعرضه على لجنة الإشراف والمراقبة خلال انعقاد الدورة العادية للجهة لشهر أكتوبر.

أما بخصوص تسيير أعمال الوكالة المالية والإدارية وتماشيا مع مبدأ اللاتركيز الإداري، يمكن للمدير تفويض الإمضاء إلى مستخدمي إدارة الوكالة تحت مسؤوليته ومراقبته (المادة 139 من القانون التنظيمي السالف الذكر) نظرا لكونه الرئيس التسلسلي لمستخدمي الوكالة، وبهذه الصفة فهو له أيضا الحق في تعيين أو إعفاء مستخدمي الوكالة طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وهو الأمر بالصرف المكلف بقبض المداخل وصرف النفقات في الأبواب التالية (المادتين 141-142 من القانون التنظيمي):

باب المداخل:

- مخصصات التسيير والاستثمار المرصودة للوكالة من لدن مجلس الجهة؛

⁴⁸⁰ - تعتبر الصلاحيات الموكولة إلى مدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع صلاحيات جد ثقيلة سواء في إطار علاقته بمجلس الجهة أو برئيس الجهة من جهة، ومن ناحية وبالعلاقة بالسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لما لمهامه من تأثير وأثر على البعد التنموي.

- الموارد المتأتية من استغلال وتدبير مشاريع وبرامج التنمية التي يعتمد عليها ويقرها مجلس الجهة.

باب النفقات:

- نفقات التسيير والإستثمار؛
 - المبالغ المدفوعة للجهة المتأتية من استغلال أو تدبير المشاريع؛
- جميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة.
- كما يساعد المدير العام للوكالة لكي تقوم ببلورة وتنفيذ البرامج التنموية على المستوى الجهوي طاقم إداري مكون من (المادة 143 من القانون التنظيمي):
- الأعوان والمستخدمين الذين يتم التعاقد معهم أو توظيفهم من قبل الوكالة طبقا للنظام الأساسي المصادق عليه من قبل لجنة الإشراف والمراقبة؛
 - الموظفين الملحقون لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى؛
 - الموظفين والأعوان الموضوعين رهن الإشارة الوكالة من طرف الدولة أو باقي الجماعات الترابية الأخرى.

وفي حالة إخلال المدير العام للوكالة بمهامه بشكل جسيم، فإنه يكون معرضا للعقوبة أو للفصل بقرار معلل يتخذه ويبلغه رئيس مجلس الجهة، ويتم اتخاذ هذا القرار باقتراح من لجنة الإشراف والمراقبة، بعد أن تكون هذه اللجنة قد استعملت إلى توضيحات المدير العام حول كل ما نسب إليه.

وعموما يتضح جليا مما سبق تقديمه ان الجهة اليوم بالمغرب اصبحت تدار برأسين وهو ما يمكن قراءته في عدم ثقة المركز في النخبة الجهوية المنتخبة والتي سيتم مساءلتها امام الناخبين بعد نهاية الولاية التأسيسية الحالية في حين يبقى المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع بعيدا عن أية مساءلة شعبية. كما ان هناك ازدواجية في تنفيذ مشاريع التنمية الجهوية بين ادارة الجهة والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع وهو ما قد يترتب عنه هدر للمكانيات والطاقات والزمن وبالتالي التأثير السلبي على تحقيق التنمية.

الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية

لتقوية دور الفاعلين في تنفيذ برامج التنمية أضاف المشرع إلى جانب الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، من خلال القانون التنظيمي للجهات إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية، وذلك لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية، باستثناء تدبير الملك الخاص للدولة⁴⁸¹ بحيث يجوز تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته بناء على مقرر المجلس المعني، تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعة الجهات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%، وفي جميع الأحوال يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام. بحيث لا يجوز لشركة التنمية الجهوية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

ويجب أن تبلغ محاضر اجتماعات الأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية إلى الجهة ومجموعاتها والجماعات الترابية المساهمة في رأسمالها وإلى والي الجهة داخل أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ الاجتماعات.

تكون مهمة ممثل الجهة بالأجهزة المسيرة لشركة التنمية الجهوية مجانية، غير أنه يمكن منح تعويضات يحدد مبلغها وكيفيات صرفها بنص تنظيمي⁴⁸².

أما في حالة توقيف مجلس الجهة أو حله، يستمر ممثل الجهة في تمثيلها داخل مجلس إدارة شركات التنمية المشار إليها أعلاه إلى حين استئناف مجلس الجهة لمهامه أو انتخاب من يخلفه، حسب الحالة⁴⁸³.

وتعتبر هذه الشركات بمثابة رافعة لتطوير الشراكة المؤسساتية بين القطاعين الخاص والعام باعتبارها الشكل الوحيد الذي يمكن للجماعات الترابية من إنشاء شركة

⁴⁸¹ - المادة 145 من نفس القانون التنظيمي 111.14.

⁴⁸² - المادة 146 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁸³ - المادة 147 من نفس القانون التنظيمي.

مجهولة الاسم مع الاحتفاظ بأغلبية الأسهم، وذلك عن طريق الاشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص أو العام والتي حدد المشرع غرضها في حدود الأنشطة ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تدخل في مهام واختصاصات الجماعات الترابية ومجموعاتها، باستثناء تدبير الملك الخاص الجماعي⁴⁸⁴، ونجد المادة 145 من القانون التنظيمي 111.14 تنص على ما يلي: "يمكن للجهة ومجموعات الجماعات الترابية ... إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحديث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة...".

وحيث أن شركات التنمية الجهوية شركة مساهمة، فإنها تخضع من حيث المبدأ للقانون التجاري، وما يترتب عن ذلك من الحفاظ على الدفاتر التجارية، والخضوع للضريبة على الأرباح، واختصاص القانون التجاري في المنازعات الناتجة عن مزاوله نشاطها، لكن دون الخروج عن المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العمومي. وما دام الهدف الرئيسي لتدخل الجهة يكمن في تحقيق المصلحة العامة، وهو نفس الهدف الذي يمكن أن نطمح إليه من خلال نظام شركة التنمية الجهوية، لذلك فإن قواعد القانون العام تبقى الأحكام العامة لهذا النظام مع خضوعه لقواعد القانون الخاص كلما استدعت ذلك طبيعة النشاط الاقتصادي للشركة، وتخضع هذه الشركات لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، حيث نجد مادته الأولى تعرفها بأنها: "شركة تجارية بحسب شكلها وكيفما كان غرضها يقسم رأسمالها إلى أسهم قابلة للتداول، مماثلة لحصص نقدية أو عينية دون أية حصة صناعية، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها على ألا يقل عدد المساهمين عن خمسة ولا يتحملون أية خسارة إلا في حدود حصصهم".

⁴⁸⁴ - عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي الجهوي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2015-2016.

كذلك فإن شركة التنمية الجهوية يديرها مجلس الإدارة وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل وإثنا عشر على الأكثر، ويرفع هذا العدد إلى 15 عضوا إذا كانت الشركة مسعرة في بورصة القيم، أو يتم التنصيب في قانونها الأساسي على تبني مجلس الإدارة الجماعية ذات مجلس الرقابة، كما حددتها المادة 77 من القانون 17.95⁴⁸⁵، وفي هذه الحالة يتكون مجلس الإدارة الجماعية من عدد من الأعضاء محدد في النظام الأساسي، على ألا يتجاوز خمسة أعضاء، غير أنه يجوز أن يرفع النظام الأساسي هذا العدد إلى سبعة، حينما تكون أسهم الشركة مقيدة في بورصة القيم⁴⁸⁶، بالإضافة إلى جمعية المساهمين المنظمة بالمادة 107 وما بعدها، التي يخولها القانون تعيين مراقب حسابات الشركة طبقا للمادة 159 من القانون السالف الذكر، مع وجود رئيس توكل إليه الإدارة العامة، يساعده الكاتب العام في مهامه، فضلا عن المتصرفين الذين يحدد النظام الأساسي للشركة الذي يحدد بدوره شكلها ومدتها التي لا يمكن أن تتجاوز 99 سنة وتسميتها ومقرها الاجتماعي، وغرضها ومبلغ رأسمالها وتبتدئ هذه الشركة من تاريخ تقييدها في السجل التجاري.

ولقد أقر القانون التنظيمي للجهة في المادة 46 ما يلي: "ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الأنظمة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعة الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجهة. لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية...".

وتعتبر شركة التنمية الجهوية، شركة تجارية يوزع رأسمالها إلى أسهم قابلة للتداول، ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها، وفي هذا الإطار تجد أن التجربة الأوروبية قد تبنت طرقا مرنة لتقسيم رأسمال هذه الشركات، ففي دول مثل إسبانيا وألمانيا والسويد وبلجيكا لا نجد سقفا للمساهمة

⁴⁸⁵ - عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الدراسية 2008-2009، ص. 149.

⁴⁸⁶ - المادة 78 من قانون 17.95، المتعلق بشركة المساهمة.

الجماعية، عكس إيطاليا فإن النسبة الدنيا لهذه المساهمة تصل إلى 20% وتترك تحديدها للجماعة الترابية، أما في فرنسا فتمثل مساهمة الجماعات الترابية الأغلبية أي بنسبة أكثر من 50% إلى 85% من رأسمال الشركة.

وهو نفس المنحى الذي ذهب إليه المشرع المغربي بإقراره في المادة 146 من القانون التنظيمي للجهات بخصوص نسبة المساهمة: "لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34%", وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام...".

كما تأخذ مساهمة الجماعات الترابية أشكالاً متعددة في رأسمال شركة التنمية الجهوية:

- تقديم حصص مالية؛
- شراء أسهم رأسمال الشركة؛
- تقديم عقارات.

كما يمكن أن تكون مساهمة الجماعة الترابية في رأسمال الشركة عبارة عن نقل ملكية عقار خاص، فتصبح مالكة لعدد من الأسهم في رأسمال الشركة تساوي قيمتها الإجمالية قيمة المساهمة التي ساهمت بها الجماعات الترابية مما يمكنها من تمثيلية داخل أجهزة الشركة⁴⁸⁷.

لكن في هذه الحالة يتعين على مديرية الممتلكات بوزارة الداخلية التأكد من ملكية الجماعات الترابية للعقار، وأن لا نزاع فيه، وكذا تحديد قيمته من طرف اللجنة الإدارية للتقييم، مع دراسة الجوانب التقنية والمالية ومشروع القانون الأساسي للشركة قبل عملية المصادقة.

إن طبيعة الأنشطة التي تزاولها شركات التنمية الجهوية يفرض الاهتمام بمراقبتها، وغالبا ما تكون أنشطة صناعية وتجارية من قبيل التنمية الإقتصادية والبنية التحتية والتهيئة

⁴⁸⁷ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 245.

الحضارية والسكن الاجتماعي، وكذا طبيعة القواعد التي تنظم هذه الأنشطة والمتمثلة في قواعد القانون الخاص، وأعراف التجارة⁴⁸⁸.

وأیضا تخضع شركة التنمية الجهوية باعتبارها تدير مرفقا عاما أو تمارس أنشطة تحقق المصلحة العامة للرقابة الداخلية والخارجية على أعمالها، بهدف التأكد من إشباع حاجيات المواطنين وتوفير واستمرارية التشغيل.

وتكتسي الرقابة الداخلية أهمية بالغة في حياة المنظمات بصفة عامة ذلك أن وجود نظام المراقبة الداخلية يعتبر أحد المقومات الرئيسية لفعالية منظومة الرقابة المالية، وعموما فالرقابة الداخلية هي مجموعة الضمانات التي تساهم في التحكم في تسيير الجماعة الترابية، وتهدف من جهة ثانية إلى حماية الممتلكات وقيمة المعلومات المقدمة لضمان تطبيق توجهات الإدارة من أجل تطوير مستويات الأداء⁴⁸⁹، وفي هذا الإطار تخضع هذه الشركات لرقابة داخلية تهم مراقبة الحسابات ورقابة الجماعات الترابية المساهمة.

أما الرقابة الخارجية على هذه الشركات فتتقسم إلى قسمين: رقابة إدارية وأخرى قضائية.

وتتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة التي تمارس من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وفي مراقبة المفتشية العامة لوزارة المالية، وتعتبر السلطة القضائية من الدعامات الأساسية كذلك لتحسين أعمال الشركة على المستوى الجهوي، ذلك أن نجاح أي سياسة تروم وتهدف لإصلاح الوضع الإقتصادي والاجتماعي لا يمكن أن تتحقق دون ضمانات حقيقية تتلخص في قضاء مجتهد ومسائر للتطورات المسارعة وقادر على رفع التحديات التي تقف في طريق تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة⁴⁹⁰.

وتتمثل فعالية شركة التنمية الجهوية في معرفتها الجيدة للمجال الترابي الجهوي الذي تتدخل فيه وفي قدرتها على معالجة المشاكل والتحديات والحاجيات الحقيقية للسكان بالنجاعة اللازمة، كما أنها تتميز عن المقاولات الخاصة، كونها لا تضم أجهزة قوية ووازنة

⁴⁸⁸ - عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون، مرجع سابق، ص. 221.

⁴⁸⁹ - بهيجة هسکر، الجماعة المقاوله بالمغرب، - الأسس، المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010، ص. 173.

⁴⁹⁰ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 246.

أو مساهمين خواص يجعل منها شركات بديلة لشركات شبه احتكارية، كما أنها تتميز عن باقي العقود الأخرى، وهذا التمايز لا ينفي وجود أهداف مشتركة مع شركة التنمية حيث تهدفان إلى اعتماد سياسة تقوم على مبدأ تحقيق النتائج من خلال:

- المساهمة التي يفرضها السوق.
- تطبيق قواعد القانون الخاص وذلك بسرعة اتخاذ القرارات.
- إيجاد توازن بين الأهداف والوسائل.

كما أنها تعتمد على الشراكة من خلال وضع ميثاق المساهمين يضمن مشاركة فاعلين مهنيين وماليين في مشاريع التنمية الجهوية وإشراك عدة كفاءات وإدارة مالية مؤهلة.

كما أن تجربة شركات الاقتصاد المختلط، في عدة مجالات، وخصوصا في إنجاز وتحديد وإعداد تجهيزات وبنيات تحتية للتهيئة الحضرية، حيث أصبحت أحد الحلول المهمة للخروج من الفشل الذي عرفته التنمية الجهوية، خصوصا في الجانب المتعلق بتقديم الخدمة للسكانة الترابية، تساعد في تحقيق تراكمات إيجابية في التنمية الترابية ستستفيد منها لا محالة⁴⁹¹ شركات التنمية الجهوية.

كما أن شركة التنمية الجهوية، تعتبر وسيلة استراتيجية على مستوى تدخل الجهات، في مجال التنمية الترابية الجهوية، إلا أنها لم تصل بعد في المغرب إلى المستوى المطلوب، مما يتطلب انخراط القطاعين العام والخاص للاستفادة من كل المزايا التي تضمنها هذه الشركات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

وعموما فإن دعم الإستثمار الجهوي، لا يقتصر فقط على الإطار المنتج للخدمة عن طريق شركات التنمية الجهوية، ذات الجودة العالية، وإنما يتطلب ذلك المرتفق أو الزبون أو المنتفع من تلك الخدمة، وذلك لتحقيق ثلاثية الاستثمار المتمثلة في الإنتاج والجودة والمنتفع / الزبون، هذا الأخير الذي يعد أساسا في كل عملية لإنتاج التنمية الجهوية، فهو المعني بها والمنجح لها، ومن ثم فإن المواطن أصبح هو المحرك الأساسي لكل فعل تنموي، وذلك في إطار التعبئة وإشراك الجميع في إطار المساواة والتعامل مع الجميع، خصوصا الفئات التي

⁴⁹¹ - بهيجة هسكر، مرجع سابق، ص. 49.

تعاني من الهشاشة والإقصاء بالإعتماد على مقارنة النوع في إعداد البرامج الجهوية للتنمية وكذلك التصاميم الجهوية لإعداد التراب.

الفرع الثاني: آليات التعاون والتضامن والشراكة

لقد مكن المشرع الجماعات الترابية من آليات قانونية لضمان الإقتصاد في الموارد وتحقيق الأهداف الإنمائية بمقاربة جديدة تسمح بتحقيق نتائج ملموسة اعتمادا على مناهج جديدة للتدبير الجيد، ونذكر اتفاقية التعاون والشراكة (الفقرة الثانية) ومجموعة الجماعات الترابية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: مجموعة الجماعات الترابية

لقد أعطى المشرع المغربي الإمكانية للجهات لتكوين مجموعة الجهات قصد تحقيق أهداف التنمية المجالية.

أولاً: مجموعات الجهات

يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

تحدد هذه الإتفاقيات غرض المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة أو مبلغ المساهمة والمدة الزمنية للمجموعة، عند الاقتضاء.

يعلن عن تكوين مجموعة الجهات أو انضمام جهة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الإطلاع على المداولات المطابقة لمجالس الجهات المعنية. يمكن انضمام جهة أو جهات إلى مجموعة الجهات، بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة للمجموعة ووفقا لاتفاقية ملحقة⁴⁹².

كما أن مجلس مجموعة الجهات ينتخب من بين أعضائه رئيسا ونائبين اثنين على الأكثر يشكلون المكتب المسير للمجموعة، وتتم العملية طبقا لشروط الإقتراع والتصويت المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات⁴⁹³.

⁴⁹² - المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴⁹³ - المادة 150 من نفس القانون التنظيمي.

ينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 25 من هذا القانون التنظيمي كاتباً لمجلس المجموعة، ونائباً له يعهد لهما بالمهام المخولة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى كاتب مجلس الجهة ونائبه. ويقيلهما وفق الشكليات المنصوص عليها في المادة 26 من هذا القانون التنظيمي⁴⁹⁴.

وهكذا ومن خلال الفصل 144 من دستور فاتح يوليوز 2011 يتضح أنه يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، حيث يتضح أن النص الدستوري من خلال هذا التنصيص يحث مجالس الجهات على البعد التشاركي فيما بينها، نظراً لأنه مهما توفرت مؤسسات الجهة على الوسائل المادية والبشرية فإنه لا يمكنها تحقيق الغايات المثلى لبرامجها التنموية.

إن إحداث المجموعات فيما بين الجهات⁴⁹⁵ كطريقة ومقاربة تديرية تشاركية يتم تحقيقاً لغايات المجالس المنتخبة عبر اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، وهكذا فمجموعة الجهات تعتبر من الناحية القانونية شخصاً معنوياً يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وذلك من أجل إنجاز العمل المشترك الذي يجمع الجهات المعنية بالمجموعة أو تسيير وتدبير مرفق له فائدة عامة للمجموعة، كما أن تكوين المجموعة أو الانضمام إليها، يتم بقرار لوزارة الداخلية بعد التأكد من تطابق مداولات مجالس الجهات المنخرطة في المجموعة على مستوى الأهداف والغايات.

لقد اختار المشرع تسيير مجموعة الجهات من قبل مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار لوزارة الداخلية بعد اقتراح من مجالس الجهات التي تتألف منها المجموعة، كما أن تمثيلية كل جهة تكون وفق حصتها للمجموعة وبمنتدب واحد لكل جهة عضو، ويخضع في هذا الإطار المنتدبون للقانون أو إلى أحكام المادة 48 من القانون التنظيمي التي تشير إلى كون تعيين أعضاء المجلس لأجل تمثيل الجهة في هيئات أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو هيئة تقريرية أو استشارية محدثة بنص تشريعي أو

⁴⁹⁴ - المادة 150 من نفس القانون التنظيمي.

⁴⁹⁵ - في إطار الجيل الجديد من القوانين التنظيمية التي جاء بها دستور 2011 مكن المشرع الجهات من حرية تدبير مواردها بشكل تضامني من خلال التنصيص في القانون التنظيمي على آلية مجموعة الجهات كإطار إداري وتقني لتدبير الموارد البيئية.

تنظيمي، يجب أن يتم بالأغلبية النسبة بالأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا، وفي حالة التعادل على مستوى الأصوات والسن فالفائز في هذه الحالة يعلن عن فوزه بواسطة القرعة علما أن هذا الأمر يتم عن طريق الإشراف المباشر لرئيس المجلس الجهوي ويتم تحرير محضر بهذا الشأن يتم تضمينه بأسماء الأعضاء المصوتين، كما أن مدة تمثيلية المنتدبين في مجموعة الجهات تعادل مدة انتداب المجلس الذي يمثلونه، علما أنه لا يحول توقيف المجلس أو حله لسبب من الأسباب دون مواصلة المنتدبين تأدية مهامهم داخل المجموعة، إلى حين انتخاب المجلس الجديد الذي يعمل على تعيين من يخلفهم.

وفي حالة ما إذا أصبح منصب احد المنتدبين شاغرا انتخب المجلس الجهوي المعني خلفا له وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 48 من القانون التنظيمي، وذلك داخل أجل لا يجب أن يتعدى شهرا واحدا، ويتألف مجلس مجموعة الجماعات من مكتب يتكون من:

رئيس مجلس المجموعة ونائبين لهم يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس المجموعة حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجهات، وتسري عليهم أحكام المواد 16-17-20-21-22-23-24 من القانون التنظيمي رقم 111.14 خارج أعضاء مكتب مجلس الجهة، كما ينتخب مجلس المجموعة كاتباً له وفق أحكام المادة 25 ويعهد له بالمهام المخولة لكاتب مجلس الجهة، حيث يقوم كاتب المجموعة بتحرير محاضر الجلسات وحفظها، كما أن كاتب المجموعة ونائبه تتم إقالتهم من مهامهم باقتراح معلل من رئيس المجموعة بمقرر يصوت عليها المجلس بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها وفق ما نصت عليه المادة 26⁴⁹⁶ من القانون التنظيمي.

كما يمارس رئيس مجموعة الجهات نفس الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة بناء على مقتضيات المواد 35 من الفقرتين الأولى والثانية، 36 الفقرات 4 و5، 39-41-42 و50 الفقرة الثانية وأخيرا المادة 52، كما يساعد رئيس المجموعة في مهامه مدير عام

⁴⁹⁶ - تعتبر مجموعة الجهات كآلية جديدة لتدبير الشأن الجهوي على أساس خلق التنمية المتوازنة والمستدامة وهي لبنة من لبنات الإصلاح الجهوي الذي يروم ترشيد وعقلنة العمل الجهوي على أسس التوافق والتضامن ما بين الجهات.

يتولى الإشراف على إدارة المجموعة تحت مراقبة وإشراف رئيسها، ويعمل أيضا على تنسيق الأعمال الإدارية لمصالح المجموعة مع السهر على حسن سيرها، ويقدم في هذا الشأن تقريرا لرئيس المجموعة كلما طلب منه ذلك.

وفي حالة تعرض رئيس المجموعة لعائق منعه من مزاولة مهامه يخلفه في ممارسة صلاحياته أحد نائبيه بالترتيب الأول فالثاني. وفي حالة تعذر ذلك على النائبين يخضع مجلس المجموعة لأحكام المادة 11 من القانون التنظيمي والرامية للأخذ بالترتيب الخاص لانتخاب أعضاء المجلس حسب القواعد التالية:

- أقدم تاريخ الانتخاب؛
- أكبر عدد من الأصوات المحصل عليها من بين أعضاء المجلس والمتوفرين على نفس الأقدمية؛
- أكبر سنا مع التساوي في الأقدمية وعدد الأصوات؛

وعموما فمجموعة الجهات ينطبق عليها أحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمراقبة، والنظام الأساسي المنتخب ونظام تسيير المجلس ومداولاته، وكذا القواعد المتعلقة بالمالية والمحاسبة المطبقة على الجهة.

وكخلاصة، ومن أجل بلورة مشاريع التنمية الجهوية خلق المشرع هذه الآلية قصد مساعدة الجهات على القيام بتنفيذ برامجها المشتركة، وذلك من خلال التنصيب على أنه يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

ثانيا: مجموعة الجماعات الترابية

يعد إحداث مجموعة جماعات ترابية وسيلة وأداة للتعاون وتنظيم العلاقة بين الجهة وباقي الوحدات الترابية في تدبير المجال الترابي⁴⁹⁷، وتتميز هذه الوسيلة عن باقي أدوات التعاون الأخرى بكونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتهدف إلى إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة ويتم إحداث هذه الوسيلة

⁴⁹⁷ - المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية، وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة.

ويتم الإعلان عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو الانضمام إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على مداوالات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية، ويتم تسيير مجموعة الجماعات الترابية من طرف مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وتمثل هذه الجماعات الترابية في مجلس المجموعة حسب حصة مساهمتها وبمئندب واحد على الأقل لكل جهة من الجهات المعنية. ويعتبر إحداث مجموعة الجهات الترابية أحد ركائز إقامة اللامركزية الحقيقية وذلك من خلال اعتبارها من جهة كبدل لتدخل الدولة في إنجاز المشاريع والبرامج التنموية الترابية، ومن جهة ثانية كونها مؤسسة عمومية فهذا يسمح لها بالبحث على موارد مالية من أجل تغذية ميزانيتها.

وهذا يجعلها لا تنتظر إمدادات ومساعدات الدولة لها، مما سيمنحها نوعاً من الاستقلال سواء من الناحية الإدارية أو المالية لممارسة النشاط الذي تأسست من أجله.

الفقرة الثانية: اتفاقية التعاون والشاركة

في إطار تفعيل سياسة انفتاح الجهات على المحيط، وتدعيماً للمقاربة التشاركية في تنفيذ البرامج التنموية، عمل المشرع من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على تخصيص الباب السادس من هذا القانون لآليات التعاون والشاركة، حيث نص على أنه "يمكن الجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشاركة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص⁴⁹⁸.

من خلال ما سبق يلاحظ أن المشرع خول لكل من الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى إمكانية القيام بإبرام اتفاقيات التعاون من أجل تدبير المجال الترابي

⁴⁹⁸ - المادة 162 من نفاذ القانون التنظيمي.

وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يكون الهدف أيضا من هذه الإتفاقيات هو التغلب على إشكالية تمويل البرامج التنموية، بالإضافة إلى أن هذه الإتفاقية تشكل أداة للحد من إشكالية تداخل الاختصاصات بين الجهة وباقي الجماعات الترابية⁴⁹⁹. كما ان تنمية جهوية مندمجة ومتوازنة تتطلب تدابير مالية تعتمد على صيغ اعاجزة التوزيع المالي لتحقيق التوازن والتضامن والتعاون والتشارك بين مختلف الجهات، الى جانب التركيز على الجوانب الاجرائية والمسطرية في عقلنة الاختيارات المالية التي تجسدها الميزانية، مع العمل على ربطها بالاهداف المرسومة في البرامج التنموية للجهات. مما يستوجب توفر هذه الوحدات الدستورية على كفاءة عالية في الموارد البشرية تمكنها من ان تصبح مدخلا لاصلاح عميق في هياكل الدولة من خلال ترسيخ اللامركزية واللامركز، والاستثمار الامثل للموارد الجاتية وللمؤهلات في اطار مقابة تشاركية هدفها تقوية مؤسسة الجهة وجعلها قاطرة للتنمية، مما يفتح افقا واسعة امام الممارسة الجهوية، ويجعلها قادرة على التجاوب مع انتظارات الساكنة، فيؤهلها كل هذا لتصبح مجالا يستقطب مشاريع مختلف الفاعلين السياسيين،الاقتصاديين، الاجتماعيين، الوطنيين والدوليين على حد سواء وتصبح انداك الجهة الرائج الاول في التنمية.

⁴⁹⁹ -Tahar NARJESS, La centralisation de l'action de l'administration et la bonne gouvernance, publication l'harmattan, Espaces et territoires, 2003, p.213.

خاتمة الفصل الثاني:

لقد أبان الواقع المعاش وكذلك طريقة تدبير الشأن العام الجهوي، على مجموعة من الإكراهات التي تواجه الجهة في تحقيق التنمية المنشودة، فأمام توسع الاختصاصات وتزايد الرهانات على دور الجهة في تحقيق التنمية المستدامة، أصبح من اللازم إدخال مجموعة من الإصلاحات على جميع الأصعدة لتتمكن هذه الجهات من القيام بالأدوار المعهودة إليها، حيث أن النصوص المتعلقة بدور الجهة لا تنحصر فقط في التغييرات القانونية التي منحت للجهات اختصاصات واسعة حسب ما جاء في القانون التنظيمي 111.14 وإنما يتطلب الأمر إدخال الآليات الكفيلة بجعل الجهة قادرة على تفعيل تلك الصلاحيات على أرض الواقع في شكل برامج تنموية وهذا ما يستدعي مواكبة شاملة من الدولة تروم إلى تعزيز الاستقلال المالي ودعم الموارد المالية وتأهيل الوحدات اللامركزية ومن خلالها الجهة، وإعادة العلاقة بين السلطة المركزية والجهة وباقي الجماعات الترابية مع إدخال آليات الحكامة المالية لتحسين التدبير المالي الجهوي والمحلي.

كما يحتاج التنزيل الصحيح للجهوية في المغرب إلى الثقة في جميع المواطنين والفاعلين وفي قدرتهم على ركوب هذا التحدي لتحقيق تنمية جهوية متوازنة وحقيقية، وذلك باعتماد المقاربة التشاركية لكل مكونات المجتمع، هذه المقاربة تستلزم أن تأخذ بعين الاعتبار الظرفية السياسية والإقتصادية والإجتماعية على المستويين الوطني والدولي، قصد النجاح في هذا الورش المهيكّل للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية بصفة عامة.

كما تشكل الجهة أحد الخيارات الأساسية للدولة الديمقراطية الحديثة، ولهذا نجد عددا من الدول ترفع شعار الجهوية وتقدم اجتهادات هامة في سياق تطوير تنمية هذا الاختيار، وفي هذا المجال نجحت العديد من الدول المتقدمة في إرساء نظام جهوي موفق في تطبيقاته مما انعكس إيجابيا على مجالات التنمية الجهوية.

لقد أصبحت الجهة تلعب دورا كبيرا في تسيير الشؤون والقضايا الجهوية وفي التمثيل السياسي والاجتماعي والثقافي لسكان المناطق والجهات، وذلك من خلال مساهمة سكان الجهات في الإختيار الديمقراطي الحر لممثليهم داخل أجهزة الجهة وكذلك عبر

المكانة التي أصبحت تحتلها داخل التنظيم الإداري والسياسي للدولة وخاصة في الدول التي تتبنى جهوية سياسية.

إن الدفع بضرورة الانتقال بالجهة من وضعية التبعية التامة للدولة إلى طور الشراكة معها وتأهيل طرق التسيير والتدبير المحلي والجهوي ودمقرطته بما ينسجم مع الممارسة السياسية الحديثة التي يسترجع فيها المواطن ثقته بالسياسة وبالمنتخبين، ذلك أن المجال الجهوي هو الأكثر ملائمة للتدبير التنموي والأكثر تحررا لفرز الفاعلين الممثلين لمختلف الشرائح الاجتماعية الترابية والأقدر على تجسيد الديمقراطية وتفعيل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى تمكين الجهات من التمتع بثمار جهودها التنموية، وعلى الزيادة في حماس المواطنين للعمل لمنطقتهم وجهتهم بسبب توسيع مشاركتهم في تدبير شؤونهم بواسطة هيئات منتخبة بطريقة ديمقراطية تكون مسؤولة عن قراراتها سياسيا وأخلاقيا أمام سكان الجهة.

لذلك أصبح مفروضا على الجهات اليوم القيام بمجموعة من الاجراءات والتحويلات الاساسية بهدف مواكبة تحولات الدولة في مجال ادارة وتدبير التنمية ووفقا لمضمون دستور 2011. وإذا كانت المبادئ والاليات التي دسترها المشرع في الوثيقة الدستورية الحالية، وتضمنها القانون التنظيمي للجهات، هي الاسلوب الانجع لتحقيق الفعالية في البرامج التنموية، فانها لازالت تبحث عن ذاتها في مجال الممارسة، نظرا لحدثة الاصلاحات الدستورية والمؤسسية على مستوى تدبير الشأن الجهوي.

ولذلك يبقى رهان تحقيق التنمية، مرتبط بمدى تفعيل اليات الحكامة الجيدة، والذي يقتضي الانتقال من ثقافة تسييرية الى ثقافة تدبيرية، ومن منطق الوصاية الى منطق المواكبة والمساعدة، مع اعطاء هامش واسع لمختلف الفاعلين الجهويين للتعبير عن حاجياتهم وانتظاراتهم طبقا للشروط الموضوعية والذاتية المتلائمة وخصوصياتهم الترابية، وكل هذا لن يتحقق الا في اطار تفعيل مبادئ الحكامة، والمتمثلة في مبدأ التفريع ومبدأ التدبير الحر إضافة الى استثمار الامكانيات المادية والبشرية لتأهيل قدرات الجهة في مواكبة تحولات التنمية، وكذلك البحث عن اليات جديدة لتمويل البرامج التنموية، من خلال مبدأ التعاقد والتضامن والشراكة والتدرج والتمايز، مع تعزيز دور القطاع الخاص في هذا

المجال. ولتحقيق كل هذا اصبح لازما توفير بيئة سياسية تتميز بمزيد من الحرية والديموقراطية بين كافة الفرقاء السياسيين، وايضا في اطار الوعي السياسي باهمية هذه المرحلة التأسيسية في مسار الجهوية المتقدمة وبذلك تتأكد الفرضية التي وضعناها في بداية البحث والتي تأكد على أن تحقيق الاهداف التنموية للجهات يتطلب تنمية موارد تمويل الاختصاصات الجديدة لهذه الوحدات الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ارساء اصلاح شامل للنظام المالي للجهة.

وبصدور القانون التنظيمي 111.14 والذي جاء لتنزيل مقتضيات الدستور الجديد، يكون التنظيم الترابي بالمغرب قد دخل حلقة متطورة من اطوار اللامركزية الجهوية القائمة على فلسفة الدبير الحر والتفريع والتعاون والتضامن بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الاخرى الى جانب معايير الجودة والشفافية والحكامة والمسؤولية والمحاسبة كمبادئ دستورية

خاتمة القسم الأول

يعرف تدبير الجهات للمشاريع التنموية مجموعة من العراقيل والإكراهات التي تنعكس على جودة مخرجاتها، فالجهات وباقي الجماعات الأخرى الترابية باعتبارها مؤسسات للتنمية، تتولى إنجاز المشاريع والأنشطة التنموية التي تستجيب من خلالها لحاجيات الساكنة. ومعلوم أن تدبير المشاريع يتطلب التحكم في مختلف القرارات المرتبطة بهذا التدبير، باعتباره منظومة تشمل مجموعة من الوظائف التي تنطلق من التخطيط مرورا بالتنظيم والتنفيذ ثم التقييم، غير أن تتبع مسار تدبير البرامج والمشاريع الترابية بين محدودية التحكم في مختلف جوانبه، بسبب ضعف القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات التي تعاني من عدم ملاءمة التكوين والخبرة مع الاختصاصات الموكولة للجهة على مستوى تسيير المشاريع وتحليل مختلف جوانبها المالية والتقنية والفنية.

كما أن إنجاز الجهات للمشاريع بالمواصفات المطلوبة يرتبط بقدرتها على التدبير بشكل مستقل عن أي توجيهات أو إملاءات، إلا أن واقع الممارسة بين تدخل أطراف حكومية أخرى وعلى رأسها وزارة الداخلية في مختلف مراحل إنجاز المشاريع ابتداء من برمجتها واعتمادها ثم وضعها حيز التنفيذ، وإذا كان الهدف من هذا التدخل هو تقويم النشاط الترابي بصفة عامة، وضمان جودة إنجاز المشاريع بصفة خاصة، فإن نوعية الرقابة الممارسة على الجهات تتميز، بالإضافة إلى تأثيرها على حريتها في التصرف بأنها مراقبة مسطرية تهتم بشكل أكبر بالعناصر الإجرائية على حساب تقييم الأداء على مستوى المشاريع التنموية والتأكد من تحقيقها للأهداف المسطرة أو المفترضة.

إن تشخيص واقع تدبير الجهات وباقي الجماعات الترابية للمشاريع التنموية يكشف وجود اختلافات عديدة تتنوع مظاهرها كما أسبابها، ويؤكد بشكل خاص، ضعف اعتمادها على المقومات والتقنيات الحديثة للتدبير العمومي وصعوبة التنسيق بين المتدخلين في إنجاز المشاريع، بالإضافة إلى ضعف منظومة التقييم التي تمكن من قياس آثار المشاريع ونتائجها لمقارنتها مع الأهداف والوسائل المستعملة، ولتجاوز هذه الاختلالات ومسبباتها لابد من تكريس أسس ومقومات التدبير الناجع للمشاريع لضمان مساهمتها في التنمية المندمجة.

تعتمد الجهة في تدبير شؤونها على ما يتيح لها الدستور والقانون التنظيمي من الإمكانيات المالية والبشرية، التي تشكل الإطار العام لتدخل الجهة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن الجانب المالي يشكل حجر الزاوية، في كل تنظيم ترابي، فكلما تعددت الاختصاصات التي تعطي لأية جماعة ترابية ومهما كانت صلاحيتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للإمكانيات المالية الضرورية لبلورة قراراتها وإرادتها، في شكل استراتيجيات وبرامج ومشاريع وخدمات وعمليات. وهو ما ساتناوله بالدرس والتحليل في القسم الثاني من هذه الأطروحة.

القسم الثاني

التنمية الجهوية وإشكاليات

الاستقلال المالي

الفصل الأول: التدبير المالي للجهة

الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات
الحكامة.

القسم الثاني: التنمية الجهوية وإشكاليات الإستقلال المالي

لقد سجلت المقاربة الجهوية تقدما ملموسا في التنمية المستدامة حيث لا يمكن الحديث عن تنمية وطنية دون تنمية إقتصادية جهوية، فالتنمية الشاملة لا تدرك إلا على المستوى الجهوي، كما أنه لا بد لتحقيق أهداف التنمية الوطنية من التدخل في كل الجهات، وذلك عبر سياسة جهوية تتوخى التوازن في تنمية الجهات.

وتعتبر الجهوية توجه عقلاني يتلخص في تنظيم تنمية محلية و جهوية مندمجة في التنمية الوطنية الشاملة، يأخذ بعين الاعتبار المجالات الخصوصية والعوامل المالية والبشرية.

لقد أصبحت الجهوية أداة لتحقيق التنمية وتنفيذ أبعادا جديدة لها إنعكاسات إقتصادية وإجتماعية وثقافية وبيئية.

والغاية التي نهدف إليها من خلال هذا التقسيم تكمن في الرغبة في إبراز مكانة التنمية ووسائل تحقيقها والتي تشكل الجهة بمفهومها الحديث ميدانا ملائما لها ومجالا مناسباً للعمل في إطاره من أجل بلوغها.

تشكل الموارد المالية القاعدة الأساسية لتمويل الجهات ودعم دورها في مجال التنمية بشكل عام، فمن خلال الموارد المالية يتم إبراز مدى كفاءة الموارد البشرية على المستوى الجهوي من منتخبيين وأطر إدارية لنهج طرق جديدة ووسائل ناجحة لتحسين الوضعية المالية للجهات وتوسيع حجم الإمكانيات المالية⁵⁰⁰.

فاللامركزية على المستوى النصوص القانونية متواجدة منذ فترة طويلة إلا أنها لا زالت مقيدة بمجموعة من العراقيل التي تحول دون تفعيلها على أرض الواقع⁵⁰¹، ولتنقية دور اللامركزية يجب تطوير جبايات الجهات عن طريق توسيع الوعاء الجبائي، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق إصلاح النظام الجبائي المحلي، نظرا لكون طبيعة هذا الوعاء تعتبر من الإشكالات الكبرى التي يعاني منها النظام الجبائي على المستوى المحلي، بحيث لا زال هذا

⁵⁰⁰-RACHID Elmoussaoui, les finances territoriales, Impremie Slaiki Alakhaouayne, 2^{ème} édition 2017-2018, Tanger, p. 228.

⁵⁰¹- JILALI CHabih, op. cit ; p. 173.

الوعاء لا يشمل بعض القطاعات المهمة مما يؤثر على مالية الجهة وباقي الجماعات الترابية، لكن الجهة اليوم في حاجة ماسة لموارد مالية كافية لأداء وظائفها وتحقيق التنمية⁵⁰².

الفصل الأول: وضعية مالية الجهة

إن الوسائل المالية هي الأداة المهمة التي تمكن الجهات من ممارسة السلطة الفعلية للقيام بمهامها في المجال الإقتصادي والاجتماعي والبيئي، وللتجاوب مع الحاجيات المتزايدة للسكان على المستوى المحلي والجهوي⁵⁰³، إلا أننا نلاحظ أن الجماعات الترابية بشكل عام والجهات بشكل خاص لا زالت تدخلاتها الاقتصادية محدودة نظرا لأن الإمكانيات المالية لهذه الوحدات الترابية لا تسمح لها في واقع الأمر بالتوفر على هامش من الإستقلالية والحرية لاتخاذ القرارات التدبيرية الناجعة وأخذ المبادرات التنموية الحقيقية⁵⁰⁴.

مما يؤكد أنه رغم الاعتراف القانوني للجهة باختصاصات عديدة في مجال التنمية وتدبير الشأن العام، فذلك يبقى بدون جدوى لتحقيق لامركزية جهوية فعالة والتي يمكن تجاوز معيقاتها في ظل الوضعية المالية التي كانت تمثل مشكلة كبرى أمام الممارسة التنموية للجهات في الماضي إلا أنه مع تطور الوظائف التنموية لهذه الوحدة الترابية بعد دستور 2011⁵⁰⁵، وهذا ما جعلها تتمتع باختصاصات تنموية واسعة تقابلها إمكانيات مالية⁵⁰⁶. نتساءل عن قدرتها في تنفيذها بالشكل المطلوب؟

⁵⁰²- Rachid El MOUSSAOUI, op. cit ; p. 9.

⁵⁰³ - Mohamed BRAHIMI, op. cit; p. 7.

⁵⁰⁴- بورحو عبد اللطيف، مالية الجماعات المحلية بين واقعية الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة.

⁵⁰⁵- المصطفى معمر، إصلاح النظام المالي المحلي، قراءة في قانون رقم 45.08، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012، ص. 129.

⁵⁰⁶- Rachid EIMOUSAUI, op. cit ; p. 227.

المبحث الأول: الموارد المالية للجهة

تتمكن الجهة من الحصول على مواردها المالية من مصادر مختلفة⁵⁰⁷، منها ما هو خارجي، كالهبات والمساعدات والإعانات، وكذلك القروض، وأيضا ما هو ذاتي كالضرائب، والرسوم الترابية، وموارد الممتلكات إضافة إلى الموارد المرتبطة بالتدخلات الإقتصادية للجهة إن وجدت طبعاً، وذلك عن طريق المساهمة في شركات التنمية الجهوية من أجل تمويل التنمية الترابية.

ويمكن اعتبار التمويل الذاتي للجهة إطاراً مناسباً لإبراز قدرات وكفاءة المنتخبين، في سلك أحسن الطرق للزيادة في المداخل، وتحسين الوضعية المالية للجماعة الترابية⁵⁰⁸، والبحث عن مصادر جديدة للتمويل لتغطية حاجيات السكان، وتوفير متطلبات سير مرافق الجهة⁵⁰⁹.

مما يفرض طرح السؤال حول مساهمة نظام التمويل الذاتي الترابي في تغطية المتطلبات التنموية للجهة؟

المطلب الأول: تنوع موارد الجهة

طبقاً لأحكام المادة 141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 تشمل موارد الجهة⁵¹⁰: الموارد المالية الذاتية، والموارد المالية المرصودة من قبل الدولة، حيث يتم رصد موارد تكون ملازمة ومناسبة للاختصاصات المنقولة للجهة. وهكذا يكون كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له. ونص القانون التنظيمي للجهة على مواردها من حصيلة بعض الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة، وذلك بمقتضى قانون المالية السنوي.

⁵⁰⁷ - حورية المرزقي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 161.

⁵⁰⁸ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 56.

⁵⁰⁹ - JILALI CHABIH, op. cit ; p. 172.

⁵¹⁰ - محمد البقالي، مرجع سابق، ص. 219.

ويتعلق الأمر بالضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل، وأيضا الرسم على عقود التأمين طبقا لأحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات⁵¹¹، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم، المأذون بها للجماعة الترابية في تحصيلها تبعا للقوانين الجاري بها العمل والأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي⁵¹²، والمداخل الناتجة عن تحويل جزء من ضرائب ورسوم الدولة المخصصة لفائدة الجهات والإمدادات الممنوحة من طرف الدولة أو أشخاص معنوية يجري عليها القانون العام، وحصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصيلة الأرباح والموارد المالية المتأتية من المؤسسات المقاوله (الشركات) التابعة للجماعات الترابية أو المساهمة فيها دون نسيان حصيلة الاقتراضات والوصايا أو موارد ومداخل أخرى مقرر في القوانين والأنظمة.

وعموما فقد عرف موضوع الجبايات المحلية خلال السنوات الأخيرة اهتمام متزايدا نظرا لدورها في الرفع من ميزانيات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها⁵¹³، حيث أن القانون رقم 30.89⁵¹⁴ المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات الترابية وهيئاتها، شكل خلال بداية التسعينات إطارا قانونيا أساسيا في المساعدة على تنمية موارد الجماعات الترابية إلا أن التطور الحاصل على مستوى اللامركزية تطلب إعادة النظر وإدخال تعديلات عميقة عليه، تسمح بالتوفر على إطار قانوني يستجيب للتحويلات والتغيرات الإقتصادية والإجتماعية، نظرا لأهمية الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجهات في تغذية ميزانياتها، وكونها الأداة الأساسية لتمويل التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، انطلاقا من تأثيرها على المجالين الإقتصادي والإجتماعي، وحتى على التوجهات والاختيارات السياسية للسكان في بعض الأحيان⁵¹⁵.

⁵¹¹ - المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵¹² - المادة 98 من نفس القانون التنظيمي.

⁵¹³ - فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2009-2010، ص. 69.

⁵¹⁴ - ظهير شريف رقم 187.89.1 بتاريخ 21 نونبر 1989 الصادر بتنفيذه القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 5 دجنبر 1999، ص. 1573.

⁵¹⁵ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 269.

فلما حلت سنة 2007 تم إصدار القانون رقم 47.06⁵¹⁶ المتعلق بالجبايات المحلية وذلك لتجاوز الصعوبات والإكراهات التي كانت تعرفها المنظومة السابقة⁵¹⁷، وذلك لتعزيز مالية الجماعات الترابية ومنها الجهات، وتقوية دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث تم إدخال تغييرات كبيرة وذلك للمساهمة في تحقيق منظومة ضريبية تساهم التوجهات العامة للامركزية، اعتمادا على تبني مواصفات بعض الأنظمة الجبائية الحديثة.

الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجهة

تعد الموارد الذاتية للجهات⁵¹⁸ إحدى الدعامات الأساسية لنجاح تدبير برامج ومشاريع التنمية⁵¹⁹، وأهميتها تتجلى في الدفع بالجهة إلى الرقي بخدماتها، وتمويل برامجها التنموية⁵²⁰، فوجود الموارد المالية كفيلا بتحسين الأداء العام للجهة⁵²¹، ونظرا لأهمية الموارد المالية الذاتية في دعم الأداء الجهوي وتطوير الخدمات الإدارية والاجتماعية⁵²²، فإنها تبقى متفاوتة من جهة لأخرى وغير كافية بالنسبة لبعض الجهات في تلبية احتياجاتها المالية⁵²³.

وتعتبر الموارد الذاتية أهم عناصر تنزيل النظام اللامركزي⁵²⁴ وترسيخ مبدأ الاستقلال المالي للجهة، كإيجاد موارد ذات طابع محلي إنما كان بمثابة تنازل من الدولة

⁵¹⁶ - ظهير شريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2007 يخص تنفيذ القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007، ص. 3734.

⁵¹⁷ - مدني أحميدوش، دليل الجبايات المحلية على ضوء آخر التعديلات، دار القلم الرباط، 2008، ص. 6.

⁵¹⁸ - يونس مليح، الجماعات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29 سنة 2015، ص. 107.

⁵¹⁹ - Rachid ELMOUAASOUI, op. cit ; p. 229.

⁵²⁰ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 309.

⁵²¹ - عبد العالي الفيلاي، الجماعات المحلية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آلية الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 173.

⁵²² - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08، مطبعة طوب بريس، الرباط 2010، ص. 37.

⁵²³ - أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية، دواعي التجديد وآفاق التطوير، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29 سنة 2015، ص. 87.

⁵²⁴ - عبد القادر الطالبي، مرجع سابق، ص. 265.

للجهات عن مجموعة من الرسوم والجبايات بهدف مواجهة نفقاتها وتحقيق التنمية الجهوية⁵²⁵، وهو ما اصطلح عليه البعض باللامركزية الجبائية المواكبة للامركزية الترابية واللازمة لها⁵²⁶.

الفقرة الأولى: الموارد المالية ذات الطبيعة الجبائية

تعتبر المداخل الطبيعية الجبائية⁵²⁷ من أهم ركائز المالية الترابية⁵²⁸ عموما وتشمل مجموع الرسوم التي تستفيد منها الجماعات الترابية في مجالها الترابي أو الإقليمي أو الجهوي⁵²⁹.

إن الجهات بالمغرب تستفيد بموجب أحكام المادة 4 من قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 من ثلاثة رسوم وهي على الشكل التالي⁵³⁰:

أولاً: الرسم على رخص الصيد

أساس فرض الرسم وعناصر التصفية: نظم المشرع الرسم على رخصة الصيد بأربعة مواد (114-115-116-117)، وردت ضمن الباب السادس عشر، من القانون رقم 47.06 ويعد هذا الرسم من الجبايات التي تم التنصيب عليها في ظل القانون رقم 30.89. حيث كان يعرف بالرسم المفروض على الصيد البري، قبل أن يتم تعديله بموجب الإصلاح القانوني السالف الذكر، ويفرض هذا الرسم على المستفيد من رخصة الصيد بمناسبة تسليمه الرخصة المذكورة، وقد حدد المشرع أساس احتساب الرسم بناء على عملية تسليم الرخص، حيث نحى بذلك منحى المشرع الفرنسي الذي لم يعتد بدوره بعملية الصيد والقنص ذاتها، فبالرغم من أهمية هذا الأساس في حماية الوحش البري وتحسين حصيلة الرسم خصوصاً وأن هذا النشاط ترفيهي لا تلجأ إليه إلا الطبقات الميسورة، أما سعره فقد

⁵²⁵ - التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون مالية 2016، ص. 119.

⁵²⁶ - Appui à la décentralisation et à la gouvernance, op.cit ; P. 19.

⁵²⁷ - الهاشمي ابا سيدي، الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة - الواقع والآفاق، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012، ص. 26.

⁵²⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع، ص. 15.

⁵²⁹ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 54.

⁵³⁰ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

حدده المشرع في 600 درهم كمبلغ ثابت عن كل سنة بحسب منطوق المادة 15 من القانون 47.06 ويتم الأداء تلقائيا عند تسليم رخصة الصيد.

ب-تحصيل الرسم: طبقا للمادة 116 من القانون رقم 47.06 يقوم شسيع مداخل العمالة أو الإقليم التابع للجهة المعنية، باستخلاص الرسم المستحق وتسليم الطابع الخاص للملزم قصد تقديمه للمصلحة المكلفة بمنح رخصة الصيد للقيام بالصاقه على الرخصة، كما يتعين على شسيع مداخل العمالة أو الإقليم التابع للجهة، للقيام بدفع مبلغ الرسم المستخلص في نهاية كل شهر إلى القابض المكلف بتدبير ميزانية الجهة التابعة لها العمالة أو الإقليم المعني، ويثبت أداء الرسم بوضع طابع خاص على وثيقة رخصة الصيد المسلمة للملزم⁵³¹.

ثانيا: الرسم على استغلال المناجم

أ- مجال التطبيق، أساس الفرض وعناصر التصفية: لقد سبق للمشرع وأن نظم الرسم على استغلال المناجم⁵³²، بموجب القانون المنظم للجهات 47.96، قبل أن يعود وينظمه من جديد بمقتضى القانون رقم 47.06، وذلك من خلال المواد (118-119-120) من الباب السابع عشر (17). ويستحق الرسم لفائدة ميزانية الجهة التي يتواجد بنفوذها الترابي المنجم موضوع الاستغلال، ويفرض الرسم على نشاط الاستغلالات المنجمية، وعلى مستغلي المناجم (الأشخاص أصحاب الامتياز) كيفما كما الشكل القانوني للاستغلال⁵³³.

وقد حدد المشرع أساس احتساب الرسم على استخراج المناجم، انطلاقا من حجم الأطنان المستخرجة بالأمتار المكعبة خلال السنة، أما سعر الرسم فقد حدده الإصلاح الجبائي الجديد ما بين درهم واحد كحد أدنى و3 دراهم كحد أقصى عن كل طن مستخرج، وبذلك يكون قد منح الهيئات، المنتخبة تحديد السعر الحقيقي الذي يجب اعتماده من أجل تصفية هذا الرسم تماشيا مع طبيعة الموارد المستخرجة وكمياتها⁵³⁴.

⁵³¹ - المادة 117 من القانون رقم 47.06.

⁵³² - الجزء الأول، الباب التاسع عشر من نفس القانون.

⁵³³ - المادة 118 من نفس القانون.

⁵³⁴ - سعيد جفري، الجبايات المحلية، مكتبة الرشاد، سطات الطبعة 2015، ص. 112.

والملاحظ هنا أن سعر الرسم على استغلال المناجم كان يحدد بمرسوم يصدر كل ثلاث سنوات باقتراح من وزير الداخلية والوزير المكلف بالمعادن، وكان يراعي في ذلك قيمة كل مادة معدنية أو مجموعة من المواد المعدنية.

وبناء على ما سلف، نعتبر تحديد سعر أدنى وأقصى للرسم ومنح الهيئات المنتخبة سلطة تحديد سعر الرسم، مبادرة مهمة في مجال دعم الاستقلال المالي للجماعات الترابية ولو بشكل نسبي⁵³⁵.

ب- تحصيل الرسم: يدفع مبلغ الرسم تلقائيا لدى صندوق شسيع مداخل الجهة كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس الكميات المستخرجة خلال هذه الفترة، بناء على بيان للأداء تعده الإدارة⁵³⁶، أما سعر الرسم فقد حدد ما بين درهم واحد و3 دراهم عن كل طن مستخرج.

ثالثا: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ

أ- مجال التطبيق، أساس الفرض وعناصر التصفية: يعتبر الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ⁵³⁷ من الرسوم التي جاء بها لأول مرة القانون رقم 47.96 المتعلق بالتنظيم الجهوي، بهدف تدعيم الموارد الذاتية للجهة، وقد تم الإبقاء على هذا الرسم ضمن الإصلاح الجبائي الجديد، من خلال إعادة تنظيم المشرع له من خلال خمس مواد (121-122-125-123-124) ضمن الباب الثامن عشر من القانون 47.06 المنظم لجماليات الجماعات الترابية.

ويطبق هذا الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ الواقعة بالنفوذ الترابي للجهة، ويتعلق الأمر بالهيئات المكلفة بتدبير الموانئ، لاسيما خدمات الشحن والإفراغ المتعلقة بالبواخر، وخدمات الصيانة والتموين والإصلاح والخدمات المتعلقة بجر البواخر، باستثناء

⁵³⁵ - كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي مطبوعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2010، ص. 71.

⁵³⁶ - نصت المادة 120 من القانون 47.06 بخصوص الإقرار ودفع الرسم، أن يتعين على مستغلي المناجم الإدلاء قبل فاتح أبريل من كل سنة بإقرار إلى مصلحة الوعاء التابعة للجهة، يتضمن الكميات المستخرجة من المواد المنجمية خلال السنة المنصرمة.

⁵³⁷ - الجزء الأول، الباب الثامن عشر من القانون 47.06.

الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي والمتعلقة بالسلع العابرة غير الموجهة للسوق الوطني⁵³⁸، ويفرض هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للخدمات المقدمة للموائى، والملمزم به هو المستفيد من هذه الخدمات وذلك حتى في حالة إعفائها من الضريبة على القيمة المضافة. ويفرض الرسم على الخدمات المقدمة بالموائى، على أساس المبلغ الإجمالي لرقم المعاملات المتخذ كأساس لحساب الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على الخدمات المقدمة داخل نطاق الموائى ولو في حالة الإعفاء، ويتكون رقم المعاملات من مبلغ بيع السلع، فيما يخص البيوع المنجزة من طرف التجار المستوردين، حسب المادة الحادية عشر من القانون رقم 30.89 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، أما السعر فتم تحديده ما بين 2% كحد أدنى و5% كحد أقصى، من رقم الأعمال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁵³⁹.

ب- تحصيل الرسم: يتم استخلاص الرسم على الخدمات المقدمة بالموائى من طرف الهيئات التي تقدم الخدمات، ويتعين على الهيئات المكلفة بالاستخلاص إيداع إقرار للإدارة قبل فاتح أبريل من كل سنة التابعة للجهة، ودفع مبلغ الرسم لدى شسيع مداخل الجهة، كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس رقم الأعمال التي تم تحقيقه خلال هذه الفترة دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة⁵⁴⁰. وعموما تستفيد الجهة على غرار باقي الجماعات الترابية الأخرى بموجب قانون الجبايات المحلية رقم 47.06 من ثلاثة رسوم جهوية وهي الرسم على رخص الصيد والرسم على استخراج المناجم والرسم على الخدمات المقدمة بالموائى⁵⁴¹، وتصل نسبة هذه الرسوم إلى 17.84% كما هو مبين في المبيان التالي:

⁵³⁸ - المادة 121 من نفس القانون.

⁵³⁹ - علي أفاكو، موقع الجبايات المحلية في الاستقلال المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس بسلا، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 14.

⁵⁴⁰ - سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص. 114.

⁵⁴¹ - محمد علي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية دار النشر المغربية - البيضاء، سنة 2001، العدد 29، ص. 215.

رسم توضيحي 1: توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية

تركيب شخصي: يبين توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية

يتضح من خلال المبيان أعلاه، أن البنية المالية الذاتية للجهة، تبقى بنية ضعيفة لا ترقى⁵⁴² إلى مستوى تغطية الاختصاصات والصلاحيات المسندة للجهات بموجب القانون 111.14، ذلك أن مواردها الجبائية خاصة منها الذاتية لا تقدم عائدات مهمة يمكن أن تسعفها في النهوض بالمسؤوليات الملقة عليها مما تضطر معه إلى البحث عن مصادر استثنائية كالإعانات والإمدادات التي تقدمها الدولة، وهو الأمر الذي يزيد من تعميق تبعيتها وخضوعها.

وهكذا يتبين أن الجهة لا تستفيد بموجب قانون 47.06 إلا من ثلاثة رسوم محلية أي ما يشكل نسبة 17.64% من مجموع الرسوم المستحقة للجماعات الترابية⁵⁴³، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالرسوم المستحقة للجماعات التي تصل إلى 64.70%، مما يبرز ضعف البنية المالية للجهة التي لا زالت بعيدة عن القيام بأدوارها كقاطرة للتنمية⁵⁴⁴، ولم يستطع القانون 47.06 الذي كان يعلق عليه آمالا كبيرة في أن ينصف الجهة ويبرز أهميتها لكن الذي وقع مرة أخرى هو تكريس المعاملة التفضيلية بين الجماعات الترابية

⁵⁴² - الهاشمي ابا سيدي، مرجع سابق، ص. 38-39.

⁵⁴³ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 113.

⁵⁴⁴ - يونس مليح، مرجع سابق، ص. 114.

وكان الجماعات القاعدية هي وحدها المعنية بالإصلاح خاصة وأن مبدأ المطابقة لم يتم الاعتراف به على المستوى الجهوي الذي يمثل الإطار الأنسب لتطوير اللامركزية.

وعموما فالرسوم الجهوية الذاتية لا تقدم عائدات مالية مهمة⁵⁴⁵ ولا تساهم بالشكل المطلوب في تقوية الإمكانيات التمويلية للجهة كجماعة ترابية تتميز بضخامة المهام وشح الموارد وندرتها، وكمثال على ذلك فهذه الرسوم الثلاث يستحيل تعميمها على جميع الجهات المغربية بحكم تضريبها لبعض القطاعات والمواد التي ترتبط بالمؤهلات الطبيعية والاقتصادية للجهات، علما أن هاته الأخيرة ليست على قدم المساواة، مما يجعل جزء منها لا يستفيد من هذه الرسوم⁵⁴⁶. كما أننا نجد أن غالبية الجهات لا تتوفر على إدارة جبائية محددة الهياكل وواضحة المعالم، مما يؤثر سلبا في تدبير هذه الجبايات⁵⁴⁷.

الفقرة الثانية: الموارد المالية ذات الطبيعة غير جبائية

تعتبر موارد الأملاك المخصصة للجماعات الترابية بصفة عامة ومنها الجهة جد مهمة بالنسبة للميزانية الترابية، وخصوصا بالنسبة للموارد.

وحيث أن موارد الضرائب والرسوم تشكل العمود الفقري للتمويل الذاتي للجماعات الترابية بشكل عام ومنها الجهة، فإن مداخيل أملاك الجهة تحتل مكانة مهمة، وذلك لاعتبارات متعددة نذكر منها، أنها موارد صافية ناتجة عن أملاك ذاتية للجهة⁵⁴⁸، التي تتمتع بكامل الحرية للتصرف فيها، بخلاف الضرائب والرسوم وضرائب الدولة، لهذا تظهر أهمية موارد أملاك الجهة بالنسبة لتمويل الميزانية الجهوية، وخصوصا إذا كانت عملية تدبيرها وتسييرها تتم وفق مبادئ الحكامة الجيدة.

وعموما تتكون الأملاك العقارية للجهة من أملاك تابعة لملكها العام وأخرى لملكها الخاص.

⁵⁴⁵ - حبيبة زيتوني، مرجع سابق، ص. 139.

⁵⁴⁶ - كما هو الحال بالنسبة لجهة فاس مكناس وجهة بني ملال خنيفرة وجهة درعة تافيلالت، إما بسبب عدم توفرها على سواحل بحرية أو موانئ وإما لمحدودية الخدمات المقدمة في بعض الجهات الأخرى.

⁵⁴⁷ - يوسف الشهب، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة - دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2015-2016، ص. 2.

⁵⁴⁸ - نور الدين التزاني، مرجع سابق، ص. 132.

كما يمكن للدولة أن تفوت للجهة أو أن تضع رهن إشارتها أملاكاً عقارية لتمكينها من ممارسة أنشطتها واختصاصاتها المخولة لها بموجب أحكام القانون التنظيمي، وهنا وجبت الإشارة والتذكير بالمادة 222 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات وهي مادة فريدة ضمن الباب الخاص بالأملاك العقارية للجهة.

وهكذا تتوفر الجهات على أملاك عقارية مثلها مثل باقي الجماعات الترابية الأخرى، حيث يتولى مجلسها التداول في قضايا الجهة ومنها ما يرجع للمسائل المرتبطة بمجال الأملاك، ونخص بالذكر الاختصاصات الواردة في المادة 98 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والتي تنص على ما يلي:

- تدبير أملاك الجهة والمحافظة عليها.
 - اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- ويلاحظ أن الموارد الذاتية للجهة تبقى محدودة إن لم نقل ضعيفة⁵⁴⁹ ودون مستوى تحقيق شروط التنمية الترابية، وتشكل إحدى أهم مظاهر أزمتها المالية على مستوى الموارد الذاتية، حيث تضطر الجماعات الترابية ومنها الجهات لوسائل تمويلية إستثنائية من أجل تحسين وضعيتها المالية، وتتمثل الموارد الخارجية والإستثنائية من مداخل أو موارد الإمدادات والقروض، وهي موارد لا يتعارض إقرارها من حيث المبدأ مع ضرورة دعم الموارد الذاتية، لكن اللجوء إليها عادة ما تواجهه صعوبات وعراقيل فضلاً عن كونه وسيلة تفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في النشاط الترابي⁵⁵⁰ للجهة وهو ما يمثل تهديداً وضرباً لمبدأ الاستقلال المالي للجهة⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ - منعم لحري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 53.

⁵⁵⁰ - فاطمة مزروع السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2003، ص.

.277

⁵⁵¹ - Driss BASRI, « La décentralisation au Maroc » de la conseil à la région, Edition NATALAN, France, 1994, p. 184.

إن العديد من الأبحاث والدراسات في الميدان المالي الترابي، تؤكد أنه بات من اللازم إعادة النظر في السياسة الاقتراضية المعمول بها حالياً، وذلك بالشكل الذي يتناسب والتحديات التي تفرضها الظروف والحقائق الاقتصادية والاجتماعية، وما يفرضه ذلك من تقوية الموارد المالية للجهة، وتعزيزها لمواجهة المتطلبات التنموية في كل المجالات والمستويات⁵⁵².

وعموماً فمدخول الأملاك الجهوية يشكل وسيلة مهمة في تنمية الموارد الذاتية للميزانية الجهوية لأنه كلما ازداد حجم هذه الأملاك وتنوعت أصنافها كلما استغل ذلك في خلق استثمارات عمومية أو إنجاز شراكات مع فاعلين آخرين من أجل إنشاء المرافق العمومية الجهوية والبنيات التحتية الضرورية وتشمل المداخل العائدة للجهة من خلال التدبير المباشر للممتلكات المنقولة والعقارات التابعة لها⁵⁵³، أو التي يسمح القانون بتوجيهها لفائدتها، وفيما يخص هذه الأملاك، فلا نجد نصاً صريحاً يحددها أو يعرفها أو يحدد دور الجهات بخصوصها اللهم ما هو موجود من نصوص عامة يمكن أن نفهم منها ذلك، كاهتمام المجلس الجهوي مثلاً بكل ما من شأنه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعداد برنامج التنمية الجهوية وضرورة خضوع قرارات هذا المجلس لمراقبة السلطة المختصة بخصوص العمليات العقارية الخاصة بالملك الخاص، أو أعمال تدبير الملك العام للجهة، وهنا نذكر بإحدى التوصيات الهامة لأعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية لسنة 1998 التي طالبت بنصوص تنظم ممتلكات الجهة، وبالتالي فإن غياب نص صريح يحدد ذلك ستبقى الجهة بدون ممتلكات⁵⁵⁴.

وتتوفر الجهة كباقي الجماعات الأخرى على أملاك عقارية ومنقولة منها ما له طبيعة خاصة وما له طبيعة عامة، أي أنه مرصود لخدمة المنفعة العامة، وحيث يتولى المجلس الجهوي البث في قضايا الجهة، بما في ذلك المسائل المرتبطة بمجال الأملاك أثناء

⁵⁵² - Michel BOUVIER, op. Cit ; p. 49.

⁵⁵³ - المادة 222 من القانون التنظيمي 111.14.

⁵⁵⁴ - محمد بوجيدة، وميلود بلخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة دلائل التسيير - العدد الخامس، 1998، ص. 91.

مداولاته، فهو يهتم بكل ما من شأنه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁵⁵⁵، ومن ضمنها الاختصاصات التالية⁵⁵⁶:

- قبول الهبات والوصايا أو رفضها؛
- المساهمة في تأسيس شركات التنمية الجهوية أو شركات اقتصادية مختلطة؛
- الاشتراك والبيع أو المعاملات أو المعاوزات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وتبدير الملك العام؛

كما أن قرارات المجلس الجهوي المرتبطة بتبدير الأملاك العامة أو الخاصة للجهة تتطلب المصادقة الصريحة من قبل سلطة المراقبة (سابقا الوصاية)⁵⁵⁷.

وعموما وحتى تتمكن الجهة من توظيف رصيدها العقاري إن وجد لبلوغ وتحقيق التنمية الشاملة، فهي مطالبة بضبط أملاكها العقارية وتسوية وضعيتها القانونية، كما يتوجب عليها تنمية رصيدها العقاري لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية للتنمية⁵⁵⁸.

وتتفاوت الجماعات الترابية في حجم الاستفادة من الأملاك المحلية، لأن الجماعات الحضرية هي الأكثر استفادة من مداخل هذا المورد، حيث نجد مثلا في دجنبر 2008 قد استفادت هذه الجماعات من 806 مليون درهم أي نسبة 53.87% من مجموع مداخل الأملاك المحلية، وبدرجة أقل نجد استفادة الجماعات القروية من حجم مداخل الأملاك المحلية، ففي دجنبر 2008 تستفيد هي الأخرى من 42.58% بمبلغ 637 مليون درهم، لكن العمالات والأقاليم والجهات هي الجماعة الأقل استفادة من حجم المداخل المحلية⁵⁵⁹.

ومن الناحية النوعية تبرز دراسة موارد الجماعات الترابية ضعف مساهمة عائدات الأملاك في مجموع الموارد، وبلغت هذه العائدات 1.7 مليار درهم، أي 5.4% من

⁵⁵⁵ - نجيب جيري، أملاك الدولة قصور النظام القانوني والتنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير الجبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد الأول، السنة 2012، ص. 78.

⁵⁵⁶ - المادة 41 من القانون 47.96.

⁵⁵⁷ - منية بلماح، واقع تبدير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المغربية والتنمية، العدد 115، مارس أبريل 2014، ص. 136.

⁵⁵⁸ - كريم لحرش، تبدير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 116.

⁵⁵⁹ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 44.

مجموع الموارد، وتتراوح هذه المساهمة بين 8% بالنسبة للجماعات القروية وأقل من 1% بالنسبة للجماعات الحضرية والأقاليم والجهات⁵⁶⁰. ورغم هذه التفاوتات المسجلة فإن أملاك الجماعات الترابية تعد من الأركان الأساسية للموارد الذاتية التي تستفيد منها، فهي تلعب دورا مهما في تنمية وتنشيط الحركة المالية المحلية، حيث يتم وصفها بثروة الجماعات الترابية، فهي المتحكم في غناها أو فقرها لأنها تساهم بشكل كبير في عملية التمويل الميزانية وكذلك توطين المشاريع التنموية، وذلك عن طريق توفير بعض الأموال المستخلصة والرسوم المفروضة على استغلال الملك العام.

لكن أملاك الجماعة الترابية تعاني مجموعة من الاختلالات الأساسية نذكر منها ما يلي⁵⁶¹:

- تعدد النصوص التشريعية والتنظيمية؛
 - نظام تشريعي وتنظيمي ناقص وغير كامل؛
 - تعقيد الشكليات والمساطر المتعلقة بتدبير الممتلكات وضعف تطهير العقار؛
 - ضعف مساهمة موارد الأملاك في تنمية الجماعات الترابية.
- وللخروج من هذه الوضعية وجب الإسراع بإصلاح تشريعي لمعالجة هذه الاختلالات عن طريق العناصر التالية⁵⁶²:

- تنمية منتوج الأملاك العقارية للجماعات الترابية⁵⁶³.
 - تحسين المحافظة على أملاك الوحدات الترابية.
 - تقوية مراقبة تدبير الأملاك الجهوية.
- ويمكن تحقيق ذلك باتخاذ التدابير المتعلقة بتنظيم استغلال الملك العام الترابي ووضع مبدأ المنافسة لاستغلال الملك العمومي مؤقتا مع تمديد مدة الاستغلال لأجل تشجيع

⁵⁶⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص. 38.

⁵⁶¹ - محمد علي أديبا، الإشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية للمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 29، 2001، ص. 220.

⁵⁶² - دليل أملاك الجماعات المحلية للمديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، المطبعة الأولى 2009، ص. 26.

⁵⁶³ - المادة 222 من القانون التنظيمي 111.14 جاء فيها: "يمكن للدولة أن تفوت للجهة أو ان تضع رهن إشارتها أملاك عقارية لتمكينها ممارسة الاختصاصات المخولة لها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي".

المشاريع الاستثمارية الكبرى ومنح ضمانات أكبر للمستثمرين الخواص، ثم تثمين وتقوية الملك المحلي الخاص عن طريق رصد منتج تفويت الأملاك العقارية الخاصة لتكوين احتياطات عقارية أو إنجاز مشاريع استثمارية، إضافة إلى تحسين المحافظة على الأملاك العقارية، وكلها عناصر تهدف إلى تثمين وتحسين استغلال الملك العام.

كما أن القروض التي تلجأ إليها الجهات والجماعات الترابية الأخرى، هي إحدى الموارد الاستثنائية لتمويل البرامج، والمشاريع التنموية⁵⁶⁴، وهي بالتالي مصدر من مصادر التمويل، يتميز عن باقي الموارد المالية للجماعات الترابية⁵⁶⁵، سواء الذاتية أو المحولة من قبل الدولة، بكونه موردا غير قار بل مؤقت يخصص لنفقة استثمارية معينة في إطار الميزانية كما لا يجب إدراجه في الجزء المخصص للتسيير، ولا يخصص لسداد دين سابق، بخلاف الموارد الأخرى، كما أن التدابير المتعلقة به لا تخص المنتخبين وحدهم، بل الاستفادة والوصول الفعلي لهذا المورد، يتطلب اتفاقا تعاقديا يبرم مع صندوق التجهيز الجماعي⁵⁶⁶ الذي يعتبر في ظل غياب مؤسسات أو أجهزة مالية تختص في مجال الاقتراض الجماعي المؤسسة الوحيدة التي تتكلف بتدعيم القروض للجماعات الترابية وهيئاتها ومنها الجهات، في دعم مشاريعها في مجال تمويل برامج التجهيز الأساسية⁵⁶⁷.

وبشكل عام، قبل الانتقال للحديث عن الموارد المحولة أو المرصودة للجماعات الترابية من طرف الدولة⁵⁶⁸، لابد من الإشارة إلى أن المشرع نص على موارد أخرى

⁵⁶⁴ - سعيد بوفريوي، التنظيم المالي للجهة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، وحدة التكوين والبحث، المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 92.

⁵⁶⁵ - Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Edition du conseil de l'Europe, Avril 1998, p. 22.

⁵⁶⁶ - يعتبر صندوق التجهيز الجماعي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي وهي مخصصة لتمويل الاستثمار العمومي على المستوى المحلي، وقد تم إنشاؤه سنة 1959 وتمت هيكلته بظهير 5 غشت 1992، ثم بظهير آخر بتاريخ 6 يوليوز 1993 المتعلق بممارسة بنشاط مؤسسات القروض والرقابة عليها، ثم بظهير 2 غشت 1986 لقانون 11.96 الخاص بإعادة هيكلة الصندوق.

⁵⁶⁷ - محمد فاضل الرزعة، التمويل الجماعي بين محدودية الموارد ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، وحدة تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص. 53.

⁵⁶⁸ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 88.

للجهات⁵⁶⁹، ونذكر منها صندوق التأهيل الاجتماعي⁵⁷⁰ وصندوق التضامن بين الجهات⁵⁷¹.

1- صندوق التأهيل الاجتماعي:

يعتبر هذا الصندوق مصدر تمويل مؤقت، هدفه سد العجز في مجالات البنية التحتية الأساسية والتجهيزات والتنمية البشرية، بشكل عام، ونذكر هنا مجال الكهرباء والماء الصالح للشرب، والسكن غير اللائق والصحة والتربية، وشبكة المواصلات والطرق، ويعتبر رئيس الحكومة أمرا بقبض مداخليل وصرف نفقات هذا الصندوق.

2- صندوق التضامن بين الجهات:

يهدف هذا الصندوق إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، ويعتبر وزير الداخلية أمرا بقبض مداخليل وصرف نفقات هذا الصندوق، هذا بالإضافة إلى ما حدده القانون المالي لسنة 2016، فيما يخص إحداث الحساب الخصوصي المرصد لأمر خصوصية والمسمى بصندوق التضامن بين الجهات⁵⁷².

الفرع الثاني: الموارد المالية المحولة من الدولة

إن الموارد المحولة لفائدة الجماعات الترابية⁵⁷³ وعلى رأسها الجهات في التجارب المقارنة تغطي نسبة مهمة ومرتفعة في بنية تمويل ميزانيتها غير أن طبيعة هذا التحويل⁵⁷⁴، تختلف من دولة إلى أخرى، فالتجربة الألمانية على سبيل المثال، تقسم مع الولايات أغلب الموارد ذات المردودية المرتفعة بموجب الدستور، وهو كذلك نفس الأمر بالنسبة للمجموعات المستقلة بإسبانيا، حيث نجد الدستور يشير إلى توزيع الموارد المالية

⁵⁶⁹ - الفصل 142 من الدستور 2011.

⁵⁷⁰ - المواد من 229 إلى 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵⁷¹ - المواد من 224 إلى 236 من نفس القانون التنظيمي.

⁵⁷² - المادة 19 من قانون مالية 2016، ظهير شريف 1.50.150، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015)، بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016.

⁵⁷³ - الفقرة الثانية من الفصل 141 من دستور 2011.

⁵⁷⁴ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 79.

بينها وبين المركز، خلافا للتجربة المغربية⁵⁷⁵، حيث الجماعات الترابية لا تستفيد، إلا من نسبة محددة من حصيللة الضرائب العامة⁵⁷⁶.

الفقرة الأولى: أنواع الضرائب المحولة

مقابل عدم استفادة الجهات من الضريبة على القيمة المضافة خصص المشرع المغربي جزء من بعض الضرائب الوطنية للجهات، وهكذا فقد حدد 5% من الضريبة على الشركات وكذلك نسبة 5% من الضريبة على الدخل ثم الرسم على عقود التأمين في حدود 20% كهدف في سنة 2021.

أولاً: الضريبة على الشركات

خصص المشرع نسبة 5% من الضريبة على الشركات للجهات وهي ضريبة تم إحداثها بتاريخ 26 يونيو 1986، وبذلك بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.86.233 الخاص بالقانون 24.86⁵⁷⁷ المتعلق بالضريبة على الشركات سابقا، الذي حل محل الضريبة على الأرباح المهنية وانتقلت من 1% إلى الرقم الحالي أي 5% في أفق 2021. ويجب الإشارة إلى أن هذه الضريبة تفرض على الشركات سواء كان مقرها بالمغرب أو خارجه، بالنسبة لكافة الأرباح والدخول المتعلقة بالسلع التي تملكها، والأنشطة التي تقدم لها، وكذلك العمليات الهادفة إلى الحصول على ربح التي تنجزها بالمغرب ولو بصورة عوضية⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ - عبد القادر الطالبي، مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الاول، كلية الحقوق وجدة، السنة الجامعية 2001-2002، ص. 144.

⁵⁷⁶ - Mohamed BRAHIMI, le financement des collectivités locales au Maroc, in Remald, Série « Thèmes actuels » N° 1995, p. 15.

⁵⁷⁷ - قانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.86.239 بتاريخ 31 دجنبر 1986، جريدة رسمية عدد 3873 بتاريخ 21 يناير 1987 ص 67 مع مراعاة مستندات المادة 5 من قانون المالية رقم 06.43 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 1.06.232 بتاريخ 31 دجنبر 2006 الذي قام بإدماج هذا القانون في المدونة العامة للضرائب.

⁵⁷⁸ - الضريبة على الشركات وفق قانون مالية سنة 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع العدد 20، الطبعة الأولى، دار الإحصاء التضامني 2010، ص. 15.

كما أن الضريبة على الشركات تفرض حتى على المؤسسات غير المتوفرة على مقر بالتراب المغربي، وتسمى الشركات غير المقيمة⁵⁷⁹، وذلك بالنسبة للمبالغ الإجمالية التي تحصل عليها مقابل أشغال تنجزها أو خدمات تقدمها، إما لحساب فروع خاصة بها، وإما لحساب أشخاص طبيعيين أو معنويين مستقلين، إذا كان للفروع والأشخاص المذكورين موطن بالمغرب، أو كانت تزاوّل فيه نشاطا معين.

حيث ساهمت وستساهم هذه الضريبة في تغذية الموارد المالية لميزانية الجهة بنسبة 1%، وصولا إلى 5% غير أنه لا يمكن الإرتهان فقط لهذه الضريبة نظرا لارتباطها الشديد بالوضعية المالية لمالية الدولة⁵⁸⁰، وكذا التقلبات المتنوعة والعديدة أو المختلفة التي تعرفها هذه الأخيرة، وبالتالي فهي تتأثر بتأثر الميزانية العامة للدولة نتيجة هذه الاختلالات والتقلبات⁵⁸¹.

ثانيا: الضريبة على الدخل

كانت تسمى سابقا بالضريبة العامة على الدخل وتم إحداثها بمقتضى القانون الإطار لسنة 1984 في فصله الثاني، وقد تم تنظيمها بأحكام الظهير الشريف رقم 1.89.116 الخاص بتنفيذ القانون رقم 17.89.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الضريبة يتم فرضها على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين، وتخضع لهذه الضريبة أصناف الدخول والأرباح التالية:

- الدخول المهنية.
- الدخول الناتجة عن المستغلات الزراعية
- الأجور والدخول التي في حكمها.
- الدخول والأرباح العقارية.
- الدخول والأرباح الناتجة عن رؤوس الأموال المنقولة.

⁵⁷⁹ - كانت تعرف سابقا بالشركات الأجنبية، لكن وتبعا لقانون المالية لـ 2010 أصبح يطلق عليها اسم الشركات غير المقيمة.

⁵⁸⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 18.

⁵⁸¹ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 36.

وتفرض الضريبة على الدخل كل سنة على مجموع أنواع الدخل التي حصل عليها الملتزم الخاضع للضريبة خلال السنة السابقة.

ولم تدخل هذه الضريبة حيز التنفيذ إلا بحلول سنة 1990 وتعتبر بذلك الركن الأخير في الإصلاح الجبائي الذي حل محل الضرائب النوعية القديمة التي عرفها النظام الجبائي المغربي، وبالتالي فتخلي الدولة عن جزء من الضريبة لفائدة الجهة يعد مكسبا مهما لهذه الأخيرة، بعدما كانت وارداتها حكرا خاصا للميزانية العامة للدولة⁵⁸².

وهكذا إذن وإلى غاية 2015 ظلت الجهات تستفيد من حصة من حصيللة الضريبة على الشركات وكذلك من حصيللة الضريبة على الدخل، حددت بنسبة كل واحدة منهما في 1% بموجب قانون المالية لسنة 1999-2000.

كما نص القانون على إحداث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت اسم الصندوق الخاص لحصيللة حصص الضرائب المرصدة للجهات⁵⁸³. يتم فيه إيداع الحصتين السالف ذكرهما، حيث يعتبر وزير الداخلية الأمر بالصرف.

وتعتمد تقنية توزيع موارد هذا الحساب الخاص الذي تم اعتماده في القانون السالف الذكر على تقسيم هذه المواد إلى صنفين، بحيث يتم توزيع الصنف الأول بتساوي بين الجهات لتأمين حد أدنى من الموارد لكل منهما، بينما يتم توزيع النصف الآخر حسب مساحة كل جهة وعدد سكانها القانوني المحدد في آخر إحصاء عام للسكان والسكنى، وفيما يتعلق بالمعايير المعتمدة فإن وزارة الداخلية هي المسؤولة عن توزيع نسبة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وفق ثلاث معايير وهي⁵⁸⁴:

- المعيار الجرافي، ويشكل الجزء الأهم بحيث يمثل 50%.

- معيار الساكنة بنسبة 37.5%.

- معيار مساحة الجهة بنسبة 12.5%.

⁵⁸² - Rachid EIMOUSSAOUI, op. cit; p. 235.

⁵⁸³ - قانون المالية لسنة 2016.

⁵⁸⁴ - اللجنة الاستشارية للجهوية، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص.

وتجدر الإشارة إلى أن حصة الميزانيات الجهوية من هاتين الضريبتين تختلف من سنة لأخرى، ففي سنة 2005 استفادت الجهات من 353 مليون درهم، لترتفع هذه النسبة بشكل كبير خلال سنة 2006 إلى 640 مليون درهم، لكن هذا الارتفاع لم يستمر سنة 2007، بحيث لم تحصل الميزانية الجهوية إلا على 493 مليون درهم، لتعود الارتفاع بدرجة أقل خلال سنة 2008، إذ سيتم تحويل 576 مليون درهم⁵⁸⁵ للجهات.

والملاحظ أنه رغم رمزية 1% من هذه الضرائب في الماضي القريب، فإنها كانت تمثل أهمية بالنسبة للجهات حيث يتضح بعد تحليل بنية مواردها أن هذه التحويلات المالية مثلت 60.4% سنة 2012 و53% سنة 2014 مقابل 33% سنة 2003 و41.4% سنة 2005 من مجموع الموارد المالية للجهات، ومن خلال قراءة هذه النسبة يتضح اتجاهها نحو الارتفاع في بنية موارد الجهات، ويمكن تفسير هذه الوضعية بالارتفاع التدريجي بنسبة مساهمة الضريبة على القيمة المضافة وكذلك الدعم الإستثنائي في الوقت الذي تسجل مساهمة التحويلات⁵⁸⁶ من خلال الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل انخفاضا متتاليا قبل خروج القانون التنظيمي 111.14 لحيز الوجود سنة 2015. حيث يتضح بجلاء أن حصيلة هذه الضريبة برسم سنة 2018 عرفت تطورا ملحوظا مقارنة على ما كانت عليه قبل دخول القانون التنظيمي رقم 14-111 حيز التنفيذ كما سنبين ذلك أسفله

رسم توضيحي 2: الضريبة المرصدة للجهات 2018



المصدر: تقارير مرفقة بمشروع قانون المالية لسنة 2018 بملايين الدراهم.

⁵⁸⁵ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 69.

⁵⁸⁶ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 48.

إنطلاقاً من هذا المبيان يتضح أن الضريبة المرصدة للجهات عرفت تطوراً مهماً، سينعكس إيجاباً على ميزانية هذه الوحدات الترايبية مقارنة بما كانت عليه قبل سنة 2016. وسنوضح هذا الفرق بين ما كانت عليه هذه التحويلات وكيف أصبحت، حيث نرى أنها بلغت 7077,9 مليون درهم سنة 2018. في حين لم يتجاوز هذا الرقم سنتي 2013 و 2014 على التوالي 732 و 758. لكن التساؤل المطروح هو مدى قدرة الجهات على صرف هذه الميزانيات الجهوية في تحقيق التنمية المتوازنة والقضاء على الفوارق المجالية.

جدول 4: تطور التحويلات من الموارد الناتجة عن الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل

وحجمها في مجموع الموارد قبل دخول القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ

أنواع التحويلات	2012	2013	2014
الضريبة على الشركات	413	373	509
الضريبة على الدخل	299	359	249
المجموع	712	732	758
مجموع المداخل	1351	1701	1901
مجموع الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات	52,7%	43,03%	37,5%

المصدر: تركيب شخصي تم إعداده من تجميع المعطيات الخاصة بقوانين المالية، والجريدة الشهرية

للمالية المحلية المنشورة من طرف الخزينة العامة للمملكة.

لكنني لاحظت أن وزارة الداخلية قبل سنة 2016 كانت تقوم بتحويل جزء من موارد مالية من حصة الجماعات الترايبية من منتج الضريبة على القيمة المضافة إلى الجهات، وهذه النسبة تتغير لأنها تحول في الحصة الاستثنائية⁵⁸⁷، خلافاً لما أصبح عليه الأمر بعد دخول القانون التنظيمي حيز التنفيذ حيث حرم الجهات من الاستفادة من حصة الجماعات الترايبية من الضريبة على القيمة المضافة.

وخلال الفترة الممتدة بين 2002 و 2014 عرف الحسابان الخصوصيان للخزينة والمنصوص عليهما في قوانين المالية تطوراً مهماً بمتوسط معدل سنوي بلغ 9.15%

⁵⁸⁷ - 95 مليون درهم سنة 2010، 61 مليون درهم سنة 2011، و 96 مليون درهم سنة 2012، و 161 مليون درهم سنة 2013.

(أنظر الجدول أسفله) وفي سنة 2015 بلغ هذان السقفان 801.21 مليون درهم بالنسبة لحصتي الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل و274.64 مليون درهم بالنسبة للحصة من الرسم على عقود التأمين.

جدول 5: تطور الموارد المالية المحولة للجهات قبل 2015

طبيعة المعطيات	2002	2006	2010	2014	متوسط معدل التطور السنوي
سقف حصتي الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات	280.32	394.68	652.19	756.03	8.62%
سقف الحصة من حصيلة الرسم على العقود التأمين	80	80	80	274.35	10.82%
المجموع	360.32	474.68	732.19	1030.38	9.5%

المصدر: تركيب شخصي من قوانين المالية للسنوات المذكورة أعلاه.

وتحدد نسبة أو حصة الجهة من الضريبة على الدخل بحسب قوانين المالية، مما يجعلها مرتبطة بالوضعية المالية العامة للدولة، لكن نلاحظ أنه بمقتضى قانون مالية 2004، تم تحديد نسبة 1% من حصة هذه الضريبة لفائدة الجهات وأصبحت تتطور بشكل تصاعدي إلى أن تصل إلى 5% في سنة 2021. وسنبين بالمبيان والجدولين أسفله كيف تطورت موارد الجهات بعد 2015 حيث كانت 747,25 مليون درهم وأصبحت سنة 2016 ما مجموعه 3837,7 مليون درهم. فيما بلغت موارد الصندوق الخاص بحصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2017 ما مجموعه 5102,22 مليون درهم وانتقل هذا الرقم في القانون المالية لسنة 2018⁵⁸⁸ إلى مبلغ قدره 6274,82 مليون درهم كسقف

⁵⁸⁸ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، تتعلق بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2018.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

لتحتملات هذا الحساب مسجلا زيادة سنوية بمعدل⁵⁸⁹ 22,3 % خلال الفترة ما بين 2016-2018.

وتم توزيع سقف هذه الاعتمادات على جهات المملكة كما جاءت في الحساب الخصوصي الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات في التقرير المرفق لمشروع قانون المالية⁵⁹⁰ لسنة 2018 ويوضح الجدول⁵⁹¹ كيفية هذا التوزيع:

جدول 6: توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات برسم سنة 2016:

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات	حصيلة الضريبة على الدخل	حصة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف الاعتمادات 2016	المنجزات 2016
الدار البيضاء/ سطات	108.44	96.16	101.56	242	548	490
مراكش/ أسفي	87.99	78.03	66.91	196	429	386
الرباط/ سلا/ القنيطرة	85.44	75.77	67.80	191	420	377
فاس/ مكناس	85.48	75.80	62.71	191	415	373
طنجة/ تطوان/ الحسيمة	75.04	66.59	52.64	168	362	326
الجهة الشرقية	73.97	65.59	34.26	165	339	308
سوس/ ماسة	71.82	63.69	39.62	160	335	305
بني ملال/ الخنيفرة	66.61	59.07	37.31	149	312	282
درعة/ تافيلات	69.47	61.84	24.20	156	311	281
العيون/ الساقية الحمراء	62.57	55.49	5.44	140	263	244
الداخلة/ وادي الذهب	60.30	53.47	2.12	135	250	230
كلميم/ واد نون	48.99	35.43	6.42	109	208	192
المجموع	896.44	795.00	501.00	2000.00	4192.4	3794.7
السديداات والتخفيضات والرجعات الضريبية						43.00
المجموع						3837.7

المصدر: تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة لسنة 2017

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن حصيلة الضريبة المرصدة للجهات تتوزع بين مساهمة حصيلة الضريبة على الشركات ب 896,44 مليون درهم أما حصيلة الضريبة

⁵⁸⁹ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، مرجع سابق.

⁵⁹⁰ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2018.

⁵⁹¹ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 2018، مرجع سابق

على الدخل وحصة الرسم على عقود التأمين جاءت على التوالي 795 مليون درهم و 501 مليون درهم أي ما مجموعه 2192,44 مليون درهم هي حصيلة الضرائب والرسوم المخصصة قانونيا للجهات، أي ما يعادل حوالي 50 % من مجموع الاعتمادات التي وصلت إلى 4192,4 سنة 2016 في حين بلغت مساهمة الميزانية العامة ما مجموعه 2000 مليون درهم من مجموع الاعتمادات المخصصة للجهات هذه السنة. لكن المفارقة تمثلت في عدم تحقيق هذا السقف لأن المنجزات لم تتجاوز 3837.7 مليون درهم مما سيؤثر سلبا على الإلتزامات التنموية التي تعهدت بها الجهات وبالتالي عدم تنفيذ بعض المشاريع المبرمجة.

ونلاحظ أنه برسم قانون المالية 2017 و في إطار نفس الصندوق الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات أن سقف الاعتمادات بلغ ما قدره 5764 مليون درهم مسجلا بذلك إرتقاعا سنويا بمعدل 168 % خلال الفترة 2015 - 2017، الأمر الذي سينعكس ايجابا على مسار التنمية الترايبية وسيساعد على تحقيق العدالة المجالية وتقليص الفوارق الاجتماعية بين مختلف الجهات على المستوى الوطني، شريطة أن يتم اعتماد تدابير الحكامة الجيدة على مستوى التخطيط والبرمجة والتنفيذ لبرامج التنمية الجهوية المعتمدة من قبل مجالس الجهات. واستمرت وثيرة الإرتقاع بنفس المنوال حيث بلغت سنة 2018 ما مجموعه 6274,82 مليون درهم كسقف لتحميلات هذا الصندوق مسجلا زيادة سنوية بمعدل 22,3 % خلال الفترة مابين 2016 و 2018. كما هو موضح في الجدولين أسفله.

جدول 7: مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2017

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات	حصيلة الضريبة على الدخل	حصلة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف الاعتمادات 2017
الدار البيضاء/ سطات	169,71	152,11	106,63	310,70	739,15
مراكش/ آسفي	138,22	123,89	70,25	253,06	585,41
الرباط/ سلا/ القنيطرة	133,99	120,09	71,19	245,31	570,58
فاس/ مكناس	134,04	120,14	65,84	245,40	565,43
طنجة/ تطوان/ الحسيمة	117,86	105,64	55,27	215,78	494,55
الجهة الشرقية	116,17	12,104	35,96	212,69	468,94
سوس/ ماسة	113,20	101,46	41,60	207,25	463,51
بني ملال/ الخنيفرة	104,40	93,57	39,17	191,14	428,29
درعة/ تافيلالت	105,78	94,81	25,41	193,65	419,65
العيون/ الساقية الحمراء	98,60	88,37	5,71	190,52	373,21
الداخلة/ وادي الذهب	92,86	83,23	2,22	170,01	348,33
كلميم/ واد نون	76,49	68,55	6,74	140,03	261,80
السديدات والتخفيضات والرجعات الضريبية					15,16
المجموع	1401,32	1255,98	526,00	2565,53	5764,00

المصدر: الحسابات الخصوصية للخزينة العامة للمملكة سنة 2017

الجدول أعلاه يبين توزيع سقف التحملات بين الجهات بملايين الدراهم برسم سنة

2018.⁵⁹²

⁵⁹² - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، مرجع سابق.

جدول 8: مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2018

الجهات	حصيلة الضريبة على الشركات على الدخل	حصة الرسم الخاص على عقود التأمين	مساهمة الميزانية العامة	سقف التحملات 2018
الدار البيضاء/ سطات	421,98	104,99	272,48	799,45
مراكش/ أسفي	343.69	69,17	221,93	634,79
الرباط/ سلا/ القنيطرة	333,17	70,09	215,14	618,40
فاس/ مكناس	333,30	64,83	215,22	613,35
طنجة/ تطوان/ الحسيمة	293.06	54,42	189,24	536,72
الجهة الشرقية	288,86	35,41	186,53	510,80
سوس/ ماسة	381,48	40,96	181,76	504,19
بني ملال/ الخنيفة	259,69	38,57	167,63	465,80
درعة/ تافيلالت	263,01	25,02	169,84	457,87
العيون/ الساقية الحمراء	245,17	5,63	158,32	409,12
الداخلية/ وادي الذهب	230,91	2,19	149,10	382,20
كلميم/ وادي نون	190,18	6,64	122,81	319,63
السديرات والتخفيضات والرجعات الضريبية	-	-	-	22,50
المجموع	3484,40	517,92	2250,00	6274,82

المصدر: الحسابات الخصوصية للخزينة العامة للمملكة سنة 2018

وسيتم تخصيص هذه الإعتمادات في تمويل البرامج التنموية للجهات الإثنى عشر من خلال مجموعة من المشاريع والعمليات التي تدخل ضمن إختصاصات الجهة والتي تهدف إلى تحقيق التنمية من خلال المحاور التالية:

التنمية الإقتصادية والقروية، إنعاش التشغيل والتكوين المهني والتكوين المستمر، إنعاش الثقافة والتعاون الدولي، حماية البيئة وتأهيل قطاع النقل.

كما يجب عدم نسيان نسبة 40 % من موارد الجهات المخصصة لمساهمة الجهة في برنامج التخفيف من الفوارق المجالية والإجتماعية في العالم القروي والجبلي والذي يهم خمسة قطاعات تتعلق بالحقوق الأساسية وهي الصحة، التعليم، الطرق، الماء والكهرباء. لكن الملاحظة الأساسية بخصوص هذه الاعتمادات تتجلى في ضعف القدرة على تنفيذ هذه المشاريع من طرف الجهة، و كذلك رأسها الثاني و المتمثل في الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع حيث لم تتعدى نسبة التنفيذ في ميزانية بعض الجهات 37 % كما هو حال جهة فاس مكناس⁵⁹³ على سبيل المثال و هناك جهات أخرى عانت من الركود و الشلل التام كجهة كلميم وادنون بسبب الصراعات السياسية بين مكوناتها و كلها تحديات يجب مواجهتها في هذه المرحلة التأسيسية التي عرفت بظنا كبيرا في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة المعول عليه في تحقيق التنمية وهو إمتحان عسير للنخب الجهوية المنتخبة و كذلك بالنسبة للإدارة الجهوية. ويوضح الرسم البياني أسفله القطيعة التي تم تسجيلها على مستوى ارتفاع موارد الجهات انطلاقا من سنة 2016 لكن واقع التدبير المالي في الشق المتعلق بتنفيذ البرامج التنموية لم يرقى لمستوى متطلبات وإنتظارات الساكنة في المجال التنموي نظرا لضعف المنجزات المحققة خلال النصف الأول من هذه الولاية التأسيسية للجهوية المتقدمة بالمغرب، وهو ما قد ينعكس سلبا على هذا الورش المهيكل للدولة ككل.

رسم توضيحي 3: يبين تطور الموارد المخصصة للجهات بعد سنة 2015



تركيب شخصي: يبين تطور موارد الجهات بعد سنة 2015

⁵⁹³ - بيان تنفيذ ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنة 2017

بالإضافة إلى ما تم ذكره أعلاه فإن الضريبة الممنوحة للجهات، كالضريبة على الدخل، والضريبة على الشركات تبقى مرتبطة بالحصة التي تمنحها الدولة، وبالتالي فهي مرهونة بميزانية الدولة انخفاضا وارتفاعا مما يكون له تأثير مباشر على ميزانية برامجها الاقتصادية والاجتماعية خاصة المتوسطة والطويلة الأمد، وخير دليل عدم وفاء الحكومة بتعهداتها بخصوص سنتي 2016-2017 في هذا المجال.

الفقرة الثانية: الموارد الجبائية وتوزيعها

إن الجهات بالمغرب تعاني ضعف كبير على مستوى جبايتها، حيث أنه من أصل ستة رسوم كانت تستحقها وتستخلصها بمقتضى القانون السابق، إلا أن المشرع في عملية الإصلاح بمقتضى القانون رقم 47.06 منحها ثلاثة رسوم فقط.

أولا: توزيع الجبايات بين الوحدات الترابية

نلاحظ أن مردودية هذه الرسوم للجهات، بإستثناء الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة بالموانئ، تتميز بهزلة وضعف مردوديتها وأوعيتها.

بالإضافة إلى ذلك، هذه الرسوم بحكم طبيعتها أوعيتها، لا يمكن فرضها على مستوى جميع الجهات بالمغرب، ومن هنا لا يمكنها أن تستفيد من هذه الرسوم⁵⁹⁴ ثلاثة جهات داخلية بالمغرب وهي جهة بني ملال خنيفرة وجهة درعة تافيلالت وجهة فاس مكناس نظرا لكونها لا تتوفر على منفذ على الواجهة البحرية، بل هناك من الجهات التي تتوفر على واجهات بحرية لكنها لا تتوفر على موانئ تؤهلها للاستفادة من الرسوم المفروضة بالموانئ، أو تتوفر على موانئ بسيطة وصغيرة لا ترقى إلى مستوى فرض هذه الرسوم، وهو نفس الأمر الذي ينطبق على الجهات المغربية التي لا تتوفر على المناجم كحالة جهة طنجة – تطوان – الحسيمة، ومن هنا لا يمكنها أن تستفيد من هذه الرسوم المفروضة على المناجم⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون العام الداخلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 511.

⁵⁹⁵ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 181.

والخلاصة أن الإصلاح الجبائي المحلي لم يأخذ بعين الاعتبار المستجدات والمعطيات والوقائع الظرفية الراهنة، وما يصاحبها من نقاش حول موضوع الجهوية المتقدمة، ومقترح الحكم الذاتي، وخصوصا الحديث عن محور التنمية الترابية في إطار مجالي واسع وهو الجهة، حيث كان يفترض به أو لازما عليه النهوض بالجهة، من خلال توفير ودعم مواردها المالية خاصة منها الجبائية.

كما نلاحظ أنه من خلال تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات بالجماعات الترابية لسنة 2015⁵⁹⁶ عن تطور حصة جميع الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، عرفت تطورا مع مرور السنوات إلا الجهات لم تستفد في أحسن الحالات إلا بواحد مليون درهم سنة 2013⁵⁹⁷ مثلا.

لذلك أقترح مراجعة الضريبة على القيمة المضافة في محاولة للرفع منها، كما وجب اعتماد معايير جديدة أكثر موضوعية في توزيع هذه الضريبة⁵⁹⁸ على جميع الجهات والجماعات الترابية من ناحية، وذلك أخذا بعين الاعتبار للوضع المالي والموقع الجغرافي، وكذا مستوى برامج الجماعات ومدى تأهيلها للإندماج والتكامل الإقتصادي وكذلك حل الأعطاب والمشاكل الإجتماعية⁵⁹⁹.

وعموما يمكن القول إن الجماعات الترابية ومنها الجهات لازالت تعاني خصاص مالي مهول يحد ويفرمل قدرتها وإمكانيتها في تحقيق التنمية المنشودة، الشيء الذي يدفعها للاعتماد على التحويلات التي تمنحها الدولة من الضرائب الوطنية، إضافة إلى لجوءها إلى سياسة الإقتراض كإمكانية متاحة، مما يجعلنا نطرح السؤال على مدى جدية الإصلاح في تحسين المردودية الجبائية للجماعات الترابية بشكل عام وعلى رأسها الجهات؟

وإذا نظرنا إلى أملاك الجماعات الترابية ومنها الجهات وللکیفیه التي تدبر بها، يتبين أن هناك أسباب متعددة تعرقل نمو الإمكانيات التمويلية لهذه الأملاك، وعدم مسايرتها للمتطلبات التنموية حيث لا تتراوح نسبة العائدات من الممتلكات ما بين (9.5% و 11%)،

⁵⁹⁶ - تقرير المجلس الأعلى للجماعات، عن جبايات الجماعات الترابية 2015، ص. 22.

⁵⁹⁷ -- تقرير المجلس الأعلى للحسابات للجماعات الترابية سنة 2015.

⁵⁹⁸ - المناظرة الوطنية السابقة للجماعات المحلية بالدار البيضاء، مرجع سابق، ص. 319.

⁵⁹⁹ - سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 534.

ويمكن أن نرجع هذا للأسباب القانونية وتنظيمية⁶⁰⁰ وأخرى تقنية. ويمكن تلخيص الأسباب القانونية كما يلي⁶⁰¹:

- هناك تعدد النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الأملاك الجماعية في مقابل وجود نصوص عامة وموحدة.

- عدم صدور المرسوم المنظم للأملاك الجماعات الترابية.

- تقادم النصوص القانونية المتعلقة بها.

أما بخصوص الأسباب التقنية فنوردها كما يلي:

• النقص الحاصل في الممتلكات من الناحية الكمية⁶⁰²:

نلاحظ أن ممتلكات الجهات بالمغرب تعرف نقصا ملحوظا، ليس فقط على مستوى الأملاك الخاصة، بل أيضا وبالدرجة الأولى على مستوى الأملاك العامة وخصوصا على مستوى التجهيزات والمرافق الجهوية ولاسيما في المغرب القروي والجبلي الذي لا يتوفر على البنيات الأساسية، ولاحظنا بروز ظاهرة جديدة من خلال الممارسة هو قيام بعض الجهات كجهة فاس مكناس بكراء بعض البنيات وتخصيصها لمرافق إدارية انطلاقا من سنة 2017 بأثمنة جد مرتفعة بدل القيام ببناؤها وامتلاكها.

• عدم تحديد قيمة هذه الأملاك بدقة⁶⁰³ بناء على معايير عملية دقيقة يمكن من تحقيق موارد اعتمادا على الموازنة بين حقوق المتعاملين من خواص وغيرهم، وكذلك حقوق الجهات.

• التأخير والتقصير في تحصيل مداخيل هذه الأملاك، نلاحظ أن غالبية الجماعات الترابية ومنها الجهات تعمل على إهمال عملية تحصيل مداخيل أملاكها مما يترتب

⁶⁰⁰ - قصور النظام القانوني التنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، السنة الأولى 2012، ص. 93.

⁶⁰¹ - محمد بوجيدة وميلود بوخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد الخامس 1998، ص. 79.

⁶⁰² - منية بلمليح، واقع تدبير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 115، مارس - أبريل 2014، ص. 120.

⁶⁰³ - كمال لكميلي، التمويل: الجماعة المقولة القرن 21" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 24.

عنه ضياع مداخيل قد تعود بالنفع الكبير على تقوية ميزانيتها والتخفيف من اعتماداتها بشكل كبير على دعم الدولة.

• التدبير غير المعقلن للملك الخاص للجهات: إن العمليات المرتبطة بالملك الخاص لهذه المؤسسات من شراء أو تقويت أو كراء أو مقايضة أو غيرها تخضع للمسطرة التالية:

- مصادقة المجلس.

- مصادقة سلطة الرقابة بمعنى وزارة الداخلية.

حيث نلاحظ أن تدبير هذه الممتلكات، يغلب عليه الطابع التجريبي، حيث غياب أو ضعف ضبط وتحيين سجلات الممتلكات، وعدم تصفية بعض الأوضاع القانونية، والبطء الحاصل في المساطر المرتبطة بالمبادلات العقارية وعمليات البيع والشراء المتعلقة بهذا النوع من العقار⁶⁰⁴.

كما وجب التنبيه إلى أن الموارد التي تنتج من هذه العمليات العقارية غالبا لا تراعى في تحديدها القيمة الحقيقية للملك، كما أن بعض المستفيدين لا يؤدون ما بذمتهم من الحقوق الناتجة عن استغلالهم لهذه الأملاك، وذلك راجع بالأساس لعدم ضبط العلاقة التعاقدية بين الطرفين.

وإجمالا، فإن ممتلكات الجهات لا تعتبر وسيلة لتطوير الموارد فقط، بل تعد ركيزة أساسية لقيام الجهات بالأدوار المنوطة بها في المجال الاقتصادي والاجتماعي⁶⁰⁵، وذلك بتوفير العقارات اللازمة بأئمنة مناسبة أو تفضيلية (بناء المؤسسات التعليمية والصحية والرياضية والسياحية وغيرها).

إلا أن هذا الدور لا يلمس بوضوح في الواقع المعاش للجهات، إما بسبب عدم الاهتمام بهذا الجانب، أو لعدم توفر الإمكانيات اللازمة لدى الجهات.

وكل ما ذكرناه يعتبر من الأسباب المباشرة والكفيلة بإبراز الضعف الملاحظ في الموارد المالية الخاصة بالممتلكات بالنسبة للجهات وباقي الجماعات الترابية بشكل عام.

⁶⁰⁴ - كمال لكميلي، التمويل غير الجبائي: الجماعة المقولة رهان القرن 21، مرجع سابق، ص. 26.

⁶⁰⁵ - Jean Fougerouse, op. cit ; p. 252.

إن تحديث وتقوية وإصلاح نظام تدبير أملاك الجهات وباقي الجماعات الترابية بالمغرب ينبغي أن يشمل قواعد حماية الممتلكات وذلك ضمن النسق التالي:

- ضرورة توفير ممتلكات كافية للجهات.
 - السماح للجهات بالمشاركة في عمليات التجهيز الإقتصادي والاجتماعي.
- وخلال المناظرة الأولى التي عقدت في مراكش حول الجماعات الترابية اتجهت "لجنة الشؤون العقارية" إلى اقتراح تغيير التشريع الخاص بالعقارات الترابية وإصلاحه، وهو ما انطلقت منه كذلك المناظرة التي عقدت بالدار البيضاء لتخرج بالتوصيات التالية:
- القيام بحملة تحفيظ الممتلكات العقارية للجماعات الترابية، وتطبيق مضمون التشريعات بخصوص تسيير الأملاك العقارية، ووصفها داخل سجل الممتلكات، وكذلك العمل على إخضاع الهيئات العقارية لنفس المسطرة حتى تخرج الجماعات الترابية من مرحلة الإستغلال والحيازة إلى مرحلة التملك.
 - أما بخصوص تسيير الممتلكات العقارية، فأوصت اللجنة بتعميم نظام موحد لهذه الممتلكات، وذلك تماشيا مع حاجياتها ومتطلباتها وذلك لجعل حد لتتنوع وتعدد التشريعات الجاري بها العمل حاليا.
 - تقوية الرصيد العقاري للجهات حيث ينبغي أن تتم عمليات شراء العقارات بثمن رمزي لتسهيل قيام هذه المؤسسات الدستورية بأدوارها في مجال التنمية.

ثانيا: مردودية الموارد الجبائية للجهات

بعد القيام بعملية القراءة البسيطة للقوانين المنظمة للرسوم المحلية⁶⁰⁶، يتضح عدم عدالة هذه القوانين بالنسبة للجماعات الترابية⁶⁰⁷ بشكل عام، حيث ضيعت عليها مبالغ مالية جد مهمة، كانت تستفيد منها قبل الإصلاح وتم حذفها.

وكان الأجدر والأفضل للمشرع الجبائي، ترك حرية حذف هذه الرسوم أو تركها للجماعات الترابية المعنية، بدل حرمانها بشكل نهائي من هذه الرسوم.

⁶⁰⁶ - Jilali CHABIH, op. cit ; p. 175.

⁶⁰⁷ - Rachid EIMOUSSAOUI, op. cit; p. 243.

وبخصوص مجال الإعفاءات، فيجب استحضار لائحة الإعفاءات المتعلقة بالرسم المهني⁶⁰⁸ على سبيل التذكير، التي تصنف كإعفاءات دائمة من خلال التخفيضات الدائمة والمستمرة التي يستفيد منها الملزمون الذين لهم موطن ضريبي أو مقر اجتماعي بطنجة والذين يزاولون نشاطا رئيسيا بدائرة نفوذ الإقليم المذكور حيث يصل التخفيض إلى 50% من الرسم بالنسبة لهذا النشاط، وأخرى مؤقتة كالوكالة الخاصة طنجة البحر الأبيض المتوسط، والمقاولات المرخص لها لممارسة نشاطها في المناطق الحرة للتصدير، حيث تتم الاستفادة من الإعفاء من الرسم المهني طيلة 15 سنة الأولى لاستغلالها.

وبشكل إجمالي نلاحظ بخصوص الإعفاءات ما يلي:

- إدراج المشرع لجميع الإعفاءات المنصوص عليها سابقا خاصة في نص واحد.
- ملائمة إعفاء التعاونيات واتحاداتها مع الإعفاء المنصوص عليه في الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة، مع تحديد سقف الإعفاء في مليون درهم.
- حصر إعفاء بنك المغرب على الأراضي والبنيات والمعدات والأدوات المخصصة لصنع الأوراق النقدية.
- إعفاء البنايات والمحلات المخصصة لمصالح الجمارك والشرطة والصحة وكل عمل مخصص لمرفق عام.
- توضيح وتحديد الإعفاء الكلي المؤقت لكل نشاط مهني تم إحداثه طيلة مدة 5 سنوات ابتداء من سنة الشروع في مزاولة هذا النشاط.
- إعفاء وسطاء التأمين.

ولعل الإعفاءات المذكورة أعلاه تفوت على الجماعات الترابية ومنها الجهات مبالغ هامة في ميزانياتها، كما وجب الإشارة إلى أن بعض الجهات الترابية صدمت عندما علمت بحذف بعض الرسوم والضرائب التي كانت تغذي ميزانيتها، بدعوى ضعف مردوديتها أو صعوبة استخلاصها خاصة وأن بعضها تعرف عجزا ماليا مستمرا ودائما.

⁶⁰⁸ - المادة 6 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

وفي هذا النسق من التحليل، يبقى السؤال مطروحا حول مدى مساهمة الإصلاح الجبائي المحلي في تقوية ودعم الاستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، من خلال حذف ضرائب ورسوم كانت تغذي وتساهم في تمويل ميزانية الجهات؟ وكذلك ما حدود مساهمة الجبايات المحلية في موارد الجهات والجماعات الترابية الأخرى في دعم هذا الاستقلال، خصوصا إذا عرفنا أن الجبايات المحلية لا تشكل سوى 47% من الموارد الذاتية والمحوّلة، من مجموع المداخل الإجمالية للجماعات الترابية⁶⁰⁹ الأمر الذي يقوى ويساهم في تكريس التبعية للمركز.

ومن هنا لابد من الإقرار بعجز الموارد الجبائية للجهات وباقي الجماعات الترابية، عن تغطية المهام الموكولة لها، الشيء الذي يجعلها تترقب عطف الدولة عليها، مما يجعل الإستقلال المالي لهذه الجهات مبدأ مفرغا من مضمونه القانوني.

كما أن معاناة الجماعات الترابية مع حذف بعض الضرائب والرسوم ازداد أهمية مع توسيع دائرة الإعفاءات، وهو ما سينعكس سلبا على الوعاء الجبائي.

إن توسيع الوعاء الجبائي، يعتبر أحد أهم الآليات لتحسين مردودية الجبايات، وتترجم هذه الآلية إما بتضريب القطاعات غير المضربة، مما يعني إحداث ضرائب جديدة تفرض على ملزمين جدد، وإما بتقليص وحذف الإمتيازات الجبائية الممنوحة لبعض القطاعات والمؤسسات، والتي تأتي في طبيعة إعفاءات جبائية، حيث أن استقراء مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، يتضح أن هذه المقتضيات تعمل على إقرار توسيع حقيقي للوعاء الجبائي المحلي⁶¹⁰ باستثناء المقتضيات المستحدثة والمتعلقة بإعداد وثائق التعمير في تحديد بعض الرسوم، ويتعلق الأمر برسم السكن⁶¹¹ ورسم الخدمات الجماعية⁶¹².

⁶⁰⁹ - مذكرة تقديم عامة لمشروع القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية مرجع سابق، ص. 28.

⁶¹⁰ - جميلة دليمي، الوعاء الجبائي المحلي بين جدول الإصلاح ورهانات الحكامة الجيدة اللقاء المغربي التاسع لشبكة القانونيين المغاربة، المنظم بمراكش بتاريخ 16.15 أبريل 2011 حول الجماعات المحلية بدول المغرب العربي"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2011، ص. 33-34.

⁶¹¹ - المادة 21 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

⁶¹² - المادة 33 من نفس القانون.

كما أن المشرع سن إعفاءات كثيرة لعدد من المؤسسات والقطاعات حيث تشكل هذه الإعفاءات تضحية بأموال عمومية كانت ستخصص لتقوية ميزانية الجماعات الترابية كلها.

إن القانون رقم 47.06 حمل مجموعة من المستجدات التي من شأنها تحسين مردودية موارد الجهات والجماعات الأخرى، لكن لم يعمل على تضريب القطاعات غير المضربة، كما أنه لم يأتي بمقتضيات تفيد تقليص حجم الامتيازات الجبائية الحالية، مما يسهل المفارقة بين الممارسة والخطاب، ويؤشر على ضعف ترجمة الشفافية في صناعة القرار الجبائي الترابي.

ثالثا: تطور موارد الجهات وباقي الجماعات الترابية بين سنتي 2010

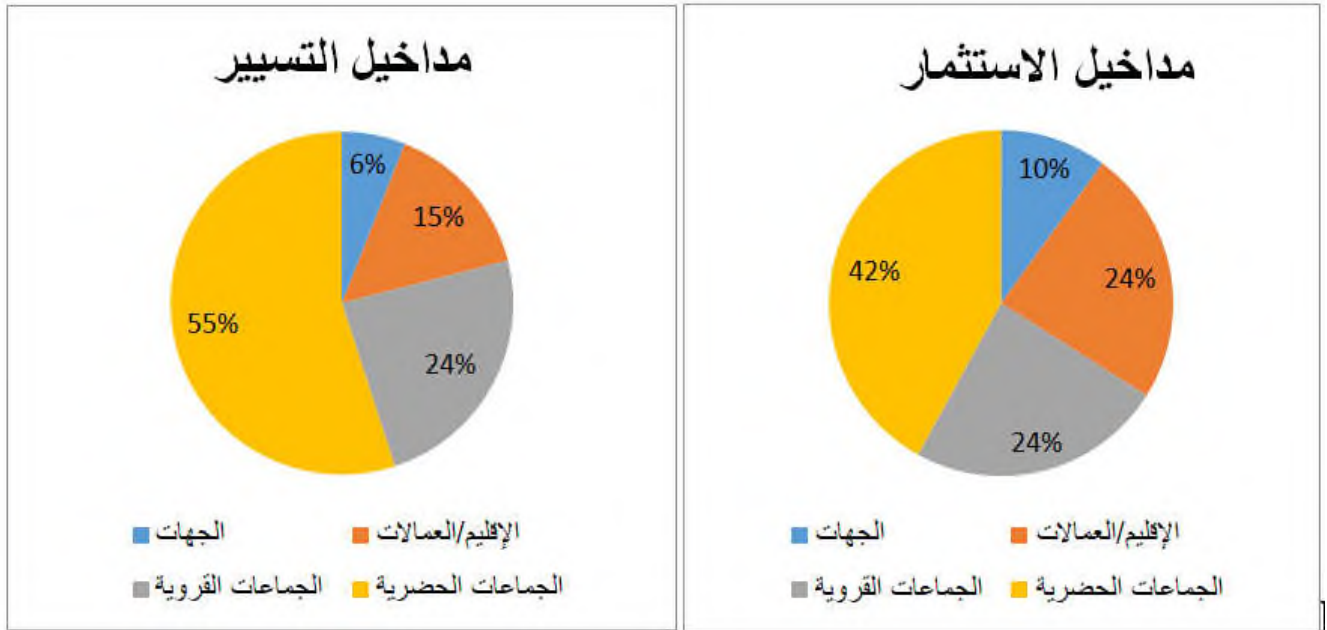
و2017

سأحاول خلال هذا المحور تحليل تطور توزيع موارد التسيير والتجهيز باعتماد مبيانات توضيحية قبل وبعد صدور دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14.

- بالنسبة لسنة 2010⁶¹³: لقد بلغت موارد التسيير في الحسابات الخصوصية 3 ملايين و 56 مليون درهم مقابل 2 مليار و 601 مليون درهم في نهاية 2010، أما موارد الاستثمار في هذه الحسابات الخصوصية فبلغت مليار و 356 مليون درهم مقابل مليار و 162 مليون درهم بالنسبة للسنة الماضية.

⁶¹³ . النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2010.

رسم توضيحي 4: يبين توزيع المداخل بين الجماعات الترابية سنة 2010



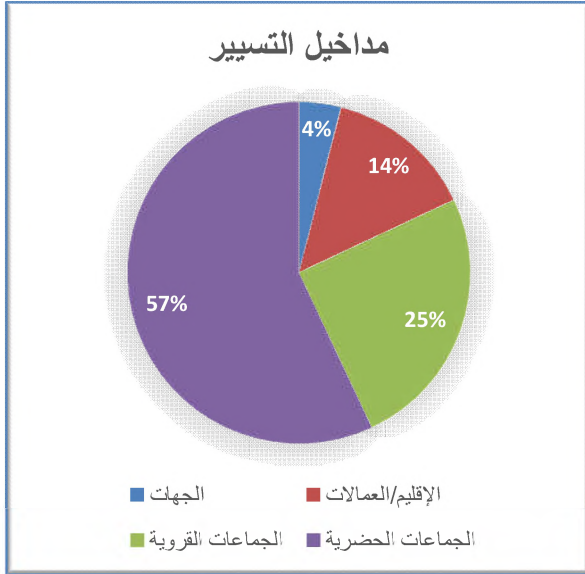
تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2010.

يتضح ان موارد الجهات لم تتعدى نسبة 10 في المائة بالنسبة لمجموع موارد الاستثمار لكل الجماعات المحلية. اما مخصصات التشغيل فلم تتجاوز 6 في المائة وهو ما لم يسعف الجهة انداك في الوفاء باختصاصاتها.

- في 31 دجنبر 2011⁶¹⁴: يوضح المبيان أسفله توزيع هذه الموارد بين الجماعات الترابية

⁶¹⁴ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.

رسم توضيحي 5: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2011



تركيب شخصي انطلاقاً من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2011.

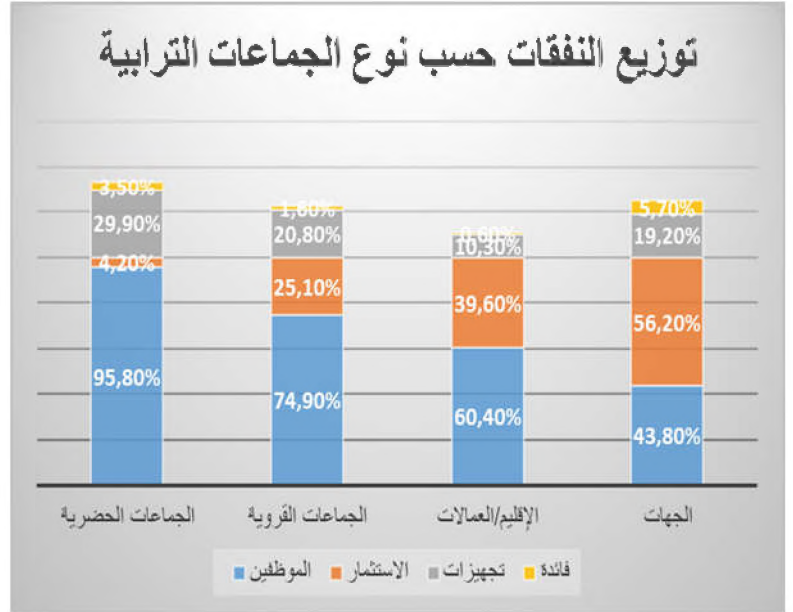
بلغت موارد التشغيل للحسابات الخصوصية بالنسبة للجماعات بكل أنواعها 3 ملايين و208 مليون درهم، فيما بلغت موارد التجهيز للحسابات الخصوصية ملياراً و427 مليون درهم. ولم تمثل موارد التجهيز بالنسبة للجهات إلا 9 في المائة من مجموع موارد الجماعات المحلية آنذاك فيما تراجعت موارد التشغيل إلى 4 في المائة.

أما في نهاية دجنبر 2012⁶¹⁵ فمن أصل 15.2 مليار درهم فإن موارد الجماعات الحضرية، تمثل حوالي 52.9% من مجموع هذه الموارد فيما استفادت الجهات برسم هذه السنة بحوالي فقط 5 في المائة.

كما أن توزيع الموارد حسب الجماعات الترابية سنة 2012 أظهر أن الموارد المحولة تتناسب عكسياً مع الموارد الذاتية، وهكذا فإن الموارد المحولة تمثل 43% من موارد الجماعات الحضرية مقابل 95% من بالنسبة للأقاليم والعمالات و60.4% للجهات، كما هو موضح في المبيان أسفله.

⁶¹⁵ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2012.

رسم توضيحي 6: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2012



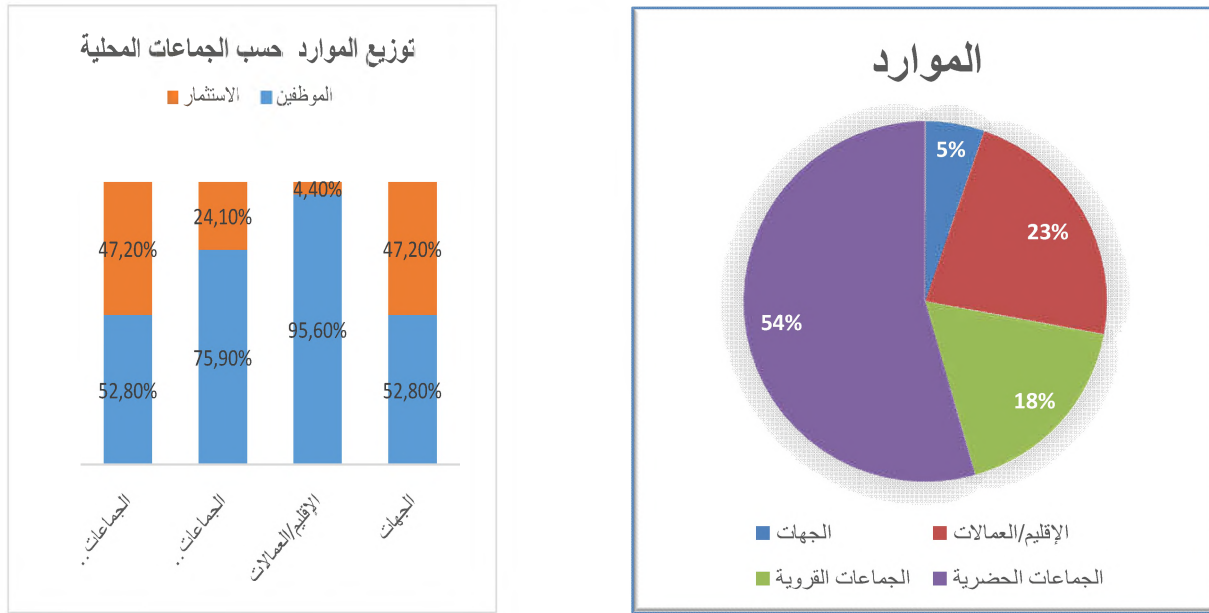
تركيب شخصي انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2012.

ومن مجموع 17.3 مليار درهم كان نصيب الجماعات الحضرية 54.4 % من إجمالي الإيرادات التي تلقتها الجماعات الترابية سنة 2013⁶¹⁶.

كما أن توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية سنة 2013 أظهر أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية. وهكذا فإن الموارد المحولة تشكل 41.4 % من موارد الجماعات الحضرية مقابل 95.6 % بالنسبة للأقاليم والعمالات و 75.9 % للجماعات القروية، وفقط 52.8 % بالنسبة للجهات.

⁶¹⁶ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2013.

رسم توضيحي 7: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2013

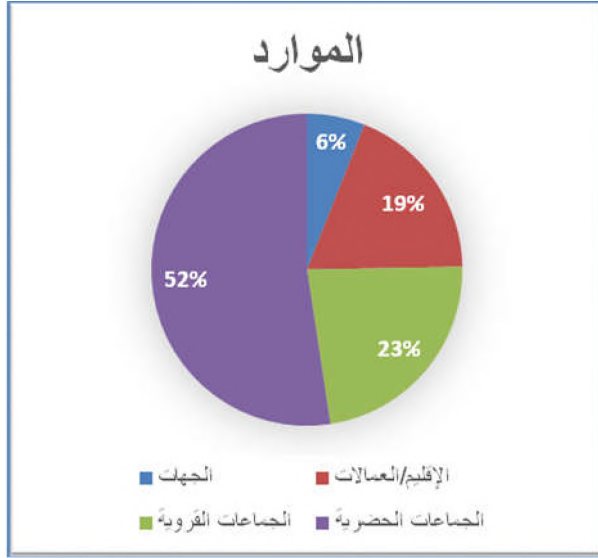


تركيب شخصي انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2013 .

من أصل 16.7 مليار درهم مجموع موارد الجماعات الترابية تمثل موارد الجماعات الحضرية 52.4 % سنة 2014 ويوضح توزيع هذه الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014 أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية، حيث مثلت هذه الموارد المحلية بالنسبة للجماعات الحضرية 46.1% مقابل 94.6% بالنسبة للأقاليم والعمالات و78.3% بالنسبة للجماعات القروية خلال سنة 2014. كما أن توزيع الإيرادات حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2014 مكننا من ملاحظة أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الخاصة، وبالتالي فإن الموارد المحولة تشكل 46.1 % من إيرادات الجماعات الحضرية مقابل 94.6 % للأقاليم والعمالات و78.3% للجماعات القروية و53% بالنسبة للجهات⁶¹⁷.

⁶¹⁷ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2014.

رسم توضيحي 8 : يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014



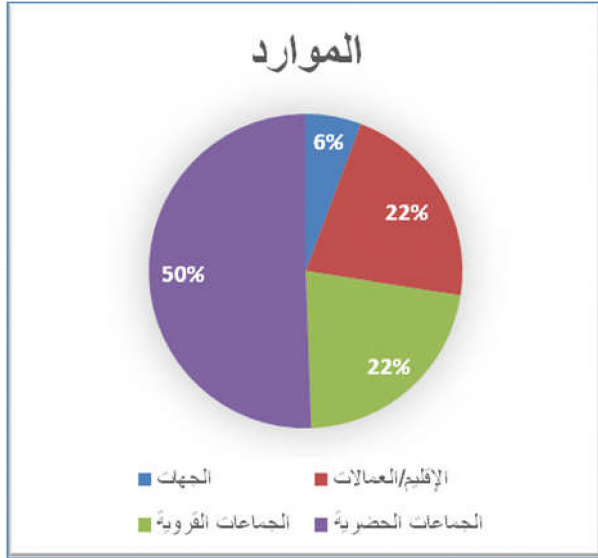
تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2014

وقد بلغت موارد الجماعات الحضرية 18 مليار درهم وتمثل 50.6 % من إجمالي الموارد التي تلقتها الجماعات الترابية سنة 2015⁶¹⁸.

ويبين توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2015 أن الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية. وهكذا، فإن الموارد المحولة تشكل 44.7 % من موارد الجماعات الحضرية مقابل 96.8 % بالنسبة للعمالات والأقاليم، و 77.7 % للجماعات القروية في حين شكلت 70.3 % من عائدات الجهات.

⁶¹⁸ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.

رسم توضيحي 9: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2015.

وابتداء من سنة 2016، لم نعد نتحدث عن الجماعات الحضرية والقروية، وأصبح واضحا أن هناك زيادة في موارد الجهات بالمغرب⁶¹⁹. حيث بلغ سقف الإعتمادات المبرمجة في إطار الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم قانون المالية لسنة 2016 ما قدره⁶²⁰ 4192 مليون درهم مقابل 801 مليون درهم سنة 2015 و 756 مليون درهم سنة 2014 مسجلة بذلك إتفعا سنويا بمعدل 134,9%⁶²¹.

وتجدر الإشارة إلا أنه سيتم توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات على أساس مجموعة من المعايير وذلك بمقتضى القوانين المالية وفق الشكل التالي : 50 % بالتساوي بين الجهات، 37,5 % بناءا على عدد سكان الجهة و 12,5 % بناءا على مساحة الجهة⁶²². كما سيتم خلال سنة 2017 زيادة الموارد المخصصة للجهات حيث سيتم رفع

⁶¹⁹-النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2016.

⁶²⁰-قانون المالية لسنة 2016

⁶²¹-تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الإقتصاد و المالية ، المرفقة بمشروع قانون المالية

لسنة 2017

⁶²²-المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

نسبة حصيلة الضريبة على الشركات وأيضاً نسبة حصيلة الضريبة على الدخل الموجهة للجهات إلى 3% بعدما كانت 2% سنة 2016. وذلك تنفيذا لمضامين المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 و التي جاء فيها تطبيقاً «لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، والذي يشير إلا أنه ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدرجية نسباً محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الدخل وحصيلة الضريبة على الشركات كأعلى نسبة، و 20% من حصيلة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها إعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021»

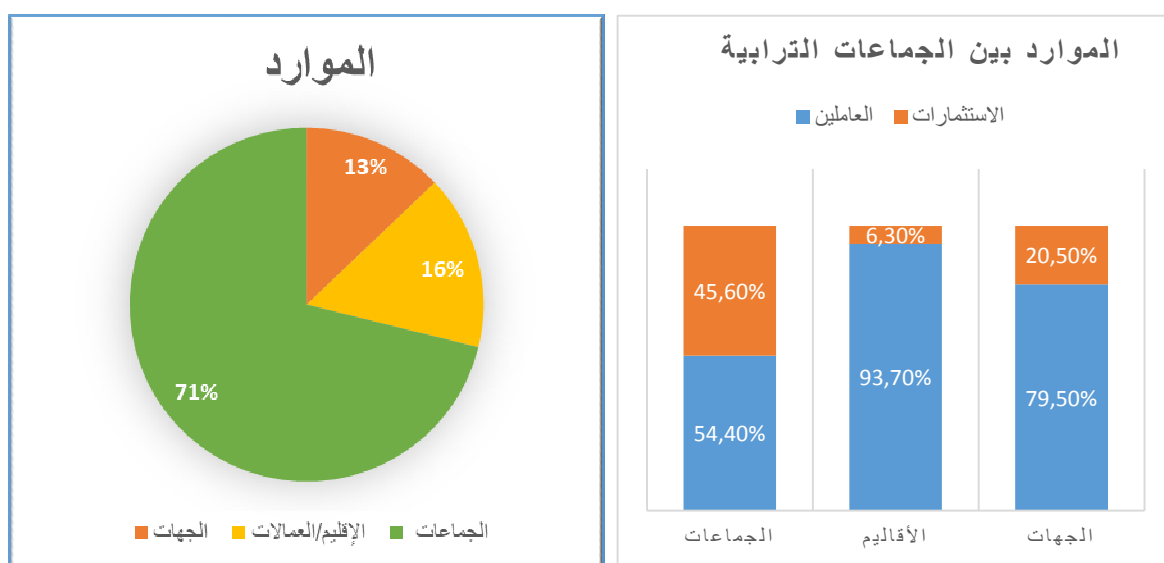
ويتضح ان الجهات ستستفيد من تحويلات مالية مهمة من طرف الدولة. وذلك لكون نجاح مشروع الجهوية المتقدمة يحتاج الى موارد مالية كبيرة، لكي تكون للجهة القدرة على التخطيط والبرمجة وتبني مشاريع كبرى ومهيكله وذات طابع تنموي. فالرفع من نسبة الضرائب المحولة سيمكن الجهات من التوفر على موارد مالية، توازي الإختصاصات التنموية العديدة الموكولة لها في ظل الإصلاح الجهوي الجديد، و تغطي الضعف الحاصل بوضوح على مستوى الموارد الذاتية للجهات⁶²³

كما بلغت موارد الجماعات 26.4 مليار درهم وتمثل 71.2% من إجمالي الإيرادات التي استفادت منها الجماعات الترابية خلال سنة 2016.

وتوزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2016 نستخلص منه الملاحظة التالية: أن الموارد المحولة تتناسب عكسياً مع الموارد الذاتية. وبالتالي، فإن الموارد المحولة تمثل 54.4% من موارد الجماعات، مقابل 93.7% بالنسبة للعمليات والأقاليم و 79.5% بالنسبة للجهات، كما هو موضح في المبيان أسفله:

⁶²³ -المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات و آخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016، ص. 132.

رسم توضيحي 10: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2016



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2016 .

أما في سنة 2017⁶²⁴ نلاحظ أن موارد الجهات الاثني عشر بالمغرب تميزت بما

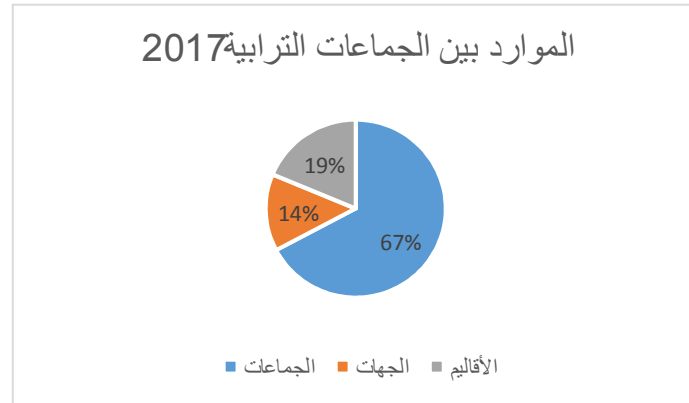
يلي :

بلغت موارد الجماعات 27 مليار درهم وتمثل 69.2% من إجمالي الموارد التي استفادت منها الجماعات الترابية في نهاية سنة 2017.

ويتيح توزيع الموارد حسب نوع الجماعات الترابية خلال سنة 2017 ملاحظة هامة كون الموارد المحولة تتناسب عكسيا مع الموارد الذاتية وهكذا، تمثل الموارد المحولة 53% من موارد الجماعات مقابل 90.6% بالنسبة للجهات و 93.3% بالنسبة للعمالات والأقاليم.

⁶²⁴ -النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

رسم توضيحي 11: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017

كما أن توزيع مداخل الميزانيات الرئيسية للجماعات الترابية حسب الجهات يبين تركيزا شديدا على مستوى 6 جهات بحوالي 73.2% من مجموع المداخل المخصصة لإثني عشرة جهة بالمغرب⁶²⁵.

وتمثل مداخل جهة الدار البيضاء - سطات (7.658 مليون درهم) أي 19.6% من إجمالي موارد الجماعات الترابية. وتأتي جهة الرباط - سلا - القنيطرة في المرتبة الثانية بنسبة 13.5 في المائة من الإيرادات أي (5,249 مليون درهم)، بينما تمثل مداخل جهة الداخلة واد الذهب نسبة 1.7%.

⁶²⁵ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

رسم توضيحي 12: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017

تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية المالية المحلية لسنة 2017 .

يتضح جليا أن الموارد المالية للجهات والجماعات الترابية تتميز بسوء توزيع بينهما وكذلك الأمر بالنسبة لحصة الجهات، حيث نلاحظ أن جهات محدودة تهيمن على حصة الأسد من مجموع الموارد المخصصة للجهات الاثنى عشر بالمملكة وهو ما لا يساعد على التخفيف من التفاوتات المجالية والاجتماعية بين جميع جهات المغرب مما سينكس سلبا على تحقيق فرص الشغل في الجهات الفقيرة وبالتالي استمرار الهشاشة والفقر وعدم انخراط البلد بكل مكوناتها الجغرافية والبشرية بالشكل المطلوب في مسلسل التنمية المنشود.

وعموما فإبتداء من سنة 2016 أصبح الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات يتضمن بالإضافة إلى 2% من حصيلة الضريبة على الشركات، و2% من حصيلة الضريبة على الدخل، و20% من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين مساهمة الميزانية العامة كما هو منصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وستعرف هذه النسب ارتفاعا تدريجيا ليصل بحلول سنة 2021 إلى نسبة 5% من حصيلة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وكذا 20% من حصيلة الرسم الخاص المفروض على عقود التأمين وكذا مساهمة الميزانية العامة ليصل مجموع مداخل هذا الحساب إلى 10 ملايين درهم.

وللإشارة فقد بلغت مجموع الموارد المنجزة برسم هذا الحساب حوالي 3875.95 مليون درهم سنة 2016 مقابل 747.25 مليون درهم سنة 2015 و 724.14 درهم سنة 2014، وطبعا دون احتساب الرصيد المرحل من السنوات السالفة. وبخصوص الموارد والتي تتكون من التحويلات لفائدة الجهات، فقد بلغت الحصص المدفوعة لفائدة لجهات من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل برسم سنة 2016 ما مجموعه 3837.70 مليون درهم مقابل 773.33 مليون درهم سنة 2015 و 756.03 مليون درهم سنة 2014. أما القانون المالي لسنة 2016 فقد حدد مبلغ 4192.4 كسقف لموارد وتحملات هذا الحساب.

وحسب الموارد المنجزة في إطار الحسابات الخاص بالصندوق الخاص بحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات فقد عرف التطور التالي خلال سنوات 2014، 2015 و 2016 على التوالي، حيث انتقل من 1183.57 إلى 1174.79 ليستقر في 4277.41 مليون درهم سنة 2017. والذي من المفروض أنه سيأثر بشكل إيجابي على تحقيق التنمية الجهوية في ربوع المملكة. وسيتعزز هذا الرقم بحصة مساهمة الميزانية العامة في موارد الجهات ما هو مبين في المبيان أسفله:⁶²⁶

رسم توضيحي 13: يبين تطور المبالغ المرصدة للجهات قبل وبعد سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من القوانين المالية للسنوات المذكورة أعلاه

⁶²⁶ - تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة 2018 ، مرجع سابق

وبعد هذه الخلاصات بالنسبة للموارد المالية للجهات ما هو وضع نفقاتها والإشكالات التي تطرحها؟

المبحث الثاني: نفقات ميزانية الجهات

أصبح للجهة دور مهم إلى جانب الدولة عبر تدخلها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية لإشباع حاجيات وانتظارات المواطنين المتزايدة⁶²⁷، حيث أصبحت الجهات تجد صعوبات إن لم نقل غير قادرة على الموازنة بين نفقاتها المتزايدة ومواردها المحدودة. إن الحديث عن التدبير المالي الترابي مرتبط بمجالات تدبير المداخل المخولة للجهات في شقها العادي من الرسوم المحلية والأملاك الجهوية، وشقها الاستثنائي المكون من القروض والإعانات العمومية، ومرتب كذلك بمجالات تدبير النفقات وعقلنتها سواء فيما يتعلق بميزانية التسيير أو التجهيز، كما هو مرتبط بعوائق هذا التدبير، والواقع يشهد أن الممارسة المالية المحلية، قد أبانت عن مجموعة من الصعوبات والمعوقات والتحديات والإكراهات مما جعل الحديث عن الإستقلال المالي المحلي غير ذي معنى⁶²⁸.

إن مكانة الجهة كشريك للدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يفرض عليها التأقلم مع الوظائف الجديدة التي حددها دستور 2011 والقانون التنظيمي 111.14، من خلال اعتماد وسائل جديدة في تدبير النفقة العمومية المحلية وتبنى هذه الوسائل على آليات حديثة في تدبير المنظومة الإنفاقية، أساسها النجاعة والفعالية، من أجل أن تساهم بشكل مباشر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضع السكان ضمن أولوياتها⁶²⁹، لكن اختلال المهام الوظيفية للنفقة العمومية على المستوى الترابي لازال قائما، ليبقى إكراه وتحدي تفعيل هذه الوظائف يتأرجح بين النصوص القانونية المنظمة للمالية الترابية وبين

⁶²⁷ - La documentation française, op. Cit; p. 120.

⁶²⁸ - محمد أمراي، مالية الجماعات الترابية إكراهات الواقع وآفاق ومستقبل، رسالة لدبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2015-2016.

⁶²⁹ - عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2010-2011، ص. 423.

القائمين على تدبير الشأن العام الترابي، والانتقال من منطق ميزانية التسيير إلى منطق ميزانية النتائج.

المطلب الأول: طبيعة تدبير النفقات المحلية

تتأطر مختلف الأدوار التي تقوم بها المجالس التداولية في ميدان التنمية الترابية في مجمل الاختصاصات التي يمنحها القانون للجماعات الترابية من أجل تدعيم مسلسل اللامركزية⁶³⁰، بتوفير موارد ضرورية، ذات الكفاءة والمردودية العالية، في مختلف المجالات الإدارية والمالية والبشرية التي تساهم بشكل كبير في ترجمة البرامج التنموية على أرض الواقع، الأمر الذي يسمح لهذه الوحدات برسم سياسة عمومية ترابية واضحة المعالم تستخدم في بلوغ الأهداف التنموية المحددة سلفا⁶³¹.

إن الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية بالمغرب بحكم النصوص القانونية المنظمة لها تتطلب إنفاقا ماليا يرتبط بحجم بنود وفصول الجزء المتعلق بميزانية التسيير، لأن عملية الإنفاق في حد ذاتها تعتبر التنفيذ الفعلي للميزانية الترابية وتقتضي تدبيرا محكما والاستغناء عن بعض الممارسات اللاتنموية في التسيير المالي المحلي، فشرعية الجهات وباقي الجماعات الترابية لها علاقة بضبط تدبيرها الداخلي وفعالية تصرفاتها والنجاعة في إنفاقها بشكل يقوي قدرتها على التأثير في محيطها وذلك بإعطاء أكبر فعالية لتدبير الفعل العمومي باستعمال أقل ما يمكن من الموارد وتوظيفها في التنمية⁶³².

ويتطلب تنفيذ هذه السياسة إنفاق أموال باهظة تتناسب وحجم الاختصاصات المعهود بها إلى هذه المجالس المنتخبة، وهو أمر جعل المشرع المغربي يعمل من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على إقرار النفقات التسييرية التي تهم الميادين المرتبطة بالجزء الأول من الميزانية والنفقات التجهيزية التي تهدف إلى تنمية الجهات وتوفير الخدمات الأساسية للسكان على المستوى الجهوي.

⁶³⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 141.

⁶³¹ - حورية المرضي، مرجع سابق، ص. 282.

⁶³² - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 141.

ففي معظم الدول أصبحت الجماعات الترابية مختصة بعدة مجالات سواء على مستوى البنيات التحتية والخدمات الصحية والاجتماعية وغيرها، حيث أصبحت من الاختصاصات الأساسية للجماعات الترابية، هذا الاتجاه نتج عن تراجع دور الدولة حيث أصبح الاتجاه إلى أقل ما يمكن من الدولة، بالإضافة إلى فشل السياسات المركزية التي تم اتباعها من بداية الإستقلال وهذا يبرر التزايد المتنامي لأدوار الجماعات الترابية ومنها الجهات⁶³³، وهو ما أكدته الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وإصدار القانون التنظيمي للجهات 111.14 الذي خصص للجهة مكانة الصدارة في مجال اللامركزية.

الفرع الأول: تقسيمات نفقات الجهة

تعتمد الجهات في إطار الأدوار المنوطة بها إلى القيام بصرف مبالغ نقدية يصطلح على تسميتها بالنفقات، وتتعدد الصور والتصنيفات الخاصة لهذه النفقات، كما تتعدد المعايير المعتمدة في هذه التصنيفات وإذا كان المعيار الإقتصادي المعيار الذي يعتد به أكثر في تصنيف النفقات المحلية إلى نفقات للتسيير وأخرى للتجهيز، فإن المعيار الإداري والقانوني يدفع هو الآخر إلى استحضار الإشكال الذي تمثله النفقات الإجبارية في بنية النفقات الجهوية، والتي تشمل أغلب النفقات الخاصة بالتسيير وتؤكد على الجوانب الأساسية المميزة للإنفاق العام الترابي، وإذا كانت النفقة هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي بهدف تحقيق نفع عام⁶³⁴، فإن هذا المبلغ المالي يتكون من ثلاثة عناصر تمثل الخصوصيات العامة للنفقة الترابية وهي⁶³⁵:

- النفقة المحلية مبلغ نقدي.
- النفقة العامة المحلية يقوم بإنفاقها جهاز عام محلي، وهي مبالغ مالية تخرج من ذمته المالية، فهو إشباع مالي نقدي داخل في الذمة المالية المستقلة للجماعة الترابية أو إحدى هيئاتها.
- النفقة العامة المحلية، الغرض منها تلبية حاجة عامة.

⁶³³ - علي الورضي، مرجع سابق، ص. 271.

⁶³⁴ - Boubker AYATTATALLAH, élément de finance publics dar anachr Al maaraif 2005, p. 21.

⁶³⁵ - سعيد جفري، المالية العامة المحلية، محاضرات بجامعة الحسن الاول، بسطات، مرجع سابق، ص. 22.

الفقرة الأولى: النفقة الجهوية مبلغ نقدي

إن الصفة النقدية للنفقات مسألة طبيعية، طالما أن جميع المعاملات والمبادلات الإقتصادية تتم اليوم في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الجماعات الترابية في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الدولة والأفراد، وهو مظهر أكد عليه التطور الحديث في المجال الاقتصادي والمالي، الذي عوض المظهر العيني في التبادل الإقتصادي بالمظهر النقدي.

ويمثل صرف النفقة العامة الجهوية، في استعمال الجهة الترابية مبالغ نقدية في سبيل الحصول على ما تحتاجه من خدمات و سلع، كأداء أجور الموظفين والعاملين بالجهة الترابية، وشراء كل المعدات التي تحتاج إليها في أداء نشاطها ودفع مستحقات الديون المبرمة والحال أجلها، وبهذا تخرج من النفقات العامة الجهوية كافة الأساليب الأخرى غير النقدية التي قد تلجأ الجهة الترابية للحصول على المعدات والخدمات وغيرها، كفتح باب التطوع لأداء خدمة عامة جماعية أو منح مزايا عرفية مقابل خدمات عامة قد يقدمها بعض الأشخاص⁶³⁶.

ويجد الإنفاق النقدي مبرره في كونه أهم صور الإنفاق على الإطلاق في المبررات التالية:

- أنه يتمشى مع النظام المالي الحديث فيما يخص تقرير مبدأ الرقابة بجميع أوجهها وصورها على عمليات الإنفاق الترابي، مما يعمل على حسن استعماله طبقا للضوابط والقواعد التي تحقق مصالح الأفراد.
- إن الإنفاق العيني نتيجة لما يتضمنه من منح بعض المزايا العينية فإنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الجهات الترابية وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد⁶³⁷.

⁶³⁶ - سعيد جفري، المالية العامة المعنية، مرجع سابق، ص. 24.

⁶³⁷ عبد الفتاح بنخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005، ص.

الفقرة الثانية: صدور النفقة العامة عن جهاز عام ترابي

يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة ترابية ركنا أساسيا لوجود النفقة الجهوية، وينبغي أن تكون المبالغ المستعملة داخلة في الذمة المالية للجهة، باعتبارها شخص معنوي من أشخاص القانون العام يتمتع بالشخصية المعنوية وله ذمة مالية قائمة ومستقلة عن الذمة المالية للدولة⁶³⁸، وبالتالي فإن عناصر التمييز بين النفقة العامة الوطنية والنفقة العامة الترابية يتأتى من خلال تحديد مصدر الإنفاق، الذي قد يكون وطنيا وقد يفيد جماعة ترابية معينة، ومع ذلك يحتفظ له بالطابع العمومي الوطني، أما النفقة العامة الترابية، فإن مصدر تغطيتها يفرض بالضرورة أن تنتسب للذمة المالية الترابية⁶³⁹.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي، تتحدد طبيعة النفقات الترابية على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، وبناء على هذا تعتبر النفقات الترابية إذا صدرت عن شخص معنوي عام وهو الجماعة الترابية، وتعتبر خاصة إذ قام بها الأفراد والمؤسسات الخاصة، أي أن هذا المعيار يستند إلى اختلاف طبيعة أشخاص القانون العام من طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، هذا بالإضافة إلى أن نشاط القانون العام الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد على السلطات الآمرة بالصرف، في حين يهدف نشاط أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق المصلحة الخاصة معتمدا في ذلك على التعاقد.

لكن المعيار الوظيفي يعتمد أساسا على الطبيعة الوظيفية الاجتماعية والإقتصادية للشخص القائم بالإنفاق وليس على الطبيعة القانونية للشخص القائم به، وبناء على ذلك تعتبر النفقات الترابية إذا قامت بها الجماعات الترابية بموجب سلطاتها الآمرة، أما النفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقات خاصة، وقد تعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة التي فوضتهم الجماعة الترابية لاستخدام سلطاتها الآمرة نفقات ترابية محلية بشرط أن تكون هذه النفقات نتيجة استخدام سلطاتها السيادية.

⁶³⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 144.

⁶³⁹ - سعيد جفري، المالية العامة المحلية، مرجع سابق، ص. 25.

الفقرة الثالثة: تحقيق النفقة الجهوية لمنفعة عامة ترابية

تتمثل الغاية من النفقات الترابية في إشباع حاجات عامة جهوية وتحقيق نفع عام وليس تحقيق نفع خاص لفئة معينة⁶⁴⁰، فكلما تساوى جميع الأفراد في تحمل الأعباء العامة يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات الجهوية⁶⁴¹، وما يميز النفقة الترابية هو أنها تهدف إلى تحقيق نفع عام يستفيد منه سكان الجماعة الترابية المتواجدين داخل النطاق الجغرافي لها، ولا يشمل ذلك المقيمين خارجها، فإذا استخدمت جماعة ترابية بعض المبالغ من أموالها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية لا يمكن اعتبارها نفقة محلية، وإنما يعد ذلك تصرف وسلوك منافي لأغراض وأهداف النفقة المحلية وإساءة لاستعمالها.

لذلك ينبغي أن يكون الهدف من النفقات الجهوية والمحلية هو تلبية وإشباع الحاجات العامة الجهوية والمحلية ومن تم تحقيق النفع أو المصلحة العامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات الجهوية المحلية تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أي تحقيق نفع خاص، ونجد تبرير هذا الشرط في سببين أساسيين هما:

- المبرر الوحيد للنفقات الجهوية والمحلية هو وجود حاجات عامة جهوية ومحلية تتولى الجماعة الترابية إشباعها بهدف تحقيق المنفعة العامة المحلية.
- إذا كان الإنفاق يهدف إلى نفع خاص، فإنه يخرج من إطار النفقات الجهوية المحلية لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع المحلي في تحمل الأعباء، حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة⁶⁴² ومن ثم يجب أن يتساوون كذلك في الانتفاع بنفقات الجماعات الترابية ومنها الجهات.

الفرع الثاني: أوجه الإنفاق المالي الترابي

⁶⁴⁰ - فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، مرجع سابق، ص.

46.

⁶⁴¹ - محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2005، ص. 309.

⁶⁴² - الفصل 39 من الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ورد فيه "على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور.

تتجلى أهمية النفقات أساسا في كون الاستقلال المالي للجهة لا يتأتى إلا إذا امتلكت هذه الأخيرة سلطة التقرير الحر في نفقاتها، إضافة إلى توفر الجهات على الموارد المالية الكافية لتغطية نفقاتها، وهو ما يمكنها لا محال من التوفر على درجة كبيرة من الاستقلال المالي، إلا أن هذا الاستقلال لا يكون نهائيا نظرا لتدخل ممثلي الدولة (الوالي - العامل) عبر سلطة الرقابة التي يمتلكونها.

الفقرة الأولى: حجم نفقات التسيير أو النفقات الإجبارية

تشكل نفقات التسيير أو نفقات الجزء الأول من ميزانية الجهة، نفقات عادية وإدارية بامتياز بالنسبة للمجالس الجهوية⁶⁴³، لأنها تهم الجوانب الأولية والضرورية للتدبير الجهوي، الأمر الذي دفع المشرع المغربي كما هو الحال في الكثير من التشريعات المقارنة إلى اعتبارها نفقات إجبارية واجبة التسجيل في الميزانيات الترابية، فنفقات التسيير بالإمكان اعتبارها كل النفقات العادية الدورية والمتكررة، والتي ترتبط بشكل أو بآخر بالتسيير الاعتيادي للإدارة الجهوية، وقد اعتمد المشرع المغربي من خلال مقتضيات المنصوص عليها في المادة 193 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁴⁴، نفقات الميزانية وتنفرع إلى جزأين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، ويشتمل الجزء الأول على⁶⁴⁵:

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجهة؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة للجهة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة؛
- المخصصات المرصودة لتسيير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع؛
- النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية؛
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية؛
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة من الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجهة؛

⁶⁴³ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 72.

⁶⁴⁴ - المادة 193 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

⁶⁴⁵ - المادة 194 من نفس القانون التنظيمي.

- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجهة؛
- لقد جاء القانون 111.14 أكثر وضوحا وتفصيلا فيما يتعلق بأنواع نفقات التسيير، ومن جهة أخرى اعتبر المشرع بعض النفقات إجبارية وألزم الجهات اعتمادها في الميزانية باعتبارها نفقة ضرورية للسير العادي للمصالح العامة والإدارية للجهات، فالنفقات الإجبارية تلزم المجلس الجهوي بتسجيلها في مشروع الميزانية وقد يتهاون بعض رؤساء المجالس في إدراجها بمشروع الميزانية، مما جعل المشرع المغربي يفرض على المجالس تسجيلها في وثيقة الميزانية السنوية⁶⁴⁶. ومن بين تلك النفقات الإجبارية بالنسبة للجهة طبقا لمقتضيات المادة 196 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات نجد⁶⁴⁷:
- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات.
- مساهمة الجهة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات.
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات.
- الديون المستحقة.
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية.
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف الجهة.
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة.
- إن النفقات التسييرية بالمغرب هي نفقات يتم رصدها للتسيير العادي للجهة، وتتميز بطبيعتها الإستهلاكية، وتوصف بالإجبارية حيث يلزم المجالس الجهوية تسجيلها في الميزانية الجهوية نظرا لحيويتها وتوفيرها لمجموعة من الخدمات لا يمكن الاستغناء عنها لارتباطها بالحاجات العامة للمواطنين، أي أن النفقات الإجبارية المتعلقة بمجال التسيير

⁶⁴⁶- صلاح الدين الأحمدى، التدبير المالي للجماعات الترابية بين النص القانوني ورهان الحكامة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام جامعة عبيد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011-2012، ص. 69.

⁶⁴⁷- المادة 196 من القانون التنظيمي 111.14.

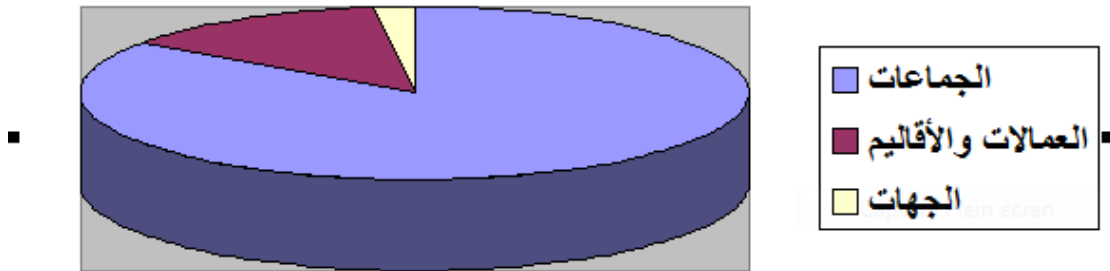
الترابي، هي من الناحية القانونية مجال لا يسمح فيه للمجالس المنتخبة بحرية المبادرة أو التصرف، إذ في حالة التقاعس من طرف الجماعات الترابية يحق لسلطة المراقبة مباشرة التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية وذلك بعد دعوتها للقيام بالتسجيل المطلوب⁶⁴⁸، ومن خلال دراسة بعض المعطيات الرقمية لمصاريف التسيير في بعض الجهات من المغرب يتبين لنا أن هناك خلل في هيكل نفقات التسيير، حيث تمتص أجور الموظفين حوالي 50% من نفقات التسيير فيما يخص مجال الإدارة العامة على سبيل المثال.

وبلغت النفقات العادية للجماعات الترابية ما مجموعه 21,4 مليار درهم سنة 2015 أي بارتفاع قدره 2.5% مقارنة بسنة 2014، توزعت ما بين الجماعات 18,2 مليار درهم والعمالات والأقاليم 2.7 مليار درهم والجهات بمبلغ 423 مليون درهم، وقد أنجزت الجماعات النصيب الأكثر من النفقات المادية الترابية بنسبة 85%، مقابل 23% للجماعات القروية و13% للعمالات والأقاليم و2% للجهات.

جدول 9: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية

الجماعات	العمالات والأقاليم	الجهات
85%	13%	2%

رسم توضيحي 14: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية



المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015

⁶⁴⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، الطبعة الثانية، 2011، مرجع سابق، ص. 149.

عرفت النفقات العادية للجماعات الترابية خلال سنة 2015 تطورا بزيادة 5,3% بالنسبة للجماعات الحضرية وتراجع بنسبة 1.3% بالنسبة للجماعات القروية و3% بالنسبة للعمالات والأقاليم و6.1% بالنسبة للجهات، فقد ارتفعت نسبة الموظفين ونفقات الأملاك والخدمات على التوالي بنسبتي 1% و4% بين سنتي 2014 و2015 كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول 10: يبين النفقات العادية للجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015

النفقات العادية	2011	2012	2013	2014	2015	نسبة النمو السنوي	نسبة التغيير 11/2015
نفقات الموظفين	10020	10328	10951	11018	11124	2.65%	0.96%
مختلف الأملاك والخدمات	6930	7134	8104	8919	9280	7.57%	4.05%
الفائدة على الدين	714	787	845	901	946	7.29%	4.99%
المجموع	17 644	24918	90019	83820	35021	4.85%	2.46%

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015 (بملايين الدراهم)

يتبين من خلال الجدول أعلاه، تطور نفقات موظفي الجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015، حيث انتقلت من 11 مليار درهم سنة 2014، إلى 11.1 مليار درهم سنة 2015، مسجلة بذلك زيادة بنسبة 11% مقارنة بالسنة المالية 2011، مما ساهم في ارتفاع النفقات العادية.

ورغم ارتفاع نفقات الموظفين خلال الفترة 2011-2015، تراجعت حصة هذه النفقات في مجموع النفقات العادية من 57% برسم سنة 2011، إلى 52% سنة 2015، وذلك بسبب ارتفاع النفقات العادية بوتيرة أسرع، كما نلاحظ من خلال الجدول ارتفاع نفقات الأملاك والخدمات التي تشمل بالأساس المعدات وإمدادات التشغيل إلى 9.3 مليار درهم سنة 2015، بما يمثل 43.5% من مجموع النفقات العادية، أي بنمو سنوي متوسط بلغ 7.6% خلال الفترة 2011-2015، وقد عرفت نفقات الأملاك والخدمات الأخرى ارتفاعا بنسبة 4.1% مقارنة بسنة 2014، في حين بلغ المتوسط السنوي للتحملات

المرتبطة بالفوائد عن الدين 839 مليون درهم، بنسبة 7.3% كمعدل نمو سنوي متوسط خلال الفترة 2011-2015، ولم تمثل هذه التحويلات سوى 2.7% من المداخل العادية و 4.4% من النفقات العادية لسنة 2015، مسجلة ارتفاعا بنسبة 5% مقارنة مع سنة 2014.

الفقرة الثانية: نفقات التجهيز أو النفقات غير الإجبارية

نفقات التجهيز أو الاستثمار، وكما يدل عليها اسمها هي نفقات غير ذات طابع إداري بالنسبة للمجالس الترابية، وإنما هي نفقات ذات طابع تنموي ترتبط في الغالب بمسألة تحقيق فوائض مالية تسمح ببرمجتها في الجزء الثاني من الميزانية، مما يجعلها من حيث المبدأ نفقات اختيارية، توسع من إمكانيات ودور المجالس الجهوية في حق التصرف فيها خاصة إذا ما أتت من فائض الجزء الأول من الميزانية.

أولاً: نفقات الاستثمار

نفقات التجهيز أو الاستثمار، هي في الأصل نفقات غير عادية أو استثنائية ترتبط بتوفر الاعتمادات المالية لتغطيتها، بمعنى آخر فإن الجهة الترابية في حالة عدم توافر الاعتمادات المالية المناسبة (سواء عن طريق تحقيق فائض في الجزء الأول من الميزانية الخاص بالتسيير، أو عند عدم تلقي الإعانات أو المساعدات من طرف الدولة أو عدم إبرام أي قرض)، فإنه لن يكون بمقدورها إنجاز مثل هذه النفقات الاستثمارية، مما يجعل منها من حيث المبدأ نفقات اختيارية، وتضم نفقات التجهيز⁶⁴⁹، النفقات الخاصة بالأشغال العمومية الترابية الجديدة والبنائيات والطرق والمخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع واستهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة والمساهمات⁶⁵⁰.

وما يثير الانتباه فيما يخص نفقات التجهيز، أنها تعتمد على جزء كبير منها على إمدادات الدولة، في حين أن الموارد الذاتية تبقى محدودة وضعيفة إن لم نقل منعدمة، بل أكثر من ذلك أن هذه النفقات في حد ذاتها لا تستجيب للحاجيات الاستثمارية، هذا فضلا على أن نفقات الاستثمار هي رهينة تحقيق الفائض في ميزانية التسيير، ولعل التغيير الجديد

⁶⁴⁹ - المادة 194 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁵⁰ - سعيد جفري، محاضرات في المالية العامة المحلية، بجامعة الحسن الأول بسطات، مرجع سابق، ص. 30.

على مستوى الإطار المالي والإقتصادي الوطني يقتضي من الجماعات الترابية وخصوصا الجهات التكيف معه والاستفادة من الإيجابيات التي يمنحها على مستوى التمويل، أو بالاستشارة في المجال الاستثماري بنهج سياسة إبداعية تستهدف الوصول إلى درجة من النمو عبر دراسة المقومات الذاتية للجهة وإمكانية التوفر على موارد مالية إضافية⁶⁵¹.

إن التصور الصحيح للأدوار التنموية للجهة يتطلب تفعيل المقاربة التشاركية بينها وبين المؤسسات المالية الخاصة لتمويل برامج التنمية الجهوية التي تم إعدادها والمصادق عليها من طرف المجالس الجهوية، لذا وجب التفكير في الطريقة التي تمكن من بلورة نوع من التعاقد بينها وبين الجهات والدولة وبينها وبين هذه المؤسسات⁶⁵².

ثانيا: واقع نفقات التجهيز

إذا نظرنا إلى طبيعة نفقات التجهيز، يتضح ضعف في برمجة تلك النفقات المنتجة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي الذي يضمن المردودية ويساهم في تحقيق التنمية في مقابل هيمنة طابع التجهيز على هذه النفقات وسداد متأخرات الديون من الجزء المتعلق بالتجهيز، وهذا ما تؤكد المعطيات الرقمية الواردة في ميزانية بعض الجهات بالمغرب، وعلى سبيل المثال جهة الرباط سلا القنيطرة برسم سنة 2016.

إذا أخذنا ميزانية هذه الجهة، برسم سنة 2015 و2016 نلاحظ على أن مستوى التجهيز فيه ضعف واضح فيما يخص المصاريف المرصودة لتغطية النفقات الاقتصادية والاجتماعية، ففي سنة 2016 وصلت مصاريف التسيير 454.880.758.75 درهم تم صرفها في مجال الإدارة العامة، مجال الدعم، سداد القرض ودفعات أخرى، أما في ما يخص مصاريف التجهيز بلغت 374.880.758.75 درهم، لكن هي الأخرى لم يتم توظيفها في مشاريع استثمارية منتجة ومحركة لاقتصاد الجهة.

ومن خلال تحليل معطيات ميزانية بعض الجهات بالمغرب، نلاحظ ارتفاع نفقات الجزء الأول من الميزانية الذي يخص التسيير وتعتبر بالدرجة الأولى نفقات استهلاكية من

⁶⁵¹ - محمد بنطلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجبائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1998-1999، ص. 107.

⁶⁵² - محمد الزاهي، إدارة القرب بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2014-2015، ص. 130.

قبيل نفقات الموظفين وإرجاع الأقساط السنوية المترتبة عن القروض وباقي التحويلات المختلفة الأخرى، كما نلاحظ هناك أيضا ضعف فيما يخص نفقات التجهيز ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي.

وهذا ما كرسه المشرع بإعطاء السبق للجزء الأول المتعلق بالتسيير من الميزانية نظرا لأنه يسد النفقات الحيوية، ومنه فإنها تستفيد من كل الموارد العادية، عكس موارد الجزء المتعلق بالتجهيز التي تبقى مرتبطة بتحقيق الفائض فيما يخص الجزء الأول من الميزانية.

وقد سجلت نفقات الإستثمار مبلغ 14.5 مليار درهم من خلال السنة المالية 2015 بالنسبة للجماعات الترابية مقابل 10,8 مليار درهم سنة 2014 "أي بارتفاع بلغ نسبته 34.3%، وخلال سنوات 2011-2015 بلغت هذه النفقات 11.8 مليار درهم كمتوسط سنوي، إذ "أنه وبعد التراجع الذي عرفته سنة 2013 و 2014 بنسبة 7.3% و 1,6% ثم عادت تسجل ارتفاعا مهما بنسبة 34.23% وتضم هذه النفقات الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى والمشاريع المندمجة والبرامج الوطنية التي مثلت الجزء الأهم خلال الخمس سنوات الأخيرة متبوعة بالاقتناءات والإعانات.

أما بالنسبة لحجم الاستثمارات فقد عرفت نسبة نمو سنوي متوسط تعادل 7.8% خلال سنة 2011-2015، وإذا قارنا سنة 2014 بالسنة الموالية 2015 فإن هذه الأخيرة تميزت بارتفاع النفقات المتعلقة بالمشاريع المندمجة بنسبة 49.6% والبرامج الوطنية بنسبة 41.2% والأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى بنسبة 32%، في حين عرفت الإعانات نوعا من التراجع بنسبة 41.4%، بالمقابل عرفت الاقتناءات غير المنقولة والاقتناءات المنقولة ارتفاعا بلغت نسبته على التوالي 29.5% و 19.2%⁶⁵³.

إن نفقات التجهيز على المستوى الترابي ترتبط بتحقيق الفائض على مستوى نفقات التسيير، فكلما تمت عقلنة لنفقات الجهة وترشيدها إلى المستوى المطلوب، إلا وتمكنت الجهة من تحقيق فائض في نهاية السنة، وهذا الفائض هو الذي يبرمج ضمن استثمارات تؤدي إلى نفقات التجهيز، أما في حالة تضخم نفقات التسيير فإن ذلك يؤدي إلى ضعف

⁶⁵³ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 46.

الفائض أو انعدامه، وبالتالي انعدام أو ضعف نفقات التجهيز، كما أن الجهات الترايبية ليست على نفس القدر من الإمكانيات، فهناك جهات غنية تتمكن من تحقيق فائض يخصص للتجهيز وهناك جهات فقيرة تعيش على إعانات الدولة، وبالتالي فهي لا تتوفر على إمكانيات كافية تغطي بها نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهو ما يتطلب التحكم في نفقات التسيير من أجل تحقيق الفائض، وبالتالي الارتقاء بنفقات التجهيز إلى مستوى يمكنها من تغطية إمكانية التجهيز، وتمكين الجهات الترايبية من التدخل الإقتصادي بالفعالية والنجاعة المطلوبة، سواء على مستوى المباشر أو الغير المباشر.

كما أن النفقات الواردة بالجزء الثاني من الميزانية المتعلقة بالتجهيز، تشمل جزئين:

- الجزء الأول: تدرج فيه عملية التسيير سواء فيما يخص المداخل أو النفقات.
- الجزء الثاني يتعلق بعملية التجهيز والاستثمار ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصص له.

وقد جاء في المادة 194 من القانون 111.14 بتعداد نفقات التجهيز كما يلي:⁶⁵⁴

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة.
 - المخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.
 - استهلاك رأس المال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.
- ومن جهة أخرى فننفقات التجهيز تتوقف على مسألة الفائض، حسب ما نصت عليه المادة 167 من القانون 111.14 "إذا ظهر فائض تقديري في الجزء الأول، وجب رصده في الجزء الثاني، ولا يجوز استعمال مداخل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول..."⁶⁵⁵.

كما سبقت الإشارة إلى أن تواضع نفقات الاستثمار يرجع من جهة إلى استهلاك أغلب النفقات على مستوى نفقات التسيير، وذلك لوجود النفقات الإجبارية المدرجة بميزانية

⁶⁵⁴ - المادة 194 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁵⁵ - المادة 167 من نفس القانون التنظيمي.

الجهة، وقد ورد التأكيد على إجبارية هذه النفقة بالمواد 194 و196 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁵⁶.

عموما فننقات التجهيز تمكن من توفير التجهيزات والمشاريع العمومية التنموية وتشجيع الجهات على الإستثمار⁶⁵⁷، لكن وثيرة إنجاز التجهيزات من خلال تنفيذ البرامج التنموية لا تزال تتسم بالبطء الناتج عن التأخير في برمجة المبالغ المالية المتوفرة، برسم فوائض ميزانية التسيير، وكذلك تراكم الاعتمادات المنقولة، حيث تظهر المعطيات أن غالبية الجماعات الترابية ومنها الجهات أن الأموال المودعة بالخزينة العامة لا توظف بالسرعة اللازمة، في حين أن هذه الوحدات الترابية تعرف خصاصا مهولا على مستوى التجهيزات والبنيات الأساسية.

الفقرة الثالثة: الإستثناءات الواردة على وحدة الميزانية الجهوية

لقد أدى تطور الحياة الاقتصادية والمالية وما رافقها من تشعب وظائف الجماعات الترابية إلى اضطراب قاعدة وحدة الميزانية، حيث أصبح لا يتم التقيد بها في عدد من الحالات نظرا لصعوبة إدراج جميع نفقات الجهات وإيراداتها في ميزانية واحدة، وهو ما أدى إلى تعدد الميزانيات داخل الجماعة الواحدة، وتبعاً لذلك ظهرت عدة استثناءات على قاعدة وحدة الميزانية، أهمها الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية.

أولاً: نفقات الميزانية الملحقة

تعتبر الميزانيات الملحقة تقنية مالية معاصرة تساعد على التدبير المحكم للمالية الترابية يتم فيها إدراج العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل أداء أجر، فهي إذن عبارة عن مشروع يقوم بإنتاج مواد أو تقديم خدمات مقابل أجر، هدفه هو تجميع المصاريف التي صرفت على هذا المشروع مقابل احتساب مردوديته سنة بعد أخرى⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ - المواد 194-196 من نفس القانون التنظيمي.

⁶⁵⁷ - Mohamed BEN RAHAL, les finances des collectivités locale entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité de contrôle efficient, thèse pour l'obtention du doctorat F.S.J.E.S. Casablanca, année universitaire 2004-2005, p. 137.

⁶⁵⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص. 27.

إن تقسيمات الميزانيات الملحقة شبيهة بالميزانية الترابية الرئيسية لأنها تشتمل حسب ما جاء في المادة 182 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁵⁹، في الجزء الأول على مداخل ونفقات التسيير، وفي الجزء الثاني على نفقات التجهيز والموارد المرصدة لهذه النفقات، من جهة ثانية، ويتم تقديمها دائما متوازنة. ويتم إحداث الميزانيات الملحقة بقرار لوزارة الداخلية على أن يتم تحضيرها والمصادقة عليها وتنفيذ وتراقب طبق نفس الشروط المتعلقة بالميزانية، أما الفائض المحتمل في مداخل التسيير بالنسبة للنفقات فيرصد لتمويل نفقات التجهيز، ويدرج الباقي منه في مداخل الميزانية، ويعوض عدم كفاية الموارد المرصدة لنفقات التجهيز، بمخصص التجهيز مقرر في الجزء الثاني من الميزانية.

ثانيا: نفقات الحسابات الخصوصية

تعتبر الحسابات الخصوصية وسيلة من الوسائل الحديثة لتدبير المال الترابي⁶⁶⁰، وضعها المشرع لفائدة الجهات من خلال مقتضيات المادة 183 من القانون التنظيمي للجهات⁶⁶¹، من أجل بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة من جهة، أو لبيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى من جهة ثانية، أو الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية من جهة ثالثة.

وتشمل الحسابات الخصوصية على حسابات مرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات:

- **الحسابات المرصدة لأموال خصوصية:** تحدث الحسابات لأموال خصوصية في موجب المادة 184 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات⁶⁶²، بقرار مشترك للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف

⁶⁵⁹ - المادة 182 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁶⁰ - هاشمي ابا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهماتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 2، 1995، ص. 26.

⁶⁶¹ - المادة 183 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁶⁶² - المادة 184 من نفس القانون التنظيمي.

تنفيذا لمداولات المجلس، يبين في هذا النوع من الحسابات المداخل المرتقبة المرصدة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخل، ويذكر مبلغ التقديرات في الملخص العام للميزانية الجهوية، وتفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك، وإذا تبين أن المداخل المحصل عليها تفوق التقديرات، يمكن فتح إعتمادات إضافية في حدود هذا الفائض.

وتؤثر السلطانان الحكوميتان المكلفتان بالداخلية والمالية على تغييرات الحساب المرصود لأمر خصوصية، على أن ترحل الموارد المالية المتوفرة في الحساب المرصد لأمر خصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل استمرار العمليات من سنة إلى أخرى، ويمكن أن يصفى في نهاية السنة الثالثة كل حساب مرصد لأمر خصوصية لم تترتب عنه نفقات خلال ثلاث سنوات متتالية، ويذكر الباقي منه في باب المداخل بالجزء الثاني من الميزانية، ويصفى ويقفل الحساب المرصد لأمر خصوصية بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية.

- حساب النفقات من المخصصات: تحيل المادة 185 من القانون التنظيمي

111.14 المتعلق بالجهات⁶⁶³، على أنه تحدث حسابات النفقات من المخصصات بقرار مشترك لوزير الداخلية والمالية، على أن تدرج في حساب النفقات من مخصصات العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا، على أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل إنجاز النفقة ويرحل إلى السنة المالية فائض الموارد في حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية، وإذا لم يستهلك هذا الفائض خلال السنة المالية وجب إدراجه في باب المداخل في الجزء الثاني من الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها.

وما ينبغي الإشارة إليه، هو أنه إذا كانت الحسابات الخصوصية تشمل الحسابات المرصدة لأمر خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات، فإن الفرق بين العنصرين يحيل على أن هذه الأخيرة تتعلق بالنفقات فقط، كما أن حسابات المبالغ المرصدة لأمر

⁶⁶³ المادة 185 من نفس القانون التنظيمي.

خصوصية حسابات لمبالغ لها مداخلها ونفقاتها⁶⁶⁴، وتشمل الحسابات الخصوصية على صنفين هما:

- حسابات مرصدة لأموال خصوصية؛
- حسابات النفقات من المخصصات؛

المطلب الثاني: تدبير نفقات ميزانية الجهات

مهما ارتفعت موارد الجهة إلا أنه تبقى رهينة بمستوى نفقاتها، فالارتفاع المستمر لنفقات الجهة وتزايد الحاجيات مقابل محدودية المداخل وركودها، جعل من الصعوبة تحقيق توازن بينهما، وإذا نظرنا إلى طبيعة نفقات الجهة يمكن أن نلاحظ العديد من التجاوزات يفرضها غياب، تخطيط عقلاني عند برمجتها والتدبير الفعال لتلك النفقات، بحيث تقتصر بعض الجهات على برمجة نفقات التسيير وينصب اهتمامها على مستوى توازن ميزانية التسيير، أما نفقات التجهيز فبالرغم من أهميتها فإنها لا تضع لها تخطيطا استراتيجيا يضمن المردودية، وبالتالي خلق تنمية جهوية، وأن الاهتمام بتنمية مواردها وترشيد نفقاتها يشكل حجر الزاوية لدعم اللامركزية الجهوية بالمغرب، لكن ميزانية الجهة لا زالت تعثرها عدة معوقات على مستوى نفقات التسيير والتجهيز⁶⁶⁵.

الفرع الأول: مردودية نفقات الجهات

نعني بذلك التوازن بين حجم النفقات من جهة ومردودية هذه النفقات من جهة أخرى، فالإنفاق تستبعه المردودية، هذه الأخيرة تمكن من القياس الكمي للنفقات الجهوية، على عدة مستويات سواء منها التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو على مستوى التجهيزات الجهوية والمحلية، بمعنى أن مردودية النفقات تظهر من خلال الإنجازات على أرض الواقع.

ويعد ربط مجالات الإنفاق المالي الجهوي بالمردودية على المستوى الترابي مدخلا للبحث عن مكامن ضعف مردودية النفقات، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم

⁶⁶⁴ - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديد، الدار البيضاء، مرجع سابق، ص. 154.

⁶⁶⁵ - محمد الزاهي، مرجع سابق، ص. 231.

النفقات الجهوية والمحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات الجهوية والمحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج الداخلي الإجمالي⁶⁶⁶.

الفقرة الأولى: التسيير المالي

إن محدودية التمويل المالي له آثار سلبية على أدوار الجهة كجماعة ترابية، مما يمس باستقلالها في ممارسة اختصاصاتها، فأمام ضعف الموارد المالية تضطر الجهات إلى التخلي عن مهامها الأساسية التنموية لتقتصر على الجانب التسييري، وأمام هذه الوضعية يطرح مشكل تدبير الموارد المالية وتوظيفها في ميزانية التسيير وميزانية التجهيز⁶⁶⁷، إذ تسيطر نفقات الجزء الأول على نفقات الجزء الثاني من الميزانية، كما أن المعطيات تبين معظلة المالية الترابية وسوء توزيع النفقات العمومية بين الوحدات الترابية فيما بينها وبين الدولة والجماعات الترابية.

أولاً: تطور نفقات التسيير والتجهيز في الميزانيات الترابية

خلال هذا المحور ساقوم بتتبع وتحليل تطور توزيع نفقات التسيير والاستثمار حسب نوع الجماعات الترابية مع التركيز على الجهات ما بين نهاية 2010 و2017، فبالنسبة لـ 31 دجنبر 2010⁶⁶⁸ جاء التوزيع على الشكل التالي:

⁶⁶⁶ - مكاي نصير، تدبير مالية الجماعات الترابية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، مرجع سابق، ص. 19.

⁶⁶⁷ - نحال فدوى، توصيف لموارد نفقات الجماعات، جماعة سيدي علال البحراوي نموذجاً، مرجع سابق، 121-122.

⁶⁶⁸ - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2010.

رسم توضيحي 15: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2010



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2010 .

بالنسبة للجهات تبقى نفقات التسيير ضعيفة 2% مقارنة مع نفس النفقات بالنسبة للعمالات والاقاليم 14% و 21% للجماعات القروية و 63% للجماعات الحضرية من إجمالي نفقات التسيير لكل الجماعات الترابية، أما بخصوص الاستثمار فمثلت مساهمة الجهة حوال 12% من مجموع الاستثمارات التي حققتها الجماعات الترابية مجتمعة في سنة 2010.

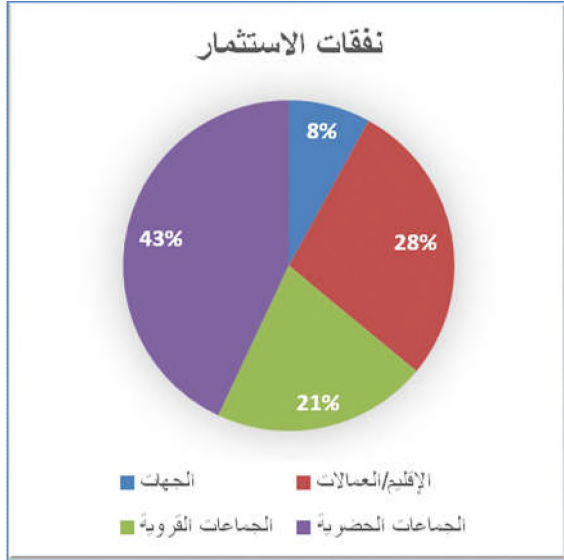
أما خلال نهاية دجنبر 2011⁶⁶⁹ فتميز توزيع نفقات التسيير والتجهيز حسب نوع الجماعات الترابية بما يلي:

بخصوص نفقات التجهيز بلغت 1 مليار و 427 مليون درهم بالنسبة للحسابات الخصوصية، وبلغت نفس هذه النفقات من الميزانيات الرئيسية للجماعات الترابية ومجموعاتها حوالي 11 مليار و 592 مليون درهم واهتم بالخصوص الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى بحوالي 4 مليار و 540 مليون درهم ممثلة 39% من مجموع نفقات التجهيز كما يوضح ذلك المبيان أسفله. إلا أن الجهة ساهمت بما قدره ثمانية في المائة من

⁶⁶⁹النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.

مجموع الاستثمارات فين حين تتوفر فقط على اربعة في المائة من مجموع نفقات الجماعات المحلية انذاك.

رسم توضيحي 16: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2011

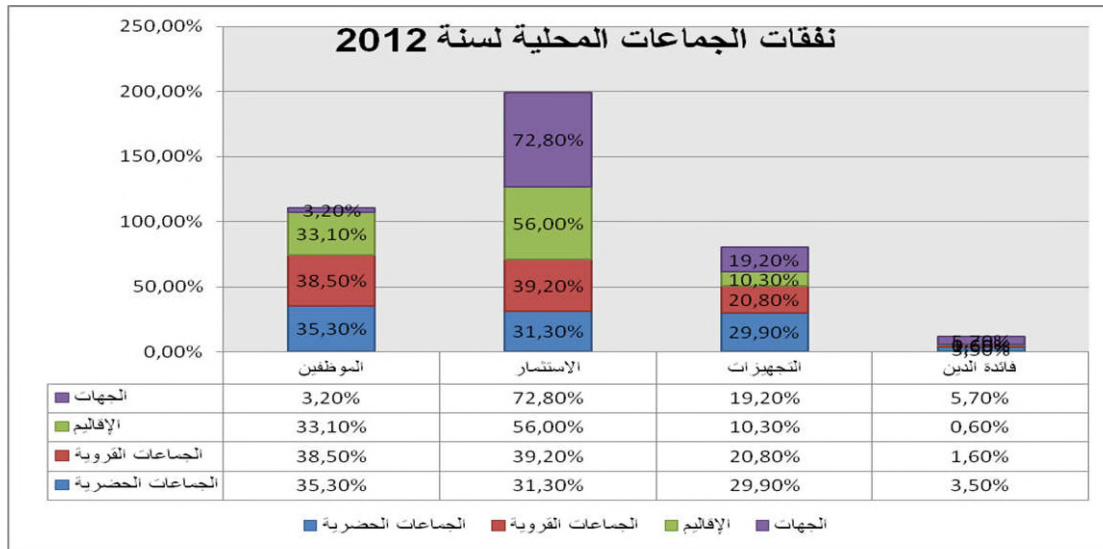
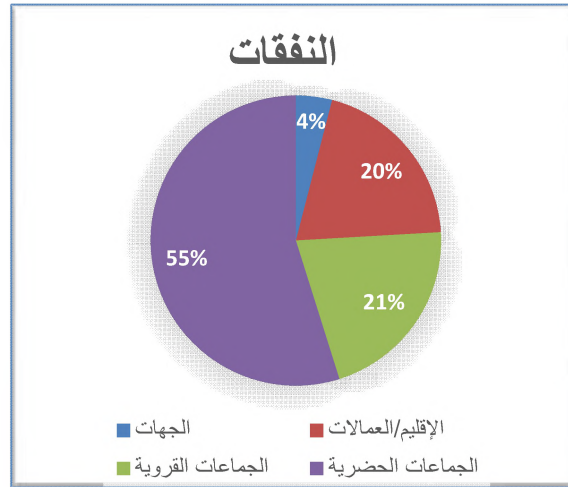


تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2011 .

- وفي سنة 2012 ⁶⁷⁰ فإنه من أصل 16.5 مليار درهم مثلت مؤشر نفقات الجماعات الحضرية حوالي 54.7% من مجموع النفقات الخاصة بالجماعات الترابية خلال هذه السنة. في حين عرف توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية ما يلي:
- نفقات الموظفين تتكون من نسبة مهمة من ميزانية الجماعات الحضرية والقروية.
 - نفقات الاستثمار بالنسبة للجهات تجاوزت نفقات الإدارة حيث تمثل 72.8%.

⁶⁷⁰ - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2012.

رسم توضيحي 17: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2012



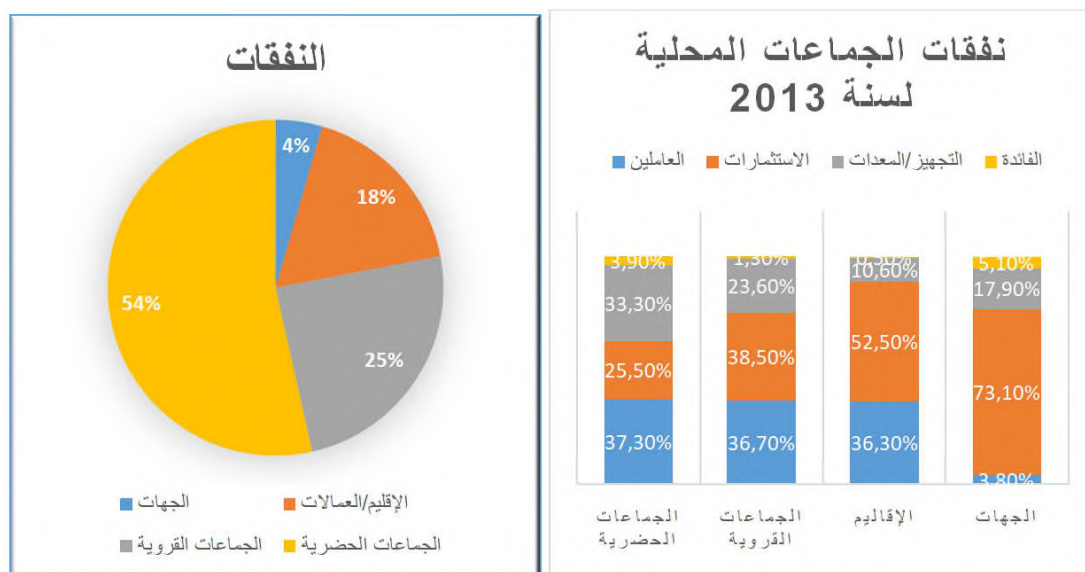
تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2012 .

ومن أصل 16,5 مليار درهم نفقات الجماعات الترابية في نهاية 2013⁶⁷¹، مثلت نفقات الجماعات الحضرية 55,3% من مجموع هذه النفقات .

كما أن توزيع هذه النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2013.مكننا من الملاحظات التالية: نفقات الموظفين تمثل نسبة مهمة من ميزانية الجماعات والعمالات والأقاليم، في حين فإن أغلبية النفقات بالنسبة للجهات والتي وصلت 73.1% كانت مخصصة للتجهيز والاستثمار.

671 - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2013.

رسم توضيحي 18: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2013



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2013 .

ومن مجموع 16,7 مليار درهم من النفقات العادية ونفقات الاستثمار بالنسبة لجميع

الجماعات الترابية تمثل الجماعات الحضرية، 52,8 ٪ في نهاية 2014⁶⁷²، كما أن توزيع

هذه النفقات بين مختلف الجماعات الترابية في نهاية نفس السنة يبين الملاحظات التالية:

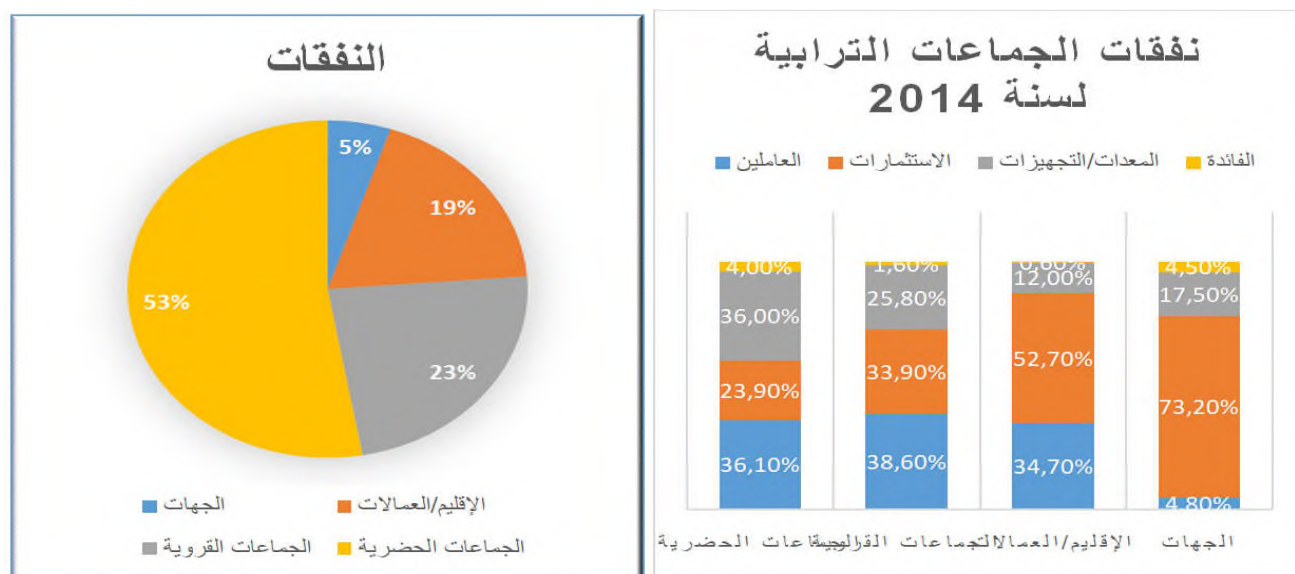
● نفقات الموظفين تمثل نسبة مهمة من ميزانيات الجماعات والعمالات والأقاليم، أما نفقات

الجهات فإن غالبيتها والتي وصلت إلى 73.2 ٪ فهي نفقات الاستثمار.

ويوضح الرسم المبياني أسفله تطور نفقات الجهات وباقي الجماعات الترابية.

⁶⁷² - النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2014.

رسم توضيحي 19: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2014



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2014 .

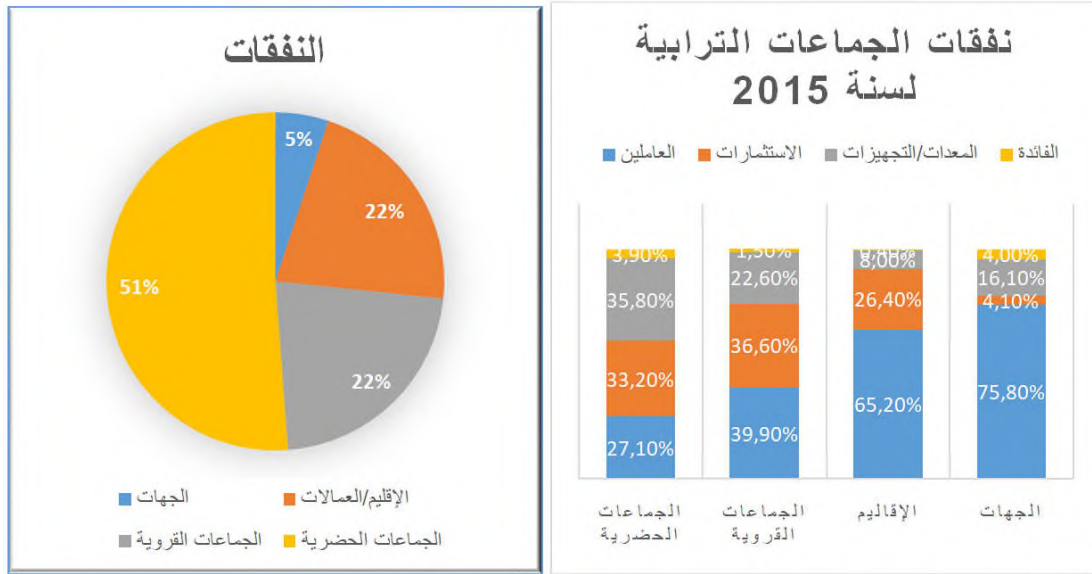
من أصل 18.4 مليار درهم، مجموع نفقات الجماعات الترابية تمثل النفقات الاستثمارية والعادية للجماعات الحضرية 51.3٪ خلال سنة 2015⁶⁷³.

ويمكننا ان نستنتج من توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2015 الملاحظات التالية كما هي مبينة في المبيان أسفله:

- نفقات الموظفين ونفقات المعدات تمثل جزء مهم من ميزانيات الجماعات.
- كما أن نفقات الجهات والعمالات والأقاليم تتكون على التوالي من 75.8٪ و 65.2٪ من نفقات التجهيز والاستثمار.

⁶⁷³النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.

رسم توضيحي 20: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2015



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2015.

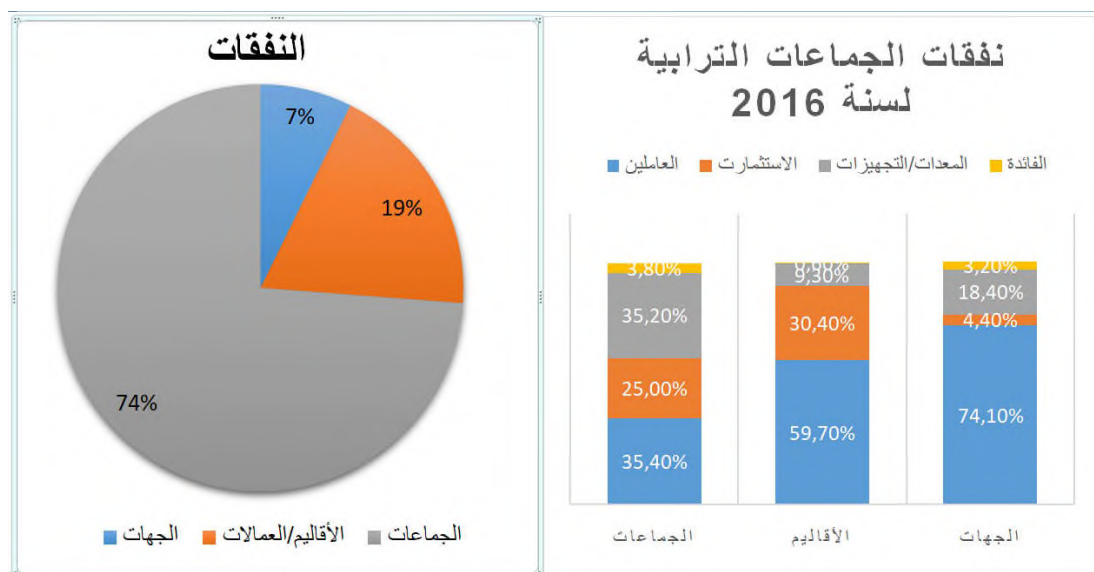
وإبتداء من سنة 2016⁶⁷⁴، لم نعد نتحدث عن الجماعات الحضرية والقروية، وأصبح واضحا أن هناك زيادة نفقات الجهة وذلك بعد انتخابات شتنبر 2015 ودخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ.

لاحظنا أنه من مجموع 25.6 مليار درهم، تمثل النفقات الاعتيادية والاستثمارية للجماعات 73.8% من إجمالي النفقات التي قامت بها الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2016. ويوضح توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2016 أن:

- نفقات الموظفين ونفقات المعدات تمثل جزء جد مهم من ميزانيات الجماعات؛
- كما أن نفقات الجهات والأقاليم والعمالات تتكون على التوالي من 74.1% و 59.7% من نفقات استثمارية وهو رقم محترم لكن لا يرقى لانتظارات المواطنين نظرا لمحدودية الموارد المخصصة للجهات مقارنة مع مهامها الجديدة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

⁶⁷⁴ - النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2016.

رسم توضيحي 21: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2016



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2016 .

أما في سنة 2017⁶⁷⁵ نلاحظ أن نفقات الجهات الاثني عشر بالمغرب تميزت بما يلي:

من مجموع 26.4 مليار درهم للنفقات العادية والاستثمارية للجماعات الترابية تمثل الجماعات نسبة 67.4 % من إجمالي نفقات الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2017. ويبين توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية في نهاية دجنبر 2017 أن:

- نفقات الموظفين تمثل جزء مهم من ميزانيات الجماعات أي ما مجموعه (36.3 %)؛
- فيما تشكل نفقات الاستثمار 9.63 % من نفقات العمالات والأقاليم
- في حين تتكون نفقات الجهات من 81 % من نفقات استثمارية و 14 % نفقات المعدات و 3.1 % نفقات الموظفين و 1.9 % تكاليف الفوائد على القروض وهو ما يطرح موضوع قدرة الموارد البشرية العاملة بالجهات على تنفيذ البرامد والمشاريع التنموية التي تم المصادقة عليها من طرف المجالس الجهوية.

⁶⁷⁵ -النشرة الشهرية لإحصائيات للمالية المحلية دجنبر 2017.

كما يتضح من خلال توزيع النفقات حسب نوع الجماعات الترابية أن الجهة تمثل 14% من مجموع هذه النفقات الترابية، فيما تمثل العمالات والأقاليم 19% بينما تمثل الجماعات 67% وأصبحنا نلاحظ أن نسبة مساهمة الجهات تعرف تحسنا مع ما كانت عليه قبل دخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ.

رسم توضيحي 22: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017



تركيب شخصي: انطلاقا من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017.

إلا أنه يتبين من توزيع نفقات الجماعات الترابية حسب الجهات تركيزا كبيرا في 6 جهات حيث وصل إلى 75% من إجمالي النفقات الخاصة بالجهات⁶⁷⁶. وتمثل نفقات جهة الدار البيضاء – سطات ما مجموعه 975,7 مليون درهم أي ما نسبته 20.3% من إجمالي نفقات الجهات، بينما لا تتعدى نفقات جهة الداخلة واد الذهب نسبة 2% من إجمالي هذه النفقات.

إلا أنه يتبين من توزيع نفقات الجماعات الترابية حسب الجهات تركيزا كبيرا في 6 جهات حيث وصل إلى 75% من إجمالي النفقات الخاصة بالجهات⁶⁷⁷.

⁶⁷⁶ - نفس المرجع

⁶⁷⁷ - نفس المرجع

وتمثل نفقات جهة الدار البيضاء – سطات ما مجموعه 975,7 مليون درهم أي ما نسبته 20.3% من إجمالي نفقات الجهات، بينما لا تتعدى نفقات جهة الداخلة واد الذهب نسبة 2% من إجمالي هذه النفقات.

رسم توضيحي 23: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017

تركيب شخصي: انطلاقاً من النشرة الشهرية للمالية المحلية لسنة 2017 .

ونلاحظ أن هناك تزايداً مستمراً لنفقات التسيير، وهو ما يؤثر بالضرورة على نفقات التجهيز ويؤدي إلى تراجعها نتيجة لروابط التأثير والتأثر⁶⁷⁸، حيث يؤدي إلى هيمنة وبروز نفقات التسيير، وكمثال على ذلك شكلت نفقات التسيير بجهة الرباط سلا القنيطرة سنة 2016، ما مجموعه 454.880.758.75 في حين بلغت نفقات التجهيز 374.880.758.75 درهم، وهذا يوضح هيمنة نفقات التسيير على نفقات الجزء الثاني من الميزانية، ونلاحظ أن نفقات التسيير أو ما يطلق عليه بالنفقات الإجبارية تعرف تزايداً مطرداً، وهو ما أثر سلباً على ميزانيات الجهات، بحيث أن تطور المالية المحلية ببلادنا لا زال لم يصل بعد إلى حد التوازن بين الحاجيات التسييرية والإمكانيات المتوفرة.

أما على المستوى الكمي، فإن الاختلال هو الطابع المميز للإنفاق العام سواء في الأحجام الإجمالية لكل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز، أو على مستوى الحصة الإنفاقية العائدة لكل صنف من الجماعات الترابية، كما يتبين من خلال بنيتها هيمنة نفقات التسيير

⁶⁷⁸ - نصير مكلوي، مرجع سابق، ص. 32.

على حساب النفقات المخصصة للاستثمار، فعلى المستوى الأول تحوز نفقات التسيير على النصيب الأوفر من حجم الإنفاق العام المحلي، وشكلت في الفترة 2002-2014 نسبة متوسطة بلغت 64% من مجموع النفقات الإجمالية المحلية، منها 38% مخصصة لنفقات الموظفين، في حين شكلت نفقات التجهيز 36% من مجموع النفقات الإجمالية المحلية⁶⁷⁹، أما في ما يخص النفقات العادية على مستوى أصناف الجماعات الترابية، فإن الأولوية في توزيع النفقات المحلية تعود إلى الجماعات بنسبة 85% ثم العمالات والأقاليم بنسبة 3% والجهات بنسبة 2%⁶⁸⁰.

وكل هذه الاختلالات في التوزيع لنفقات الجهات وكذلك الجماعات الترابية وجب تصحيحها من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية في كل ربوع المملكة مع الحرص على تحقيق العدالة المجالية بين الجهات وداخل كل جهة على حدى، وهي مهمة ليست سهلة في هذه الولاية التأسيسية للجهوية المتقدمة بالمغرب.

ثانيا: مقارنة تطور حصة نفقات الجماعات الترابية بالنفقات العمومية للدولة

بلغت النفقات العادية للجماعات الترابية خلال سنة 2015، ما قدره 21.4 مليار درهم مقابل 207.5 مليار درهم للدولة، أي بنسبة 9.3% من المجموع العام (الدولة والجماعات الترابية).

وعليه، يمكن القول أن الحديث عن الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ظل المنظومة الجبائية الحالية، أصبح مجرد شعار، أكد الواقع والممارسة فشله في تحقيق المفهوم الحقيقي للامركزية، ومرد ذلك يرجع إلى اللاتوازن الموجود بين "حقوق" و"واجبات" كل من الجماعات والدولة، فالجماعات الترابية لها "حقوق" جبائية محدودة، ولكنها ملزمة بتحمل أعباء ثقيلة، في حين أن "الحقوق" الجبائية للدولة كثيرة وغير محدودة، مع أنها تحررت من الكثير من الأعباء، وانسلخت من مسؤولياتها التقليدية، لتضعها على عاتق الجماعات الترابية وفي صدارتها الجهات.

⁶⁷⁹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص. 48.

⁶⁸⁰ - مجلة المالية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016، ص. 5.

وبذلك يصعب على معادلة كهذه، إن لم نقل يستحيل أن تحل بطرق تقليدية، بل لابد من إبداع حلول جديدة، وانطلاقاً من طبيعة العلاقة المالية والإدارية ما بين السلطة المركزية والهيئات الترابية في المغرب، فإنه يستحيل أن يتأسس نموذج حقيقي للاستقلال المالي⁶⁸¹.

وعلى سبيل المقارنة شكلت نفقات الإدارات العمومية المحلية بفرنسا في 2005 ما مجموعه 187.8 مليار أورو أي حوالي 48.4% بالمقارنة مع نفقات الدولة، وفي سنة 2006 شكلت 199.30 مليار أورو، في حين شغلت نفقات الدولة 380.40 مليار أورو أي بنسبة 52.4% بمعنى أكثر من نصف نفقات الدولة، في حين شملت نفقات الجماعات الترابية ومجموعاتها بفرنسا حوالي 211.64 مليار أورو سنة 2005، مع العلم أن نفقات الدولة شكلت 296.66 مليار أورو⁶⁸²، كما تمثل نفقات الجماعات الترابية في إسبانيا 53.4% من النفقات العمومية الإجمالية و20.4% من الناتج الداخلي الإجمالي، وفي إيطاليا تصل هذه الحصص إلى 32.2% و15.6% على التوالي، ويظهر من الوهلة الأولى أن هذه الحصص متباينة مقارنة مع المغرب، إلا أنها تعكس أهمية الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية في بعض البلدان الأوروبية⁶⁸³، إذن فما هو حجم نفقات الجماعات الترابية بالمغرب؟ وما هي نسبة تلك النفقات بالمقارنة مع نفقات الدولة؟ وكما يوضح الرسم المبياني أسفله، فإن حصة الجماعات الترابية في مجموع النفقات الإجمالية (الدولة والجماعات الترابية) بلغت نسبة 11% فقط.

⁶⁸¹ - حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء القانونين الجبائيين رقم 30.89 و47.06، مرجع سابق، ص. 75.

⁶⁸² - نصير مكاي، مرجع سابق، ص. 32.

⁶⁸³ - اللجنة الاستشارية للجھوية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص. 49.

رسم توضيحي 24: يبين توزيع نفقات الجماعات الترابية سنة 2015

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015

وكما هو مبين في الجدول أسفله نلاحظ تطور النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015 حافظ نفس المسار في توجهاته العامة وبقيت مساهمة الجماعات الترابية في حدود نسبة عشرة في المائة. وبخصوص النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية معا، ظلت نفقات الجماعات الترابية في مستوى مستقر بحوالي 10.1%.

جدول 11: يبين النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية

2015	2014	2013	2012	2011	النفقات الإجمالية
118305	302309	431281	429287	540250	النفقات الإجمالية للدولة
36807	32536	31784	30957	29256	النفقات الإجمالية للجماعات الترابية
10.8%	9.5%	10.1%	9.7%	10.5%	نسبة النفقات الإجمالية للجماعات الترابية من النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2015

ويتضح من خلال تحليل هذه الأرقام أن هناك تشابه في تركيبة نفقات الجماعات الترابية ونفقات الدولة، خصوصا على مستوى الحصة التي تمثلها كتلة الأجور من مجموع النفقات العادية، حيث بلغت سنة 2015 نسبة 52% على مستوى الجماعات الترابية و49% بالنسبة للدولة، كما يلاحظ تقلص نسبة نفقات الموظفين مقارنة مع مجموع النفقات العادية لدى الجماعات الترابية بخمس نقاط خلال الفترة 2011-2015، وبلغت أدنى مستوى لها سنة 2015 بنسبة 52%، بينما عرفت هذه النسبة تذبذبا فيما يخص الدولة، وسجلت أعلى مستوى لها سنة 2015 بنسبة 49%.

من خلال قراءة وتحليل المعطيات المتوفرة في الجدول أعلاه، يمكن إجمال أزمة التدبير المالي المحلي، في عدم قدرة الجماعات الترابية من تغطية نفقاتها العادية وتمويل التجهيزات والاستثمارات المحلية والجهوية، كما أن هناك أرقام سبق استحضارها بخصوص معضلة المالية المحلية تتمثل في سوء توزيع النفقات العمومية بين هاتين الوحدتين أي الدولة والجماعات الترابية، بحيث نجد الدولة تنفق حوالي 89% في حين لا تتعدى نفقات الجماعات الترابية 11%، وقد بلغت النفقات الإجمالية للدولة 540250 مليون درهم، برسم سنة 2011، وقد انتقلت إلى 118305 سنة 2015، في حين بلغت النفقات الإجمالية للجماعات الترابية برسم سنة 2015 حوالي 36807 وهي تمثل نسبة 10.8% من النفقات الإجمالية للدولة.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز

تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة، وعلى استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

وكما تمت الإشارة لذلك سابقا فإن نفقات التجهيز توجه لإنجاز برامج التنمية الجهوية، إلا أنه بالرغم من أهمية هذه النفقات فإنها تبقى ضعيفة مقارنة مع نفقات التشغيل التي لا يرجى منها أي مردودية سواء في المدى القصير أو المتوسط، عكس نفقات التجهيز ذات المردودية الاقتصادية، وهذا ما سنوضحه فيما هو لاحق.

الفقرة الأولى: وضعية نفقات التجهيز

لقد عرفت نفقات الجهات مع دخول القانون التنظيمي لهذه الوحدات الترابية حيز التطبيق ارتفاعا مهما حيث بلغت سنة 2017 مامجموعه 4683.51 مليون درهم مقابل 3837,70 مليون درهم و773,33 مليون درهم على التوالي سنتي 2016 و2015 والتي تتكون من التحويلات لفائدة الجهات، وكذلك النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجعات الضريبية المتعلقة بالضريبة على الشركات والضريبة على الدخل المقدرة 49,05 مليون درهم سنة 2017 و43 مليون درهم سنة 2016. ويوضح المبيان التالي هذا التطور:

رسم توضيحي 25: يبين تطور نفقات الجهات بين 2015 و2017

تركيب شخصي: إنطلاقا من المعطيات الخاصة بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات المتعلقة بالنفقات

وبتحليلنا لنفقات بعض الجهات لاحظنا أن نفقات التجهيز تعاني انطلاقا من ضعفها الواضح في ميزانية الجهة والتي بلغت برسم سنة 2016 مثلا بالنسبة لجهة الرباط سلا والقنيطرة ما مجموعه 324.880.758.75 درهم، مقابل هيمنة واضحة لنفقات التسيير والتي بلغت بدورها 454.880.758.75 درهم، ويرجع الإنفاق اللامتوازن في الميزانية الجهوية بأولوية نفقات التسيير على نفقات التجهيز، كما أن نفقات التسيير نفقات إجبارية كما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مقابل نفقات التجهيز والتي

لم تنص القوانين التنظيمية على إجباريتها وإدراجها حسب الشق الثاني من الميزانية وبهذا تكون نفقات التسيير تنال الرتبة الأولى على حساب نفقات التجهيز⁶⁸⁴.

وتجب الإشارة إلى أن ارتفاع حجم الميزانية الجهوية كما هو مبين في الجدول أسفله في ظل هيمنة نفقات الاستثمار على حساب نفقات التسيير خلال الفترة (2002-2010) يعود إلى عدم قيام الجهاز التنفيذي للميزانية المنتخبة بصرف اعتمادات الاستثمار والإكتفاء بنقلها من سنة إلى أخرى، فهذا العامل هو الذي أدى إلى ارتفاع حجم ميزانية الجهة لكن دون أن يكون لهذا الإرتفاع إنعاش إيجابي على تنمية المجال الترابي للجهة، لسبب عدم استغلال اعتمادات الاستثمار، وهي نفس السمة التي استمرت مع دخول القانون التنظيمي 111.14 حيز التنفيذ، حيث لم تتعدى نسبة تنفيذ المشاريع المبرمجة 37% خلال الثلاث سنوات الأولى في غالبية الجهات.

ولقد أحاط المشرع عمليات الإنفاق بأهمية بالغة من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، مقارنة بالوسائل المالية للتوجهات الجديدة، مما نتج عنه هيمنة واضحة لنفقات التسيير على حساب هزالة النفقات المتعلقة بالتجهيز وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

جدول 12: يوضح مقارنة بين الإعتمادات المخصصة للتسيير وميزانية الاستثمار ببعض جهات المغرب

السنة	حجم ميزانية الجهة	نفقات ميزانية لتسيير	النسبة المئوية التي تشكلها مجموع الميزانية	نفقات ميزانية الاستثمار	ميزانية	النسبة المئوية التي تشكلها مجموع الميزانية
2009 ⁶⁸⁵	262.590.060.08	115.731.750.66	%55.07	650.238.454.61	%71.01	
2010 ⁶⁸⁶	305.039.430.60	90.433.755.84	%29.66	214.592.418.76	70.34%	
2016 ⁶⁸⁷	829.483.958.75	454.880.758.75	%59.56	880.758.75.324	%39.44	

المصدر: تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة

⁶⁸⁴ - فدوى نحال، توصيف لموارد نفقات الجماعات، جماعة سيدي علال البحر اوي نموذجاً، مرجع سابق، ص. 128.

⁶⁸⁵ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.

⁶⁸⁶ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.

⁶⁸⁷ - معطيات ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة لسنة 2016.

فالسؤال الذي يطرح نفسه أثناء قراءة معطيات هذا الجدول يتجلى في: كيف يمكن للجهة القيام بتنمية مجالها الترابي وتحقيق توازن بين المجال الحضري والقروي المتواجد بها، باعتمادات استثمار لا تتعدى 324.880.758.75 مليون درهم، فإذا تم القيام بقسمة مجموع اعتمادات الإستثمار على الجماعات الحضرية والقروية، والتي يبلغ عددها 114 جماعة مثلاً بهذه الجهة. فالناتج على المستوى النظري سيكون هو حوالي ثلاثة ملايين درهم لكل جماعة، وبالتالي كيف لهذا المبلغ البسيط أن يكون له أثر واضح على تنمية أي جماعة ما.

وتنبغي الإشارة هنا إلى أنه تم الافتراض أن الجهة تقوم بصرف جميع اعتمادات الإستثمار المفتوحة كل سنة في الميزانية، لكن هذا ليس ما هو عليه الأمر في الواقع، حيث العقلية السائدة لدى المشرفين على غالبية الجهات تتجلى في عدم القيام بإنفاق اعتمادات الإستثمار بالسرعة اللازمة، ويتم اللجوء إلى القيام بعملية الإعتمادات المرحلة من سنة إلى أخرى بدون تنفيذ يتجاوب مع الحاجيات الحقيقية للساكنة.

وبالفعل فنسبة الاعتمادات التي يتم تلقيها من ميزانية الاستثمارات كل سنة إلى ميزانية الاستثمار المالية، تتجاوز ثلثي اعتمادات الاستثمار المفتوحة في إطار ميزانية التجهيز، وهذا ما سيتم توضيحه من خلال الجدول الآتي⁶⁸⁸:

⁶⁸⁸ - المعطيات الواردة في الحسابات الإدارية لجهة الرباط للسنوات المذكورة.

جدول 13: يبين نسبة تنفيذ اعتمادات الاستثمار في جهة الرباط سلا زمور زعير

السنة	اعتمادات الاستثمار المفتوحة	الاعتمادات التي تم إنفاقها	الاعتمادات المنقولة	النسبة المئوية التي تمثلها الاعتمادات المنقولة
⁶⁸⁹ 2006	114.686.484.60	41.936.881.75	72.750.002.85	%63.43
⁶⁹⁰ 2007	160.689.011.33	33.574.552.88	127.114.458.45	%79.11
⁶⁹¹ 2008	160.481.642.70	54.577.397.19	105.904.245.51	%66
⁶⁹² 2009	132.920.188.60	39.835.185.03	93.085.003.57	%70.03
⁶⁹³ 2010	154.630.124.96	71.843.302.05	82.786.822.91	%53.54

المصدر: تركيب شخصي بالاعتماد على المعطيات الواردة في الحسابات الإدارية لجهة الرباط سلا زمور سابقا.

من خلال معطيات هذا الجدول يتضح أن نسبة اعتمادات الإستثمار التي يتم صرفها، تبقى جد ضعيفة ومحدودة، وهذا الوضع لا يتماشى مع الدور الذي يجب أن تلعبه الجهة، والذي يتجلى في تحقيق نوع من التوازن بين الجماعات المتواجدة بها، والعمل على خلق مناخ ملائم للتنمية، خصوصا منها الاقتصادية.

لأن تحقيق هذه الأهداف التنموية يتطلب القيام باستغلال الإعتمادات المرصودة في إطار ميزانية الإستثمار، وذلك عبر القيام بإنجاز مشاريع تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا في الجماعات، والعمل على الدخول في علاقات التعاون والتشارك مع الجماعات الأخرى، عوض الإكتفاء بنقل اعتمادات الاستثمار من سنة إلى أخرى.

وهنا تجب الإشارة إلى أن ارتفاع حجم ميزانية الجهة من مبلغ 136.740.901.96 درهم سنة 2002 إلى مبلغ 305.039.430.60 درهم برسم سنة

⁶⁸⁹ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2006.

⁶⁹⁰ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2007.

⁶⁹¹ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2008.

⁶⁹² - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.

⁶⁹³ - أنظر الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.

2010، لا يرجع أبداً إلى قيام المجلس التداولي والجهاز التنفيذي لجهة الرباط - سلا بالبحث عن موارد جديدة، أو بالعمل على تطوير الموارد الموجودة، وإنما يعود إلى عدم القيام بصرف اعتمادات الإستثمار والإكتفاء بنقلها من سنة إلى أخرى، فهذا العامل هو الذي أدى إلى ارتفاع حجم ميزانية الجهة لكن دون أن يكون لهذا الارتفاع انعكاس إيجابي على تنمية المجال الترابي للجهة نظراً للسبب السالف ذكره، والمتمثل في عدم استغلال اعتمادات الاستثمار، وهو الأمر الذي يسري على غالبية الجهات المكونة للمملكة مما يؤثر سلباً على تحقيق التنمية المنشودة.

فضعف الموارد الذاتية للجهة، ومحدودية الموارد المحولة سواء من الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى، وهزالة العائدات المالية لكل من الممتلكات والتدخلات الإقتصادية، إضافة إلى ترسخ ثقافة عدم صرف اعتمادات الإستثمار، كلها عوامل وأسباب تفسر وتوضح ضعف مظاهر العلاقة بين الجهة والجماعات الترابية⁶⁹⁴ من ناحية وبين الجهات والدولة من جهة أخرى نظراً للتأخير الكبير في مجال التعاقد بين المركز والمحيط.

الفقرة الثانية: قياس مردودية النفقات على المستوى الترابي

بصرف النظر عن وزن نفقات الإستثمار في بنية الإنفاق الترابي التي تبقى متدنية مقارنة مع حجم نفقات التسيير، فإن التدبير المالي الجيد هو الذي يسمح بخلق مردودية هذه النفقات على أرض الواقع، أي مدى تبني مشاريع استثمارية منتجة، تمكن الجهة من تحقيق الهدف التنموي، ومن خلق أوعية جبائية تسمح لها بتطوير مواردها الذاتية وتعويضها عن إعانات الدولة التي تضرب عمق إستقلالها المالي.

لكن بالرجوع إلى مجالات الإنفاق الترابي خلال السنوات المنصرمة والتمعن في طبيعة نفقات التجهيز، يظهر جلياً غياب برمجة نفقات الإستثمار المنتج في المجال المالي والاقتصادي الذي يضمن المردودية، حيث تركز مختلف الجماعات الترابية جهودها الإستثمارية وعلى رأسها الجهات بالأساس على مشاريع البنيات التحتية في عدد من

⁶⁹⁴ - محمد أوصمود، العلاقة بين الدولة والجماعات الحضرية والقروية، نموذج جهة الرباط سلا- زمور- زعير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس أكادال، السنة الجامعية، 2010-2011، ص. 80.

مالية الجهة ومتطلبات التنمية

المجالات كالطرق وغيرها، فضلا عن الجانب الإقتصادي، وهو ما يستخلص من مؤشرات الجدول التالي الذي يوضح بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة كمثال صارخ

جدول 14: بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة

الميزانية الجهوية لسنة 2016	مصاريف التجهيز بجهة الرباط سلا القنيطرة
16.000.000.00	مجال الإدارة العامة
28.000.000.00	مجال التنمية الاقتصادية
9.000.000.00	مجال التنمية الاجتماعية
130.000.000.00	الرفع من مستوى العالم الريفي
61.000.810.00	التنمية المتكاملة للأراضي
90.000.500.00	بناء وصيانة الطرق
12.000.300.00	التربية والتكوين
8.000.000.00	دعم مشاريع البحث العلمي
8.390.849.90	حفظ التراث الثقافي
10.367.521.00	سداد أصل القرض الممنوح من طرف صندوق تجهيز الجماعات الترابية
374.758.888.75	المجموع

المصدر: ميزانية جهة الرباط سلا القنيطرة لسنة 2016

نلاحظ من خلال المعطيات المتوفرة في الجدول أعلاه، أن طريقة برمجة هذه المبالغ المالية يتميز بالاعتباطية وسوء توزيعها فيما يخص مجال التجهيز، برصد مبالغ مالية للرفع من مستوى البنيات التحتية في العالم القروي، وضعف واضح على مستوى المبالغ المرصودة للمجال الاقتصادي بما يتيح رفع المردودية المالية للنشاط التنموي الترابي.

ويمكن تفسير هذا الضعف على مستوى مردودية النفقات الترابية إلى:

- غياب دراسات جدوى مردودية النفقات وإنتاجيتها؛
- برمجة العديد من النفقات ذات الطابع الإستهلاكي الاستعجالي؛

• ضرورة التزام الجهات بالنفقات الإجبارية.

وبعيدا عن طبيعة هذه الاستثمارات والمشاريع سواء كانت إستهلاكية أو إنتاجية، تطرح إشكالية أخرى تتعلق بمدى قدرة الجماعات الترابية ومنها الجهات من التدبير الجيد لمشاريعها المبرمجة في الميزانية، حيث يظهر من خلال التقارير الذي ينتجها المجلس الأعلى للحسابات، أن أغلب الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات التي خضعت للمراقبة⁶⁹⁵، تعاني اختلالات كثيرة على مستوى تنفيذ المشاريع المبرمجة، منها على سبيل المثال العام إنعدام معايير لانتقاء المشاريع قصد التأكد من نجاعتها، مما ينجم عنه تعرض المشاريع إلى صعوبات عند الإنجاز قد تسبب إما تحمل تكاليف إضافية وتمديد الآجال، أو إلى استحالة استكمال إنجازها، بالإضافة إلى وجود تفاوت بين البرمجة، والتكلفة الفعلية للمشاريع المنجزة وغيرها من الاختلالات التي كشفت عنها التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات على سبيل المثال والتي طبعت البرامج والمشاريع المنجزة لبعض الجهات، كما هو الشأن مثلا بجهة الغرب شراردة بني حسين سابقا، حيث أكد التقرير سنة 2010 في إطار برنامج رباعي يهم الفترة ما بين 2006-2009، استفادت خمس مدن وستة مراكز قروية من مشاريع التأهيل الحضري، ويتعلق الأمر بمدن القنيطرة ومهدية، وسيدي يحيى الغرب، وسيدي سليمان، وسوق أربعاء الغرب، إضافة إلى مراكز مولاي بوسهلام، مكرن، أولاد سلامة، سيدي علال التازي، لالة ميمونة ودلالة.

وسجل التقرير عدم إنجاز 20 مشروعا على الأقل تم إدراجها في البرنامج الرباعي للتأهيل الحضري بقيمة 143 مليون درهم، أي ما يعادي 17% من الغلاف المالي المخصص للبرنامج، وأشار التقرير أيضا إلى التخلي عن مجموعة من المشاريع المهيكلية التي تمت برمجتها على وجه الخصوص في مدينة القنيطرة، وذلك بسبب غياب دراسات

⁶⁹⁵ - حيث بلغ عدد الأجهزة التي خضعت لمراقبة التدبير من طرف المجالس الجهوية للحسابات، 90 جهازا- منها 36 جماعة حضرية و26 جماعة قروية و8 أقاليم و7 مجموعات جماعات، و5 جهات و5 مرافق مسيرة في إطار عقود التدبير المفوض، و3 مؤسسات عمومية محلية، وفيما يتعلق بالمهام التي تم إنجازها خلال نفس السنة فقد تقرر نشر 39 تقريرا في إطار التقرير السنوي برسم سنة 2010 ويتعلق الأمر ب 31 جماعة حضرية وقروية و6 عمالات وأقاليم ومجلسين جهويين.

الجدوى من الناحية التقنية والمالية، بالإضافة إلى عدم كفاية الموارد المالية المخصصة لإنجازها⁶⁹⁶.

الفقرة الثالثة: الإنفاق الترابي وضرورة ترشيده

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات من الظواهر العامة في جميع بلدان العالم مهما اختلف نظامها الإقتصادي ومهما كانت درجة تقدمها الإقتصادي، ذلك أن أول من لفت الإنتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فانجر" بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها، وعلى مستوى المالية المحلية، فإن هذه الظاهرة نتجت عن التطور الذي لحق بدور الجماعات الترابية ومنها الجهات في تلبية مختلف الحاجيات التنموية للسكان المحلية التي أصبحت في تزايد مستمر، الأمر الذي ترتفع معه نسبة الإنفاق الترابي مع عدم مرونة الموارد المالية (أولاً)، لذلك وجب التفكير في وضع خطة محكمة تتوخى ترشيد عمليات الإنفاق الجهوي وجعله أكثر إستجابة لتحقيق برامج جهوية للتنمية (ثانياً).

أولاً: ظاهرة تزايد الإنفاق الجهوي

تعتبر ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع بلدان العالم المتقدمة والمتخلفة قانوناً عاماً من قوانين التطور الإقتصادي والإجتماعي وهو ما جعل العالم الألماني "أدولف فانجر" يهتم بدراسة التطور المالي للدولة، بعد أن درس حجم النفقات العامة، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد، ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعاً لذلك، وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول الأوروبية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى تزايد باضطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها.

⁶⁹⁶ - فدوى ولحاج، الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، جامعة محمد الخامس أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص.

وعلى هذا الأساس، فإن اتجاه النفقات الترايبية نحو الزيادة لا تخرج عن هذا التصور وخضوعها لضوابط هذا القانون- على اعتبار تبعية المالية الترايبية لمالية الدولة، نتيجة لتطور مختلف تدخلات الجماعات الترايبية في مجالات التنمية للتجاوب مع مختلف المتطلبات والحاجيات الأساسية للمواطنين، هذا الضابط الذي هو يؤثر مختلف الأسباب التي تؤدي إلى الزيادة في تحمل هذه الوحدات الترايبية.

ويبرز هذا التزايد بشكل كبير من خلال مستوى تطور حجم الموارد المالية للجماعات الترايبية وقدراتها على تلبية حاجيات الساكنة، حيث ارتفع حجمها من 750 مليون درهم خلال سنة 1976 إلى ما يفوق 21 مليار درهما سنة 2006، وقد مكن هذا التطور من تعزيز قدرات الجماعات الترايبية على تلبية حاجياتها المرتبطة بتسيير الإدارة وتدبير المرافق العمومية، وساعد على الرفع من مستوى الدعم المخصص لإنجاز المشاريع التنموية الترايبية⁶⁹⁷.

ويمكن التدايل على كل سبق بقياس ظاهرة تزايد الإنفاق الترايبى ما بين 2015 و2018 لبعض جهات المغرب على النحو التالي:

جدول 15: يبين تطور الإنفاق الجهوى بجهة فاس مكناس

طبيعة النفقة	2016	2017	2018	نسبة التزايد
الإدارة العامة	14 640 000.00	18 820 000.00	24 390 000.00	60%
العتاد	5 160 000.00	5 260 000.00	8 570 000.00	60%
الدين	16 000 000.00	16 000 000.00	14 000 000.00	11%
أنشطة أخرى	7 880 000.00	9 970 000.00	106 870 000.00	73%
دعم الجمعيات	9 830 000.00	30 000 000.00	30 000 000.00	327%

تركيب شخصى: حول لنفقات التسيير الواردة في ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنوات 2016 – 2017 – 2018.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن النفقات الجهوية عرفت تزايدا مستمرا بين 2016 و2018 وصل إلى 327% بالنسبة لدعم الجمعيات، ونفس الأمر بالنسبة لنفقات الإدارة والعتاد، حيث وصلت هذه الزيادة إلى 60% خلال هذه الفترة، حيث يتضح جليا أن

⁶⁹⁷ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 154.

نفقات التسيير تزداد بشكل مضطرد وعادة هي نفقات استهلاكية لا تأثير كبير لها على التنمية.

جدول 16: يبين تطور نفقات التسيير لجهة الرباط سلا القنيطرة

طبيعة النفقة	2015	2016	نسبة التزايد
أنشطة المجلس	900 000.00	960 000.00	0.6%
الموظفين	11 000 393.00	17 000 252.00	7%
العتاد	5000 525.00	5000 805.00	0.3%
أقساط القروض	10 680 190.00	9 643 468.89	-1%
فوائد القروض	1000 500.00	2 757 797.36	2%
فوائد التأخير	100 0000.00	100 000.00	0%
أنشطة أخرى	14 000 218.00	11 441 949.00	-3%
المجموع	44 190 316.00	48 441 192.25	4%

المصدر: تركيب شخصي بالإعتماد على المعطيات الواردة في ميزانية جهة الرباط-سلا القنيطرة لسنتي

2016-2015

الطابع المهيمن لنفقات التسيير بجهة العاصمة الرباط يرجع إلى تزايد النفقات الأخرى إضافة إلى مصاريف الموظفين، كنفقة اقتناء الأدوات والتجهيز التي تعتمد عليها الجماعات الترابية مثل المصاريف والنفقات الوقود وقطع الغيار واستهلاك الماء والكهرباء ومصاريف التأمين والضريبة الخاصة على السيارات وتسديد الديون، وغيرها من المصاريف التي تضمن سير المصالح الإدارية للجهات وباقي الجماعات الترابية، كما هو مبين من خلال المعطيات أعلاه⁶⁹⁸.

إذا كانت النفقات تشكل العنصر الأساسي في التسيير اليومي لعمل الجهات وباقي الجماعات الترابية من أجل إشباع الحاجات العامة، فإن ما يطبع هذا الإنفاق هو الاختلال على المستوى الكمي والكيفي سواء تعلق الأمر بالأحجام الإجمالية لنفقات التسيير ونفقات التجهيز⁶⁹⁹، أو على مستوى الحصة الإنفاقية العائدة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية، فعلى المستوى الأول تستأثر نفقات التسيير بحصة الأسد في حجم الإنفاق العام

⁶⁹⁸ - معطيات عن الميزانية الجهوية لجهتي فاس مكناس والرباط سلا القنيطرة، ما بين سنوات 2015-2018.

⁶⁹⁹ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 144.

الترابي، أما على مستوى أصناف الجماعات الترابية فإن الأولوية في توزيع النفقات المحلية تعود إلى الجماعات ثم العمالات والأقاليم وأخيرا الجهات، إن هذه الاختلالات تستلزم إذن ضرورة التوجه نحو ترشيد الإنفاق المحلي والجهوي باعتماد الأساليب المالية الحديثة⁷⁰⁰.

ثانيا: عقلنة تدبير النفقات العمومية الترابية

أصبح حسن تدبير النفقات العمومية الترابية هاجسا يورق الإدارة المركزية لسلطة المراقبة و المراقبة من منطلق أن الجماعات الترابية تستنزف أموالا طائلة دون تحقيق النتائج المرجوة، وتعتمد هذه الجماعات في صرف نفقاتها لاسيما بالنسبة للجزء الأول المتعلق بالتسيير، على أن بنوده تدخل في إطار النفقات الإجبارية، مما يجعلها مرتبطة تماما بحجم الإعتمادات المرصودة والحرص على إنفاقها بالكامل.

أصبح التحكم في نفقات التسيير، عملية صعبة من جراء النمو المضطرد الذي أصبحت تعرفه سنة بعد أخرى، مما يؤثر على الدور الوظيفي للميزانية المحلية، ويجعل دورها ينحصر في مجرد وثيقة إدارية على أساسها يتم تحصيل الموارد وصرف النفقات. أمام هذه الوضعية التي توجد عليها النفقة العمومية المحلية، حيث توجه نسبة كبيرة جدا منها لجانب التسيير، علما أن هذه النفقات تدخل في إطار النفقات الاستهلاكية، مما يجعلنا نتساءل عن آليات ضبط نمو هذا النوع من النفقات، حتى يصبح مجال النفقات العمومية الترابية أسرع، ويشمل تلك المتعلقة بالتجهيز، بالنظر إلى طبيعة المشاريع التنموية التي تستهدفها⁷⁰¹.

إن عملية عقلنة تدبير النفقات وترشيدها، أصبحت ضرورة حتمية يتطلب الأمر الحسم فيها دون تأخير، ذلك أن الوضع التدبيري الذي توجد عليه الجماعات الترابية في الوقت الراهن، يعكس بجلاء درجة تدخلاتها في المجال التنموي، ومستوى الخدمات التي تقدمها. ويتجلى هذا الوضع التدبيري المتردي في محدودية الميزانية على مستوى

⁷⁰⁰ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص. 161.

⁷⁰¹ - رضا الحاج الحجوي، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعة 2008-2009، ص.

الإعتمادات المرصودة لكل عملية، ومدى استجابتها لانتظارات الساكنة⁷⁰²، ويتمثل ذلك في المبالغ - موارد ونفقات - التي تتضمنها تقارير الميزانية الجهوية، والتي تعكس بجلاء التباين الكبير بين التقديرات والإنجازات، وهي مؤشرات واضحة عن سلبية الميزانية.

ومن هذا المنطق، وعلى أساس تبني آليتي مراقبة التسيير والتدقيق الداخلي، يتعين على الجماعات الترابية مراجعة وسائلها التدبيرية، لاسيما المالية منها، التي تتطلب تبني نظام تدبيري يركز على وضع النفقة العمومية الجهوية في إطارها الطبيعي، الذي لا يخرج عن الفعالية والنجاعة.

يحلنا هاجس عقلنة تدبير النفقة العمومية الترابية، على ضرورة اعتماد آلية التسيير المرتكزة على النتائج، وهي آلية تقوم على التدبير الحديث، مستهدفة النتائج التي ينبغي تحقيقها، وتعتمد في ذلك على التخطيط الاستراتيجي التشاركي، الذي يفرض هو الآخر تبني منهجية التقييم والتتبع والتدبير المالي السليم، والأداة الأساسية في هذه العملية هي الميزانية التي تعتبر المحور الأساسي الذي تنصب عليه مختلف هذه العمليات، حيث أنها ستنقل من منطق ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج المستهدفة⁷⁰³، باعتمادها على البرامج التي تتضمنها وفق برمجة متعددة السنوات ترصد بها الإعتمادات الكفيلة بإنجاز التدخلات التنموية. وتندرج هذه البرمجة في إطار تدبير توقعي للنفقات، الذي يأخذ بعين الاعتبار حجم النفقات المرصودة⁷⁰⁴، متضمنا في نفس الوقت مجموعة من الإجراءات التدبيرية ضمانا لبلوغ الأهداف المسطرة، بعد تنفيذ الميزانية التي تتوفر على فضاء واسع للتدخلات يشمل مختلف المجالات، ويخضع لمراقبة تتجاوز المراقبة التقليدية التي تركز فقط على مرحلة ما بعد التنفيذ. إلا أن المراقبة الحديثة فهي تنبني على مراقبة التسيير التي

⁷⁰² - صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب - الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 198.

⁷⁰³ - محمد حيمود، الحكامة المالية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مجلة مالية الجماعات المحلية في دور المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011، ص. 8.

⁷⁰⁴ - Fatima Zidouri, la programmation financier Pluriannuelle et Rationalisation, de la gestion financiere locale, les finances des collectivités locales dans les Etat de Maghreb, Idem, p. 134.

تنطلق عند انطلاق مسار النفقة الترايبية، ومتابعة مراحل تنفيذها للحد من الأخطاء التدبيرية التي تؤثر على نجاعة التدخل وتقويمها في حينها إن هي وقعت.

فآليات الحديثة لترشيد وعقنة النفقات، لا يمكن لها أن تستقيم إلا بتوظيفها وفق المنهجية المسطرة والحفاظ على الترابط الذي يجمع بين مختلف مراحلها، ومن شأن ذلك أن يسهل عملية الولوج إلى تدبير سليم وعقلاني للنفقة العمومية الترايبية⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ - ناصر مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 144.

خاتمة الفصل الأول:

إن ما يميز التدبير المالي للجهة في هذه المرحلة التأسيسية لورش الجهوية المتقدمة هو ضعف الفعالية في تنزيل البرامج والمشاريع التنموية، بالإضافة إلى أن القانون الجبائي الذي يعتبر مفتاح تقوية البنية المالية الذاتية للجهات تشوبه عدة اختلالات تتجلى في هشاشة وضعف الموارد الذاتية للجهات وهو ما بيناه في المبحث الأول لهذا الفصل، حيث أن الحصة الكبرى لموارد الجهات تأتي من الموارد المحولة من الدولة.

أما بخصوص النفقات فقد عرفت بدورها تطورا ملحوظا إلا أن مصاريف الاستثمار وأمام محدودية المداخل تنعكس سلبا على جهد الإنفاق التنموي والذي يعرف أيضا بطءا شديدا في عملية التنفيذ رغم قتله، كما أن نفقات التسيير تزداد بشكل ملفت، مما يضعف هامش الموارد المخصصة لتنفيذ برامج التنمية الجهوية التي تهدف إلى التجاوب مع انتظارات السكان والفاعلين الإقتصاديين وغيرهم مما ينعكس على الاستقلال المالي، وهو ما يراد تجاوزه من خلال الإصلاحات والمبادئ الجديدة للقانون التنظيمي من أجل تجاوز التدبير المالي الكلاسيكي واعتماد مقاربة جديدة في المجال المالي الجهوي قوامها اعتماد منطق النتائج وليس الوسائل عبر آليات التخطيط الاستراتيجي والبرامج التنموية والمقاربة التشاركية.

فالعقلنة والترشيد للنفقة العمومية الترابية، من شأنهما أن يكونا لهما تأثير واضح على محيطها الترابي التجهيزي والاستثماري⁷⁰⁶، مما سيساعدها على توفير البنيات التحتية الأساسية على اختلاف أنواعها، العنصر الأساسي في توفير فضاء مناسب للاستثمار، واكتساب صفة الجهة المواطنة والمقاولة، التي توظف نفقاتها من أجل جلب موارد إضافية لميزانيتها، وبالتالي تجاوز وضعية النفقة السلبية وغير التنموية التي توجد عليها الآن.

من جهة أخرى فإن تنفيذ المشاريع يتطلب إمكانات مالية ضخمة، وبمقارنة حجم نفقات التجهيز الخاصة بالجهات وباقي الجماعات الترابية مع واقع التجهيز المحلي، ثم بحجم نفقات التسيير يتبين ضعف هذه النفقات وهو ما يعني بشكل واضح ضعف النفقات

⁷⁰⁶ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 145.

المرصودة للاستثمار الجهوي أي ضعف تشغيل الطاقة الإنتاجية ثم إضاعة فرص جديدة للشغل، بالإضافة إلى الانعكاسات السلبية التي قد تطال النمو الاقتصادي والدخل الوطني، كما يعني ضعف نفقات التجهيز أن الجهات لا تزال بعيدة كل البعد عن ممارسة كافة الاختصاصات التنموية المخولة لها قانونا لتركز تدخلاتها على تصريف الشؤون الإدارية العادية وهو معطى يفيد ازدواجية الخطاب والواقع، خطاب يعتبر الجهات فاعل اقتصادي مستثمر، وواقع لا يتجاوز الدور الإداري المحدود للجهات وباقي الجماعات الترابية.

إن الهدف من جعل الجهة إطارا شاسعا للتخطيط وإعداد التراب وإنجاز المشاريع ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية من أجل تقوية فعالية أداء اللامركزية بالمغرب ومنح الجهات الإمكانيات الحقيقية لتحقيق التنمية المطلوبة باعتماد مبادئ وآليات دستورية جديدة، في تحديد الاختصاصات، وصلاحيات الجهات تماشيا مع خصوصية الوضعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لما بعد دستور 2011 ومستوى التقدم الذي تم تحقيقه في الوعي الجماعي الوطني بالنظام اللامركزي الجهوي، حتى تساهم الجهوية في الانتقال من نظام لامركزي ذي طابع إداري رقابي إلى لامركزية يغلب عليها طابع المواكبة التنموية.

وختاما، يمكن التأكيد في هذا السياق على أن تثمين القدرات المالية للجهات أصبح من المواضيع الأكثر إثارة وتداولاً خصوصا أمام ثقل الانتظارات الجهوية من ناحية، ومن ناحية أخرى أمام تفعيل شعار الانتقال المالي الممنوح لهذه الوحدات الترابية، حيث أصبح موضوع التدبير المالي للجهات أحد الأوراش والبوابات الرئيسية لتنمية القدرات المالية الجهوية يتسم بتعدد مداخله وكثرة مقارباته إلى درجة حصول نوع من التعقيد على مستوى توظيف الحلول الملائمة له، ووجه التعقيد في إصلاح التدبير المالي الجهوي وارتباطه بمشكلة الإصلاح الإداري نفسه، فهذه الثنائية تكاد تشكل حجر الزاوية في كل المبادرات الإصلاحية التي نجدها في دائرة خطاب الحكامة.

إن الحاجة اليوم إلى الحكامة في التدبير المالي الجهوي يجعل منها أداة سياسية أكثر من كونها أداة تدبيرية وفقط قادرة على منح الجهات الحرية في تصريف قراراتها وإرادتها التنموية وما يستتبع ذلك من القدرة على الاختيار والإشراك في الإنجاز. ويمكن أن نستنتج من الممارسة أن السياسة العمومية المؤطرة للمالية الترابية، تبقى رهينة للاختيارات

الإقتصادية والسياسية للمركز، وذلك من حيث طبيعة المداخل المقررة لفائدة الجهات، وكذلك طبيعة المجالات التي يتم فيها الإنفاق الجهوي.

وإذا كانت الاختلالات المالية المرصودة على مستويات تدبير الموارد والنفقات على المستوى الجهوي تسعف في فهم التحولات التي عرفتھا منظومة التدبير بالجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن تراكم النصوص القانونية المنظمة للشأن المالي الجهوي، وخصوصا خلال العشرية الأخيرة تفسر رغبة الدولة ومعها المجتمع في الإرتقاء بالتدبير المالي لهذه الوحدات الترابية وجعلها في مصاف التدبير الرشيد الذي لا يخرج عن المصلحة العامة. وهو ما يقوي دور المركز المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية ويعزز تدخلاتها وأدوارها التنموية إلا أن الجهات تبقى سلطتها محصورة في الجبايات والموارد الذاتية فقط، وبالتالي تتأكد الفرضية الثالثة التي تقول **تبعية المكونات الجبائية للجهة لمالية الدولة وحصر سلطة المجلس الجهوي على جبايته الذاتية.**

كما أن هذا الفصل استطاع أن يوفر مجموعة من الخلاصات والاقتراحات وخصوصا تلك التي تم رصدها من طرف تقارير المحاكم المالية إلى جانب الاختلالات التي رصدتها كمواطن ممارس وفاعل سياسي وباحث مهتم بالموضوع.

الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات

الرقابة ومتطلبات الحكامة

سوف نحاول معالجة سؤال تمويل الجهة من خلال ما جاء به القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، ويمكننا أن نقول أنه مقارنة مع ما كانت عليه الموارد المالية للجهة قبل صدور القانون التنظيمي والمجهودات التي ستقوم بها الدولة على مستوى تحويل الموارد المالية تمثل قطيعة مع الماضي خصوصا إذا علمنا أن مجموع موارد الجهات 16 كانت لا تتجاوز 1 مليار درهم في حين سيصبح هذا الرقم 10 مليار درهم في نهاية الولاية الحالية أي سنة 2021.

كما يجب الإشارة إلى موضوع التلازم بين الوسائل القانونية والمالية، كمقومات أساسية لنجاح التدخلات التنموية للجهات⁷⁰⁷، فكل المؤشرات المتعلقة بالتنمية الترابية تلتقي في مسألة أساسية تتمثل في تعزيز الاستقلال المالي للجهات⁷⁰⁸. هذا الاستقلال يشكل جوهر ومعيار نجاح أو فشل النظام اللامركزي، الذي تأسس على تخويل المجالس المنتخبة حرية واسعة في تدبير شؤونها. وهذا القول يدفعنا بداية لتحليل الاستقلال المالي للجهات وحدوده⁷⁰⁹ (المبحث الأول)، ثم الحديث عن إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الاستقلال المالي للجهات

كثيرة هي السياقات التي يظهر فيها تدبير الشأن العام الترابي بالمغرب داخل دائرة النقاش العميق والنقد المتزايد⁷¹⁰، فإذا كان المشرع اعترف للجهة بالشخصية المعنوية

⁷⁰⁷ - عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 180.

⁷⁰⁸ - أمين ركلمة، مرجع سابق، ص. 89.

⁷⁰⁹ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 80.

⁷¹⁰ - documentation française, op. cit; p. 99

والإستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها الترابية⁷¹¹، والرفع من مساهمتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزودها بالوسائل القانونية والمالية والبشرية والتدبيرية لأداء رسالتها التنموية، فإن النتائج⁷¹² المتوصل إليها من خلال تحليل بنية المالية الترابية (موارد ونفقات خلال الفصل السابق)، يظهر أن هذه البنية تعثرها مجموعة من الاختلالات والثغرات التي تضعف الإستقلال المالي للجهة من ناحية⁷¹³، وتحد من نجاعة وفعالية التدبير العمومي الترابي من ناحية ثانية.

فنجاح اللامركزية الجهوية لا يتوقف فقط على تخويل مجالسها اختصاصات متعددة، بل تمكينها أيضا من الوسائل المالية والبشرية اللازمة لتسييرها⁷¹⁴، لأن أي عملية لتوسيع الإختصاصات بدون إعادة توزيع الوسائل المالية بين الدولة والجهات بشكل موازي، سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات صورية ونظرية⁷¹⁵.

فمن غير المجدي القول بأنه يجب منح الإختصاصات ثم البحث لاحقا وبصفة تدريجية عن الموارد، على اعتبار أن إسناد مسؤوليات جديدة لا يمكن أن يتم بدون ضمانات، التي تتمثل في المبدأ القائل بأنه: لا يمكن إسناد الإختصاصات دون إعطاء الوسائل الضرورية المالية منها والبشرية التي يستلزم أن تكون في حجم ومستوى المسؤوليات والأعباء الملقاة على عاتق المجالس الجهوية⁷¹⁶.

711- محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 203.

712- تكتسي مسألة الإمكانات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للجهات وباقي الجماعات الترابية أهمية بالغة، فبدون هذا التشخيص لا يمكن الوقوف على القدرات والمؤهلات التي تتوفر عليها الجماعة في مختلف الميادين الحيوية الإنتاجية. فإبراز المؤهلات من جهة وتحديد مكامن الخلل من جهة ثانية يعتبر الشطر الأول من عملية التخطيط، أما الشطر الثاني يتمثل في تلبية المتطلبات المتزايدة للمواطنين في شتى الميادين. وعليه، فالمطلوب هو التوفيق بين شطري المعادلة التي تشكل القاعدة الأساسية في بلورة المشاريع التنموية. للمزيد من المعلومات، راجع صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى 2009، ص. 76.

713- عادل تميم، مرجع سابق، ص 117.

714- Jaques Morean, op. cit; p. 131.

715- محمد لمنور، مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 69.

716- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، سنة 1998، ص. 174.

المطلب الأول: مفهوم ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات

قد تتشابه المبررات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية الترابية، فحسب "Henry Tulkens": مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا من الإلمام بتفاصيل شعب كبير⁷¹⁷.

فإذا كان الهدف من اللامركزية هو الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب الإدارة الترابية من المواطن للتمكن من معرفة احتياجاته، وتوزيع المسؤوليات والموارد بين الدولة والجهات وتحقيق التنمية الترابية بواسطة هيئات ترابية منتخبة، فإن الإستقلال المالي الفعلي للوحدات اللامركزية يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية الترابية من جهة⁷¹⁸، والمحرك الأساسي للعملية التنموية من جهة ثانية، فبدون موارد مالية ذاتية لا يمكن للمجالس التداولية تنفيذ برامجها وسياساتها التنموية على المستوى الجهوي والترابي.

ورغم أهمية الاستقلال المالي للجهات⁷¹⁹، كونه أحد النتائج الأساسية المترتبة عن الشخصية المعنوية للجماعات الترابية⁷²⁰، نجد أن مختلف مقتضيات التشريعية والتنظيمية المغربية المتعلقة باللامركزية⁷²¹، لم تتضمن أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية التي تخص ضبط الجانب الاصطلاحي للإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالقوانين المنظمة للجماعات الترابية عندما تتحدث عن هذا المجال فإنها تقتصر على تكرار نفس العبارة المتعلقة بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، دون أي تفصيل لهذا الاستقلال ولا تحديد حدوده ومجالاته⁷²².

⁷¹⁷ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011، ص. 76.

⁷¹⁸ - المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص. 118.

⁷¹⁹ - معاد الراضي، مرجع سابق، ص. 152.

⁷²⁰ - المهدي بنمير، مرجع سابق، ص. 181.

⁷²¹ - تنص المادة الأولى من الميثاق الجماعي 17.08 على أن: الجماعات الترابية هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام ومتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

⁷²² - يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية - دراسة تحليلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 2.

غير أن التشريع المقارن وخصوصا التشريع الفرنسي، أعطى للإستقلال المالي للجماعات الترابية طابعا دستوريا من خلال المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003، ثم إصدار القانون التنظيمي للإستقلال المالي للجماعات الترابية في 29 يوليوز 2004⁷²³.

وأمام غياب تحديد مفهوم الإستقلال المالي الترابي من طرف المشرع، حاول الفقه تحديد هذا المفهوم: فالأستاذ الوزاني شاهدي حاول مقارنة هذا المفهوم من خلال التمييز بين معنيين: المعنى النظري والمعنى التطبيقي، فعلى المستوى الأول يعتبر الإستقلال المالي نتيجة مباشرة وطبيعية للشخصية المعنوية، فبمجرد اعتراف المشرع لشخص معنوي بالشخصية المعنوية يصبح من اللازم توفره على ذمة مالية خاصة وميزانية مستقلة. أما على المستوى التطبيقي والعملي، فالاستقلال المالي يتحقق من خلال قيام الجهات وباقي الجماعات الترابية بتأسيس مواردها الضرورية لتمويل ميزانيتها وحسن تدبيرها ثم تحديد نفقاتها⁷²⁴.

كما يضع الأستاذ "Pierre La Lumière" ثلاث مؤشرات أساسية لتأسيس الإستقلال المالي الترابي⁷²⁵:

- توفر الجماعات الترابية على مصادر تمويلية أساسية تمكنها من تمويل تدخلاتها وأنشطتها التنموية،
 - توفر الجماعات الترابية على حرية تحديد مواردها ونفقاتها،
 - إلغاء الرقابة القبلية على القرار المالي الترابي، وتكريس الرقابة البعدية،
- أمام هذا التعدد والتنوع في التعريفات التي أعطيت للإستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، يمكن القول أن هذا المفهوم يحتل مكانة أساسية في النظام اللامركزي، هذه الأهمية للجانب المالي في مجال التدبير اللامركزي، تدفعنا للتعمق في تحديد مفهوم وماهية الإستقلال المالي الترابي والخوض في مختلف المؤشرات التي ترتبط بهذا المقوم

⁷²³ - Les finances des collectivités locales 2007 op.cit ; p.9.

- أورده نصير مكاي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الطبعة الأولى 2011، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، ص. 10.

⁷²⁴ - Hassan CHahdi Ouazzani, La Droit Administratif :L'organisation Administrative, Edition Dar Anajah Al Jadida، Casa. 1997, p. 101.

⁷²⁵ -Fatima Zidouri, L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité, REMALD، N° 83. Novembre- Décembre 2008. p. 103.

الأساسي (الفرع الأول)، ثم الحديث عن أسس ومرتكزات الاستقلال المالي للجهات (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي للجهات

لقد أوجد الفقه مجموعة من المعايير إعتد عليها لدراسة مسألة الإستقلال المالي الترابي فنجد مثلا: معيار المهام التاريخية الذي حاول مقارنة موضوع الإستقلال الترابي من زاوية تاريخية، أي أن إستقلال الجماعات الترابية يقاس بالمهام الأصلية التي كانت تمارسها منذ القدم، غير أن هذا المعيار يبقى محدودا ومتجاوزا كونه لم يواكب التحولات والتغيرات التي عرفتتها مهام الدولة⁷²⁶ والجماعات الترابية التي أصبحت فاعلا رئيسيا في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الجهوي والترابي، ليتم اللجوء إلى معيار آخر يتحدد في معيار الإختصاص الحصري، الذي حاول تأسيس الإستقلال المالي الترابي على أساس قانوني يتحدد في الإختصاصات الحصرية فقط للوحدات اللامركزية، غير أن هذا المعيار أيضا يشوبه الغموض كونه لم يحدد مدلول الإختصاصات الحصرية⁷²⁷.

وأمام غموض هذه المعايير، تم إعتداد معيار آخر يتحدد في انعدام رقابة الملائمة على الهيئات اللامركزية، أي أن هذه الهيئات تكون مستقلة في إتخاذ قراراتها بحرية وإستقلالية. وأمام تعدد المعايير التي حاولت مقارنة موضوع الإستقلال المالي من مختلف الزوايا، سنحاول مقارنة الإستقلال المالي للجهات، كونه المعيار الأساسي لقياس درجة نضج وتطور النظام الجهوي، وذلك من خلال تحديد المدلول الواسع لهذا المفهوم (الفقرة الأولى)، ثم تحديد المدلول الضيق لهذا المفهوم (الفقرة الثانية).

⁷²⁶ - عرفت مهام ووظائف الدولة تحولا جذريا في التاريخ، بحيث انتقلت من دولة دركية أو حارسة تتحدد مهامها في الأمن والدفاع والقضاء، إلى دولة متدخلة بعد الأزمة الإقتصادية العالمية لسنة 1929 في جميع المجالات الإقتصادية والإجتماعية بواسطة المرافق العمومية لتحقيق المصالحة العامة، إلى دولة منفتحة على محيطها الداخلي، وذلك بإشراك جميع الفاعلين العموميين والخواص في تحمل أعباء تدبير الشأن العام كل حسب إمكاناته ومجال تدخله.

⁷²⁷ - إبتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينة، كلية الحقوق الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 9.

الفقرة الأولى: مدلول الاستقلال المالي

إذا كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي والترابي هي الغاية، فإن الإستقلال المالي يشكل الوسيلة التي تستند عليها الجهات والجماعات الترابية لتمويل تدخلاتها الاقتصادية، فنجاح الديمقراطية المحلية رهين بحجم وقوة الإستقلال المالي للجماعات الترابية، هذا الإستقلال يقاس بتوافر مجموعة من المؤشرات منها: وجود موارد ذاتية فعالة لتمويل الميزانية الترابية (أولاً)، إضافة إلى انعدام الخصائص المالي للجماعات الترابية (ثانياً).

أولاً: وجود موارد ذاتية فعالة أساس الإستقلال المالي الجهوي

من الأكيد أن تحقيق اللامركزية⁷²⁸، لا يتوقف فقط على تحويل الجماعات الترابية إختصاصات متعددة ومتنوعة تمس مختلف المجالات التنموية، بل تتحقق اللامركزية بالأساس على حجم الموارد المالية المتوفرة لدى هذه المؤسسات الدستورية⁷²⁹، فالمجالس المنتخبة لا يمكنها ممارسة إختصاصاتها إلا إذا توفرت لها الوسائل المالية الضرورية لتمويل تدخلاتها العمومية⁷³⁰.

ويحتل العنصر المالي مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو أداة تمويل وتنفيذ بها السياسات والمشاريع التنموية، وترجم به المجالس المنتخبة برامجها السياسية على الواقع الملموس لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالموارد المالية الذاتية سواء الجبائية وغير الجبائية تعتبر حجر الزاوية في تمويل الميزانية الترابية وتحقيق الإستقلال المالي الترابي.

⁷²⁸ - هناك تعريفات متعددة لنظام اللامركزية، فالأستاذ جان أوبي يعرف اللامركزية بأنها: "تحويل بعض الاختصاصات من السلطة المركزية لمصلحة أشخاص إدارية أخرى" في حين يعرفها الأستاذ جورج فيديل بأنها: "وضع سلطة القرار في يد هيئات أخرى غير ممثلي السلطة المركزية والتي غالباً ما تكون منتخبة بواسطة المواطنين ذوي المصلحة". وخلاصة القول يمكن تعريف اللامركزية بأنها أسلوب إداري يعهد بواسطته سلطة البث في بعض الأمور والقضايا الإدارية إلى هيئات منتخبة تتمتع بنوع من الاستقلالية اتجاه الحكومة المركزية. للمزيد من المعلومات راجع المهدي بنمير، اللامركزية والشأن العام المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2000، ص. 11.10.

⁷²⁹ - مصطفى منار، رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، السنة 2010، ص. 13-14.

⁷³⁰ - فاطمة السعيد مزرورع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003، ص. 238.

فالاستقلال المالي الترابي يتوقف بشكل كبير على حجم الموارد المالية الذاتية المتوفرة لدى الوحدات الترابية، فمسألة الإمكانات المالية الذاتية تحظى بأهمية كبيرة، إذ بدون موارد مالية ذاتية كافية يصبح الاستقلال المالي للجماعات الترابية المعلن عنه من طرف المشرع مجرد استقلال شكلي⁷³¹.

ويجمع مختلف الباحثين والمهتمين بقضايا الجماعات الترابية⁷³²، إن الاستقلال المالي ركن أساسي من أركان اللامركزية، فلا يمكن للجماعات الترابية ممارسة إختصاصاتها وتحمل أعباء تدبير الشأن العام وتمويل المشاريع التنموية، دون التوفر على موارد مالية ذاتية فعالة تمول تدخلاتها الإقتصادية، وهي الأداة التمويلية الأساسية لتغطية النفقات بشقيها التسييري والتجهيزي⁷³³.

ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي تخويل الهيئات الترابية السلطات اللازمة للقيام بمهامها وأهمها السلطة الجبائية، هذه السلطة من شأنها أن تعطي للجماعات الترابية الحرية والاستقلال في إتخاذ قراراتها، فبدون سلطة جبائية ترابية تمنح للمجالس المنتخبة القدرة والحرية على صناعة قرارها الجبائي يصبح إستقلال الجماعات الترابية مبدأ ليس له معنى⁷³⁴.

ثانيا: إنعدام الخصائص المالي أساس الإستقلال المالي الجهوي

⁷³¹ - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص. 239.

⁷³² - Rhomari Mostafa, les reformes des finances locales. des paradoxes et des choix. In .Une administration plus proche des citoyens Les éditions gucssous Rabat. 1990, P. 173.

أورده محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، 2001، ص.33.

⁷³³ - عبد المجيد أسعد، التمويل الجبائي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني ... ص. 9.

⁷³⁴ - رضا الحاج الحجوي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، السنة الجامعية 2008-2009، ص.

هناك علاقة جدلية قائمة على التأثير والتأثر، بين اللامركزية والإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يعتبر ركنا أساسيا ومعيارا جوهريا لقياس درجة نضج وتطور اللامركزية، فبدون الإستقلال المالي للوحدات الترابية يصبح خيار اللامركزية خيارا محدودا⁷³⁵.

فالإستقلال المالي له دلالة أساسية تتمثل في إنعدام الحاجة المالية للجهات، وعدم معاناتها من أي خصاص مالي يجعلها في حاجة لدعم الدولة، ومضطرة أكثر للإلتزام بتوجيهات السلطة المركزية وهذا ما لا يدعم إستقلالها⁷³⁶، فالتحكم في الموارد المالية وترشيد إنفاقها، يجعل من الجماعات الترابية مستقلة في قراراتها واختياراتها التنموية على الصعيد الترابي.

هذا الطرح يزكيه تمتع الجهات بالشخصية المعنوية، والإستقلال الإداري والمالي في تدبير شؤونها، كما تنص على ذلك مختلف القوانين المؤطرة لنظام اللامركزية، غير أن هذا الخيار الإستراتيجي يبقى محدودا في ظل الخصاص المالي الذي تعاني منه المجالس المنتخبة، نتيجة ضعف الوسائل التمويلية التي تبقى دائما المعضلة الكبرى أمام كل عمل تنموي ترابي⁷³⁷.

فالحديث عن إنعدام الخصاص المالي للجهات، قد يبدو منطقيا إذا إنحصرت مهام المجالس المنتخبة في مجالات معينة، لكن أمام تنوع وإتساع مجالات تدخل الجهات في مختلف المجالات التنموية، فقد نتج عنه تنوع وتعدد مجالات الإنفاق الترابي، الذي أصبح يشكل صورة مصغرة لمجالات الإنفاق على المستوى المركزي، هذا التشابه يرجع بالأساس إلى تراجع دور الدولة لفائدة الجهات وباقي الجماعات الترابية عن مجموعة من الإختصاصات في إطار مقارنة تكاملية بين المركز والمحيط، فالمركز لا يتطور إلا عندما

⁷³⁵ - يحظى الجانب المالي للجماعات الترابية بأهمية بالغة من طرف الباحثين في العلوم الإدارية، فالأستاذ C.DEBBASCH. يعتبر أن الأرضية المالية يبرز فيها وبوضوح مدى إخفاق اللامركزية، كما يؤكد الأستاذ السدجاري. على أهمية الإستقلال المالي للجماعات والهيئات اللامركزية بقوله: أن مشكل المالية الترابية هو بدون شك المشكل الأساسي بل المشكل الجوهري لإستقلال الجماعات المحلية، ومن الصعب تحقيق لا مركزية حقيقية من دون إصلاح المالية الترابية، راجع في هذا الإطار : فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق ص. 239.

⁷³⁶ - محمد علي أديبا، مرجع سابق، ص. 35.

⁷³⁷ - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991، ص. 9.

يستقي قوته من محيطه، وبذلك أصبح ينظر للجماعات الترابية كشريك أساسي في العملية التنموية.

هذه المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي أساسها الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فبدون موارد مالية ذاتية كافية، لا يمكن للجماعات الترابية تحمل أعباء تدبير التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الجهوي والترابي، غير أن تحديد مفهوم الإستقلال المالي ليس عملية سهلة، بل عملية مركبة ومعقدة ومتعددة الأبعاد، فمن جهة يمكن القول أن مفهوم الإستقلال المالي مفهوم نسبي متغير في الزمان والمكان، فدرجة الإستقلال المالي للجماعات الترابية في المغرب ليس هو درجة الإستقلال المالي للجماعات المحلية في التجارب المقارنة كألمانيا أو فرنسا مثلا، ومن جهة ثانية يتأثر الإستقلال المالي للجهات بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية داخل الدولة، فقد يكون الإستقلال المالي الترابي منعدما، وقد يكون جزئيا، وقد يكون كليا، فهو عملية معقدة تحتاج للقياس.

إن الإقرار بنسبية هذا المفهوم دفعت بعض الباحثين من بينهم **Pierre La Lumiere** إلى وضع مجموعة من المؤشرات سماها الخصائص المهمة لبناء نموذج الإستقلال المالي وتحدد هذه المؤشرات فيما يلي⁷³⁸:

أولا: تمنح المسطرة الموازنة الإشارة الأولى، من حيث تأثير السلطة المركزية في ميدان التمويل، من حيث طريقة إعداد الميزانية، واعتمادها،

ثانيا: مدى توفر الهيئات الترابية على سلطة تحديد مداخلها⁷³⁹ ونفقاتها حين إعداد الميزانية، بحيث يفترض إعتراف السلطة المركزية للوحدات اللامركزية ذات الوجود القانوني المحض

⁷³⁸ - محمد علي أدبيا، مرجع سابق، ص. 25.

⁷³⁹ - إن الحديث عن الإستقلال على المستوى الجبائي بشكل عام يقتضي توفر مجموعة من المؤشرات، كالقدرة على فرض ضريبة جديدة (السلطة التأسيسية)، تحديد الوعاء، وكذلك السعر. (سيتم التركيز هنا على السلطة التأسيسية، على أن يتم التعرض للمؤشرات الأخرى لاحقا). من خلال رجوعنا للقوانين المنظمة للامركزية بالمغرب يمكن القول إن الجماعات المحلية لا تتوفر على أي سلطة جبائية تأسيسية، لكن قبل الخوض في التفاصيل نرى أنه من الضروري أن نبين مسألة مهمة ترتبط بشكل الدولة، حيث أن مسألة التوفر على سلطة جبائية تأسيسية على المستوى المحلي وإن كان مقبولا في دولة مركبة، فهو يطرح نقاشا واسعا عندما يتعلق الأمر بدولة موحدة.

بهامش من سلطة التقرير في تسييرها المالي، وهذا التحديد يبدو إحتماليا، مادام بطريقة ما يتموقع بين حد أدنى، وآخر أقصى⁷⁴⁰.

ثالثا: إن المسألة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالإستقلال المالي هي بلا شك مصادر التمويل وتحديدّها، فالهيئة الترابية يجب أن تتوفر على موارد ذاتية كافية لأداء المهام المسندة إليها بدون صعوبات مالية قصوى، يتعلق الأمر بمعرفة من له الإختصاص بتحديد الموارد، فهل تتوفر الهيئات اللامركزية على حرية تحديد مداخلها؟ أم أن الهيئات المركزية هي المسؤولة عن ذلك؟

رابعا: مسألة تحديد النفقات لها إنعكاس على الإستقلال المالي، فنفقات هيئة إدارية ترتبط مباشرة بنشاطها، وهذا الأخير محدد بالقانون، وبالتالي فالمؤسسة الإدارية لا تتوفر إلا على تأثير ضعيف على تحديد نفقاتها وحجمها، هذا التأثير يتنوع بحسب الحرية التي تتوفر عليها في إختيار نشاطها.

خامسا: مآل الأرباح والفوائض، ومصير العجز، يمكن أن تمنح إشارة بالنسبة للإستقلال المالي، بحيث يمكن أن نتساءل عن الجهة المختصة لكي تقرر طرق إستعمال الفوائض وتحدد تدابير تغطية العجز؟

سادسا: يرتبط الإستقلال المالي بمدى المراقبة الممارسة من طرف السلطة المركزية على التسيير المالي للهيئة، يتعلق الأمر في هذا الإطار بمعرفة: هل تتم هذه المراقبة من طرف جهاز تابع للإدارة المركزية؟ أم تبقى على العكس من ذلك مراقبة داخلية، أي من طرف الهيئة نفسها بواسطة أجهزتها؟ فلا يجب أن تتحمل الهيئة الترابية إلا مراقبة بعيدة تحت طائل إفراغ الإستقلال المالي من دلالاته⁷⁴¹.

⁷⁴⁰- Chevalier Jean-pierre, Budget autonome. Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, p. 228.

أورده محمد علي أدبيّا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد29، سنة 2001، ص. 31.

⁷⁴¹- تخضع الجماعات المحلية لرقابة لاحقة من قبل وزارة المالية متمثلة في المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة، كما تخضع لرقابة وزارة الداخلية والمتمثلة في المفتشية العامة للمالية المحلية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، حيث تمتلك هذه الأخيرة حق الإطلاع على كل الوثائق التي تمكنها من أداء مهامها، كما أن لها الحق في إجراء أي تحقيق تراه ضروري.

سابعاً: تعتبر مسألة العلاقة بين الدولة والجهات مؤشراً على درجة الإستقلال المالي للوحدات الترابية، فالإستقلال المالي يبقى مهدداً دائماً من خلال العلاقة الواسعة أو المحددة بحسب الحالات، والتي لا تكلف أبداً عن التواجد ما بين السلطة المركزية والهيئات الترابية. إن الإستقلال المالي الجيد والكامل قلما يتحقق منذ اللحظة التي تحتفظ فيها هيئة ما بدرجات مختلفة بنقط ارتباط مع الدولة، سواء لأن هذه الأخيرة تساهم في تمويلها، وهذا ما يترجم عبر مساعدات وإعانات ومخصصات أو إمدادات يمكن أن نجدها في وثائق ميزانية الدولة، أو لأن الدولة تحتفظ بحق النظر في بعض النفقات، أو لأن الوثائق المالية للهيئة المتمتعة بالإستقلال المالي تخضع لأحد ميكانزمات المراقبة المعتمدة على المستوى المركزي.

ويكفي أن ينعدم أحد هذه المؤشرات ليفقد الإستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية أهم دلالاته⁷⁴².

غير أن كل هذه المؤشرات الأساسية لقياس الإستقلال المالي الترابي، تشوبها مجموعة من المشاكل التي تحد من قوة الإستقلال المالي للجهات وذلك من خلال⁷⁴³:

- أغلب موارد الجهات محولة نتيجة ضعف الموارد الذاتية للتمويل، وبالتالي إرتهان مالية الجماعات الترابية بمالية الدولة،
- وجود خلل أفقي وعمودي في توزيع الموارد المالية، سواء بين الدولة والجهات، وبين المستويات الترابية فيما بينها،
- غياب سلطة جبائية ترابية، في مقابل إحتكار الدولة للتشريع الجبائي الترابي،
- وجود رقابة قبلية تحد من حرية الجهات في صناعة قرارها المالي وفق إحتياجاتها الأساسية،
- وجود هيئة معينة على مستوى العمالات والأقاليم تتحكم في القرار المالي لهذا المستوى الترابي في مقابل تهميش الهيئة المنتخبة،
- تعدد أجهزة الرقابة على القرار المالي، وتعدد مواقيتها، وأشكالها،

⁷⁴² - محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، مرجع سابق، ص. 26-27.

⁷⁴³ - محمد حصاد، مرجع سابق، ص. 15.

هذا الوضع المتسم بالخلل في كل المؤشرات الأساسية للإستقلال المالي للجهات، ستكون نتيجته المنطقية ضعف النتائج وبروز أزمة مالية وتدبيرية وتنموية على المستوى الترابي.

الفقرة الثانية: حرية الإنفاق كمؤشر على الإستقلال المالي

تنص المادة 41 من القانون 45-08 على مجموعة من النفقات التي تعتبر إجبارية والمقصود بالنفقات الإجبارية هو أنه يجب أن تتضمن ميزانية الجماعات الترابية هاته النفقات، والتي تدخل في نفقات التسيير⁷⁴⁴.

وتنص الفقرة الثانية من المادة 42 من القانون 45-08 على أنه، تقوم سلطة الوصاية بتسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم إدراجها بميزانية الجماعة المحلية، وتتخذ لهذا الغرض كل التدابير الضرورية بما في ذلك حذف نفقة غير إجبارية⁷⁴⁵.

وبالتالي كيف يمكن أن نتحدث عن إستقلال مالي على مستوى النفقات في ظل التنصيب على نفقات إجبارية، وإعطاء كل الصلاحيات للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية لإدراج هاته النفقات في الميزانية؟

لقد تعددت الآراء حول مدى تقليص هذا النوع من النفقات من الإستقلال المالي للجماعات الترابية⁷⁴⁶.

فهناك جانب يرى أن إجبارية ما يجب أن يكون، تخفف من طبيعته الإجبارية، فالمشرع قد خول لسلطة وزارة الداخلية سلطة الحلول وذلك خوفا من إهمال الجهات وباقي الجماعات الترابية لنفقات تسييرية ضرورية بدونها يتعثر السير العادي للوحدات الترابية وتتأثر المصلحة العامة سلبا.

هذا يعني أن أولوية هاته النفقات وحيويتها بالنسبة للجماعة هو ما دفع بالمشرع لتبني فكرة الحلول، وبالتالي فالتسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية من طرف سلطة وزارة

⁷⁴⁴ - المادة 14 من قانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية وهيئاتها.

⁷⁴⁵ - المادة 42 من نفس القانون.

⁷⁴⁶ - محمد حيمود، محاضرات حول المالية المحلية، أُلقيت على طلبه السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية برسم السنة الجامعية 2012-2013، بكلية الحقوق السويسي- سلا (غير منشورة).

الداخلية لا يمس في حد ذاته حسب هذا الرأي بالإستقلال المالي للجماعات الترابية، على اعتبار أن هاته النفقات ترتبط بالمصلحة العامة المحلية .

بينما يرى الجانب الثاني أن النفقات الإجبارية تحد من الإستقلال المالي للجماعات الترابية ومنها الجهات على اعتبار أن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تستطيع تصحيح السلوك المالي لهذه الوحدات الدستورية وتوجيه سياستها الإقتصادية والإجتماعية، ويضيف أنصار هذا الإتجاه أن نظام النفقات الإجبارية يفتح المجال لممارسة وصاية موسعة في المجال المالي وتكريس تبعية الجماعات الترابية⁷⁴⁷.

بعد طرح فكرة كل من الإتجاهين نرى أن الطرح الثاني هو الصائب، خاصة وأن الأفكار المقدمة من طرف أنصار الإتجاه الأول في اعتقادنا تتعارض وفكرة الإستقلال المالي التي تتمتع بها الجهات، والتي تنبع من توفرها على الشخصية المعنوية. لكن ومع ذلك فالمشكل الأساسي هنا لا ينحصر فقط في إجبارية هاته النفقات، بل بقدرة الجهات والجماعات الترابية على توفير موارد كافية لتغطيتها .

بعد أن تحدثنا عن تأثير النفقات الإجبارية على إستقلال الجماعات المحلية، سنحاول أن نتعرض لفكرة مهمة ويتعلق الأمر هنا بإشكالية توزيع الإختصاصات بين الدولة والجهات وباقي الجماعات الترابية، خاصة فيما يتعلق بتمويل الإختصاصات المحولة.

الفرع الثاني: المفهوم الضيق للإستقلال المالي للجهة

إلى جانب المدلول الواسع للإستقلال المالي للجهات وباقي الجماعات الترابية، هناك مدلول ضيق يقوم على مرتكزين أساسيين يتمثل الأول في: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة (الفقرة الأولى)، ثم توفر الجماعات الترابية على ميزانية خاصة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة

لا مجال للحديث عن إدارة ترابية وتمييزها عن الإدارة المركزية دون توفر مقومات الإستقلال المالي، ذلك أنه بمجرد إقرار القانون بالشخصية المعنوية للوحدات الترابية

⁷⁴⁷ - Abdelkbir FIKRI, Le regime financier de la commune marocaine, casablanca, édition maghrebines, 1980, p.81

اللامركزية، يصبح من المنطقي توفر هذه الأخيرة على ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، كمنطلق لحرية تصرفها في مجال التدبير المالي في شقيه المتعلق بالمدخل والنفقات⁷⁴⁸.

ومن نتائج وأثار الإستقلال المالي للهيئات الترابية، توفرها على ذمة مالية مستقلة مع كل ما يترتب على ذلك من أثار قانونية وعملية، وهذا المعطى يعتبر عنصرا أساسيا في تناول النظام اللامركزي ذاته، على اعتبار أن القدرة على إعداد القرار المالي وتنفيذه بشكل مستقل، يتطلب بالضرورة وجود هيئات لامركزية تتمتع باستقلال مالي، وتتوفر على هيئات تفريرية وتنفيذية مؤهلة لإقرار المقتضيات المالية والأمر بتحصيل الجبايات الترابية وكذا الأمر بصرف نفقاتها⁷⁴⁹.

الفقرة الثانية: الإستقلال المالي رهين باستقلالية الموارد المالية

لأشك أن الإعراف للوحدات الترابية بالشخصية المعنوية لا يكفي للحديث عن وجود لامركزية حقيقية، قادرة على الإستجابة لمتطلبات إدارة القرب وتحقيق التنمية، ولكن اللامركزية الفعلية تتحقق بتوفر الجهات على ميزانية مستقلة⁷⁵⁰ تمكنها من التدخل في تفعيل المشاريع التنموية، فأن تكون مستقل يعني أن تستقل بموارد مالية وميزانية خاصة.

وبالرجوع إلى مختلف المقاربات التي تناولت الإستقلال المالي الترابي، نجدها تجتمع على فكرة أساسية مفادها: أن الإستقلال المالي لا يمكن أن يتحقق بدون وجود ميزانية ترابية مستقلة، إضافة إلى تمتع المجالس المنتخبة على حرية إعداد وتنفيذ الميزانية⁷⁵¹.

غير أن إستقلال الجهات بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة هو إستقلال شكلي، لأن علاقة الترابط قائمة بينهما⁷⁵²، وكثيرا ما تتغذى الميزانية الترابية على وسائل تمويلية

⁷⁴⁸ - محمد حيمود، محاضرات، مرجع سابق، ص. 3.

⁷⁴⁹ - عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص. 430.

⁷⁵⁰ - تعد الميزانية أساس التدبير المالي المحلي، وهي تسطر مختلف العمليات والتصرفات المالية للجماعة، هذا بالإضافة لكونها أداة لبرمجة المشاريع التنموية، ووسيلة لتنزيل المخططات التنموية، فهي الوثيقة التي بموجبها يقرر ويؤذن بالنسبة لكل سنة مالية في مجموع موارد وتحملات الجماعة المحلية. الشيء الذي يجعلها عنصرا أساسيا من عناصر تجسيد إستقلال القرار المالي الترابي، المواكب للشخصية المعنوية المعترف بها دستوريا وقانونيا للوحدات الترابية.

⁷⁵¹ - فتيحة بلمانية، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2008-2009، ص. 30.

خارجية أو إستثنائية ترتب نوعا من التبعية المالية المرتبطة بتمويل البرامج والمشاريع التنموية على المستوى الترابي⁷⁵³، ومن ثم فإن الطريقة التي تمد بها الدولة الجهات وباقي الجماعات الترابية بموارد مالية، كثيرا ما تمس إستقلال هذه الجماعات الترابية⁷⁵⁴.

المطلب الثاني: أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات وسبل تعزيزه

في إطار تعزيز نظام اللامركزية، وتدعيم أسس الديمقراطية الترابية، وتمكين الجماعات الترابية من الوسائل اللازمة للقيام بالإختصاصات المنوطة بها كفاعل وشريك حيوي للدولة والقطاع الخاص في مجال التنمية الترابية، شهد المغرب سلسلة من الإصلاحات القانونية والتدبيرية الهادفة إلى دعم الإستقلال المالي للجهات.

يعتبر صدور القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها⁷⁵⁵، نقلة نوعية في الإصلاحات المعتمدة من طرف المشرع والهادفة إلى تطوير وتعزيز نظام اللامركزية، ووضع الوسائل القانونية والمالية رهن إشارة الوحدات الترابية لمساعدتها على تحسين مستوى تدخلاتها، والإضطلاع على الوجه المطلوب بالدور المنوط بها في مجال التنمية الترابية⁷⁵⁶، وعليه سوف نقف في هذا المطلب على أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجماعات الترابية والذي يتحدد في تحكم الجهات في قواعد تدبير الميزانية الترابية(الفرع الأول)، ثم تعدد وتنوع الموارد الذاتية لتمويل أساس الإستقلال المالي الترابي (الفرع الثاني).

⁷⁵² - من أوجه الترابط كذلك بين ميزانية الجماعات الترابية وبين ميزانية الدولة، خضوعهما لنفس النظام الفني الذي ينبغي التقيد بقواعده دون الخروج عنها لأن أي خلل في عدم التقيد بهذه القواعد من شأنه أن يؤثر على التدبير المالي للجماعات الترابية، للمزيد من المعلومات راجع المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 1994.

753 - عبد اللطيف بروحو، عدد: 97، الطبعة الثانية، سنة 2016، مرجع سابق، ص. 284.

754 - محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-عين الشق- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 15.

755 - الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) ص. 545.

⁷⁵⁶ - طارق السائب، تمويل المشاريع الترابية للتنمية - الجماعة الحضرية طنجة نموذجا- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013 ص. 27.

الفرع الأول: قدرة الجهات في التحكم في قواعد تدبير الميزانية الجهوية

يعتبر توسيع الاختصاصات المالية للجهات منطلقا هاما نحو تعزيز إستقلالها المالي، وذلك بمنحها سلطة مستقلة في صنع قراراتها المالية من طرف هيئات منتخبة تتولى تدبير شؤون المواطنين على المستوى الجهوي، فتحكم الجهات في قواعد وأساليب تدبير ميزانياتها ومواردها المالية، من شأنه أن يوسع من حريتها في التدبير وبلورة استراتيجيات ترابية للتنمية من جهة، وسد أي مجال لتدخل السلطة المركزية في تأسيس القرار المالي الترابي والمس بالإستقلال المالي لهذه الوحدات الترابية من جهة ثانية. وتتحدد مظاهر تحكم الجهات في قواعد تدبير الميزانية من خلال تعزيز حرية الجهات في إعداد الميزانية وفق الإحتياجات الجهوية (الفقرة الأولى)، ثم الإستقلالية في تنفيذ الميزانية الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعداد ميزانية الجهة بحرية ووفق الحاجيات الجهوية

تعتبر الميزانية الجهوية إطار مالي، يعبر عن وجود إستقلال مالي جزئي للهيئات اللامركزية، خصوصا وأن النشاط المالي للجهات أعم وأشمل من وثيقة الميزانية في حد ذاتها، فمناقشة درجة الإستقلال المالي الجهوي يرتبط بشكل أساسي بالتدبير الميزانياتي الذي يجسد ماليا وحسابيا التدخل التدبيري والتنموي للوحدات اللامركزية⁷⁵⁷. وعلى هذا الأساس يتم التعبير عن الإستقلال المالي للجهات بوجود ميزانية مستقلة، تضمن مختلف العمليات والتصرفات المتعلقة بالتدبير المستقل للنفقات الترابية، وذلك بالموازاة مع وجود موارد مالية ذاتية تعبر عن الإستقلال المالي للجهة.

وبالرغم من تعدد مدلولات والمفاهيم التي أعطيت للإستقلال المالي، فإن وجود ميزانية جهوية مستقلة، يشكل دعامة أساسية ومعيارا ثابت للإستقلال المالي للوحدات اللامركزية، وقد إرتبط تحديد مدلول الميزانية الترابية بالتطور الذي مس دور الجهات خاصة في التوفيق بين مطلب التنمية ورهان الديمقراطية الترابية. فتراجع الدولة عن أدوارها التنموية لفائدة الجهات وباقي وحداتها الترابية فرض عليها مساندتها من الناحية المالية، والتوجه إلى إقرار سياسة مالية ترابية واضحة المعالم ترسم من خلالها الخطوط العريضة

⁷⁵⁷ - لحسن الفلاح، مرجع سابق، ص. 77.

للتدبير المالي الجهوي سواء على مستوى الموارد أو على مستوى النفقات الجهوية⁷⁵⁸. ويمكن ملامسة دور المجالس الجهوية المنتخبة في إعداد الميزانية كأساس للإستقلال المالي الترابي من خلال:

أولاً: إعداد الميزانية الجهوية

إن الإستراتيجية المالية للجهات تستدعي منها ضبط ماليتها والتصرف في شؤونها المالية وفق قواعد وأسس صحيحة، وذلك من خلال التعرف مسبقاً على مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها، وكذلك النفقات المقدرة صرفها خلال السنة المالية⁷⁵⁹، وتترجم هذه الإستراتيجية من خلال وثيقة الميزانية الجهوية.

تمر الميزانية الترابية بمجموعة من المراحل أهمها مرحلة الإعداد، ويقصد بإعداد الميزانية تحضيرها عن طريق تحديد مبلغ النفقات الجهوية، التي يجب على الجهات تغطيتها بالموارد الجبائية وغير الجبائية للسنة المالية المقبلة، ويجب أن تقدر النفقات قبل الإيرادات وهو ما يضمن للجهة السير الحسن لمصالحها، فمرحلة إعداد الميزانية مرحلة حساسة وصعبة لأن أي خلل أو تقدير خاطئ للأرقام سينعكس بشكل سلبي على عملية التحضير، فضلاً عن كونه قد يؤدي إلى رفض الميزانية من قبل المجلس الجهوي خلال عملية التداول والتصويت والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية خلال عملية التأشير أو التصديق⁷⁶⁰.

وتعتبر عملية إعداد ميزانية الجهة، مرحلة مناسبة للوقوف على تحديد طبيعة مهام وإختصاصات مجموعة من المتدخلين في عملية التحضير المادي لوثيقة الميزانية، وتتميز هذه الأجهزة بالتعدد والتنوع وتختلف طبيعة تدخلها حسب صنف الجماعة الترابية ويمكن تحديد مهام هذه الأجهزة فيما يلي:

• الأمر بالصرف:

إذا كان واقع الممارسة المالية على المستوى المركزي يميل لصالح الجهاز التنفيذي ممثلاً في الحكومة خصوصاً وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، فإن

⁷⁵⁸ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الثانية 2011،

مطبعة طوب - بريس الرباط، ص. 11.

⁷⁵⁹ - المهدي بنمير، مرجع سابق ص. 136.

⁷⁶⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق ص. 33.

مهمة إعداد الميزانية على المستوى الترابي يميل لصالح الأمر بالصرف بإعتباره المتحكم الأول في الممارسة المالية الترابية⁷⁶¹، وبالرجوع إلى المادة 16 من قانون التنظيم المالي المحلي رقم 08/45 التي تكرر أولوية الجهاز التنفيذي في إعداد مشروع الميزانية الترابية من خلال التنصيص على أنه "تحضر الميزانية من لدن رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها ومن طرف الأمر بالصرف بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم"⁷⁶².

فمنح صلاحية الإعداد بشكل صريح للأمر بالصرف⁷⁶³ حسب المادة 16 من القانون 08/45 يجد مبرراته في الإعتبارات التالية:

الأمر بالصرف هو المسؤول مباشرة عن تسيير المرافق العامة الترابية، ومن المفترض أن يكون الأدرى بحجم احتياجاتها الأكفأ لتحديد طرق تمويل هذه الاحتياجات. الأمر بالصرف مبدئياً هو السلطة الأكثر كفاءة وتأهيل للقيام بهذه المهمة بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والمالية الترابية التي تتولى جمع المعطيات اللازمة والإعداد التقني لأحكام الميزانية، فهو الذي يسيّر المصالح الجماعية ويعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين على مستوى الجهة.

إن الأمر بالصرف هو المسؤول مسؤولية مالية وجنائية وتأديبية على تنفيذ العمليات المالية الترابية وبالتالي لا يقبل أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يتكلف بمهمة إعدادها حيث ستكون مسؤوليته في هذه الحالة مسؤولية غير مبنية على أسس موضوعية⁷⁶⁴.

⁷⁶¹ - موعيم لحريري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط، ص. 52.

⁷⁶² - المادة 16 من القانون 54.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها.

⁷⁶³ - فإذا كان إعداد الميزانية المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية يتم من طرف الأمر بالصرف، وهو رئيس المجلس التداولي، فهذا يتماشى ومتطلبات الاستقلال المحلي لأنه يمارس من ممثل الجهاز التداولي المحلي. فإننا نلاحظ بأن الأمر بالصرف على مستوى العمالات والأقاليم والجهات - العامل - هذا الأخير يعتبر ممثل للسلطة المركزية، وبالتالي فعملية تحضير الميزانية تتم من طرف جهة خارجة عن الجهاز التداولي (المنتخب)، الشيء الذي يتنافى ومتطلبات استقلال القرار المالي الترابي.

⁷⁶⁴ - مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير- فبراير 2013 عدد 108، ص. 13.

غير أن الممارسة الواقعية والعملية لتدبير الشأن العام المالي الترابي، تظهر أن تحضير الميزانية داخل الجهات والجماعات الترابية غالبا ما يقوم به الموظفون العاملين بالمصالح المالية للجماعة، شساعة المداخل وشساعة النفقات واللجنة المكلفة بالتخطيط والشؤون الاقتصادية والميزانية والمالية، التي تناط بها مهمة إعداد مختلف الوثائق المحاسبية التي تهم مشروع ميزانية الجهة مستعينة في ذلك بتدخل القبضة الجهوية التابعة لمصالح وزارة المالية⁷⁶⁵.

لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة

تعتبر لجنة الميزانية والمالية أحد المتدخلين الأساسيين في إعداد ودراسة القرار المالي الترابي، وتتشكل هذه اللجنة من مجموعة من الأفراد ينتخبون من طرف المجالس المعنية وبغض النظر عن تجربتهم ودرايتهم بالمجال المالي، وتتكلف هذه اللجنة بإصدار قرارات نهائية أو إستشارية بعد دراستها لمشروع الميزانية عن طريق عقد مجموعة من الجلسات والاجتماعات بصفة منظمة⁷⁶⁶.

ثانيا: أساليب إعداد الميزانية الجهوية

تعتمد الجماعات الترابية في مسألة إعداد ميزانيتها على العديد من الوثائق الأساسية التي تعتبر الإطار المرجعي الأساسي لهذه العملية الإستراتيجية، وتستند المجالس المنتخبة بالدرجة الأولى في عملية تحضير الميزانية على دورية وزارة الداخلية التي تصدرها بشكل سنوي، بشأن التعليمات التي ينبغي على الجهات المكلفة بإعداد الميزانية احترامها أثناء عملية التحضير، هذه التعليمات تهم الإختيارات العامة للحكومة، إلا أنه غالبا ما تتوصل بها الجماعات في وقت متأخر بعد إعداد الميزانية والتصويت عليها وعرضها على المصادقة⁷⁶⁷.

⁷⁶⁵ كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 39.

⁷⁶⁶ - شفيق بوتدغارت، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجاً، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2009-2010، ص. 35.

⁷⁶⁷ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 40.

كما تخضع عملية تحضير ميزانية الجماعات الترابية لمجموعة من الأساليب الأساسية التي تتحدد في تقدير المداخل، ثم تقدير النفقات.

أ - تقدير المداخل

تحرص التوجيهات الصادرة عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بهذا الخصوص على احترام الضوابط التي وضعتها والمتعلقة بتقدير منطقي ومعقول لهذه المداخل⁷⁶⁸، وتهم هذه الضوابط⁷⁶⁹ بالأساس تطبيق قاعدة حسابية تتجسد في أخذ المداخل المحصل عليها في السنتين الأخيرتين، مع إضافة ما تم تحصيله من مداخل أثناء التسعة أشهر الأولى السابقة على فترة إعداد الميزانية (من فاتح يناير إلى 30 شتنبر)، ويقسم المجموع المحصل من العمليتين السابقتين على 33 شهرا ثم يضرب في 12 شهرا ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن اقتراحها ضمن الميزانية الترابية، هذه القاعدة الحسابية يمكن حصرها في الشكل التالي⁷⁷⁰:

إستخلاصات السنتين المنصرمتين + إستخلاصات السنة الجارية (9 أشهر) 12/33x

إن تطبيق هذه القاعدة الثلاثية لا يسري على جميع الرسوم والواجبات الترابية، نظرا للطبيعة المختلفة لهذه الموارد، فتقدير منتج الخدمات والأموال لا تحتاج إلى إتباع أية قاعدة لأن الجهات أو باقي الجماعات الترابية تتوفر على قائمة حصرية لجميع الأملاك من أكرية وغيرها، حيث يكفي الرجوع إليها لوضع المقترحات بشأنها.

⁷⁶⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 65.

⁷⁶⁹ - إن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل:

- ميزانية التسيير: يمكن وضع التقديرات الخاصة بالمداخل على ضوء المستخلصات الفعلية برسم السنتين المنصرمتين واستخلاصات 9 أشهر من السنة الجارية. كما أنه في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار مع الإدلاء بالتبريرات اللازمة لذلك.

- ميزانية التجهيز: بالإضافة إلى الفوائض التقديرية التي يتم رصدها من خلال عملية مقارنة مداخل ونفقات التسيير، يتعين وضع تقديرات أخرى بالنسبة لمداخل التجهيز التي يمكن تبريرها في ذلك مداخل القروض وأموال المساهمات. للمزيد من المعلومات راجع دليل ميزانية الجماعات الترابية ص. 6.

⁷⁷⁰ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 41.

ب- تقدير النفقات

إذا كان الأسلوب المعتمد في تقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر⁷⁷¹، فإن تقدير نفقات الجهات لا يخضع لقاعدة محددة، لأن طريقة هذا التقدير تختلف باختلاف أصناف وتنوع النفقات نفسها. وفيما يخص نفقات التسيير وخصوصا نفقات الموظفين التي تعتبر إجبارية، يتعين على الجهات مراعاة الإجراءات التالية⁷⁷²:

- القيام بتقدير دقيق لهذه النفقات يشمل كل الإلتزامات بما في ذلك رواتب وأجور الموظفين والأعوان،
- المستحقات الناجمة عن الزيادات في الأجور أو المرتبة عن الترقية النظامية وكذا المستحقات الخاصة بصناديق التقاعد والإحتياط الإجتماعي؛
- رصد الإعتمادات الكافية لتغطية هذه النفقات في أنها وخلال السنة المالية المعنية؛
- ضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية.

وفيما يخص نفقات التسيير الأخرى، يجب أن تركز التقديرات في هذا المجال على أساس رصد الإعتمادات الكافية لتغطية الإلتزامات المترتبة عن العقود والإتفاقيات المبرمة من طرف الجماعات الترابية وكذا الخدمات المتعلقة بتدبير المرافق العمومية الترابية، ثم العمل على رصد الإعتمادات الكافية لتغطية الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات، ثم عقلنة وتدبير النفقات⁷⁷³.

⁷⁷¹- إن الأسلوب المعتمد لتقدير نفقات الدولة هو الأسلوب المباشر، أي أن الواردات تقسم إلى قسمين: واردات ثابتة وإيرادات غير ثابتة، هكذا النفقات منها ما هو ثابت يسهل تقديره كأقساط وفوائدها، ومعاشات التعاقد ورواتب الموظفين، ومنها ما هو متحول أو متقلب كنفقات الطرق ولوازم الأشغال ويقتضي تقديره كثيرا من المعرفة والخبرة وبعد النظر. راجع في هذا الإطار أنس بن صالح الزهراني، المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والوراقة الوطنية، ص. 51.

⁷⁷²- ضبط حجم هذه النفقات من خلال التدابير التالية:

- تحديد عمليات التوظيف وحرصها في التخصصات والكفاءات التي تتوفر عليها الجامعة في حدود الحاجيات الضرورية التي يمكن تغطيتها بالكفاءات المتوفرة؛
 - ضبط عمليات الإدماج استنادا إلى معايير تأخذ بعين الإعتبار الإمكانيات المالية المتاحة؛
 - قدرة الجماعات الترابية على تحمل الأعباء المالية الإضافية؛
- ⁷⁷³- كريم لحرش، مرجع سابق ص. 42.

أما التقديرات المتعلقة بنفقات التجهيز، فإنها ذات وضعية خاصة سواء فيما يتعلق بمساطر تقديرها وإعتمادها من قبل الجهات، أو فيما يخص آليات تدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في الرقابة على فتح الإعتمادات الخاصة بها والمصادقة عليها. تتعلق الإجراءات التي يتعين مراعاتها في هذا المجال بالنفقات التالية⁷⁷⁴:

- ضبط وعقلنة عمليات إقتناء السيارات.
- برمجة الإعتمادات الخاصة بتسديد أصل الدين المرتب عن القروض الحالية الأداء.
- برمجة الإعتمادات المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها عن طريق القروض وذلك في حدود النفقات المرتقب صرفها خلال السنة المالية وعلى ضوء الترخيصات في البرامج المتعلقة بهذه المشاريع. علما بأن الأداءات في هذا المضمار تظل مرتبطة بالتحصيل الفعلي للمبالغ المالية اللازمة. كما أن الإعتمادات التي لم تتم تغطيتها بالمبالغ المالية يجب إلغاؤها عند نهاية السنة المالية.

الفقرة الثانية: حرية تنفيذ الميزانية الجهوية

لا يختلف إثنان أن الإستقلال المالي للجهات يعتبر الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية الترابية، فالاستقلال المالي لا يقاس فقط بمؤشر وجود حرية للمجالس المنتخبة في إعداد قرارها المالي وفق الحاجات الترابية، ولكن يقاس أيضا بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية الجهوية في تنفيذ ميزانياتها.

ويعد تنفيذ الميزانية المرحلة الأخيرة التي تحكم النظام الفني للميزانية الترابية، فهذه المرحلة تعتبر أدق المراحل حيث يتم الوقوف فيها على كيفية صرف النفقات الترابية من الناحية الحسابية، وبالتالي دراسة كيفية تنفيذ الميزانية من طرف رئيس الجهة كونها تقنيات مالية تحدد التصفية المالية والمحاسبية للجماعات الترابية. كما أن تنفيذ الميزانية الجهوية يستدعي تدخل أجهزة مالية مختصة في مجال المراقبة على عملية التنفيذ كما هو الشأن بالنسبة للميزانية العامة للدولة⁷⁷⁵.

⁷⁷⁴ - دليل ميزانية الجماعات الترابية، مرجع سابق ص. 57.

⁷⁷⁵ - مونعيم لحريري، مرجع سابق، ص. 54.

يتقاسم تنفيذ ميزانية الجهة جهازان رئيسيان يتمثلان في الأمر بالصرف ثم المحاسب العمومي، وتتميز مهام هذين الجهازين بالإختلاف حسب الصلاحيات القانونية المنوطة بكل واحد منهما. وهكذا فإن إختصاص الأمرين بالصرف إختصاص إداري، أما إختصاصات المحاسبين العموميين فهي إختصاصات مالية⁷⁷⁶.

الفرع الثاني: سبل تعزيز الإستقلال المالي للجهة

إن تجربة الجهة تبعا للقانون 47.96 الصادر سنة 1997 حطمت الآمال والطموحات التي كانت معقودة على هذه المؤسسة الدستورية، ويتجلى ذلك في العديد من النقائص التي حدثت من مسيرة الجهات بصفة عامة، أولا على المستوى القانوني كانت الجهة تابعة لممثل السلطة المركزية، الذي كان يتميز بالسلطة التنفيذية لهذه المؤسسة مقابل حق النظر المحدود والمحتشم لرئيس المجلس الجهوي على الإجراءات التي يقوم بها العامل في إطار تنفيذ مداولات المجلس الجهوي، وهكذا لم تتمكن الأجهزة المنتخبة من الرئيس والمجلس من فرض سلطتها مقابل الهيمنة التامة لسلطة العامل، والسبب في تقديري كان ناتجا عن العجز الديموقراطي الناتج عن نمط الإقتراع والحضور القوي للأعيان الذي إنتهى بالمسح الشبه نهائي لمبدأ الإستقلالية، كما أن الفقر الكبير في الموارد المخصصة للجهات ساهم بقوة في مسح الجهة كفاعل أساسي في التنمية طيلة هذه الفترة.

ولتنزيل التوصيات المقترحة من طرف اللجنة الإستشارية حول الجهوية نجد أن دستور 2011 حاول تقديم إصلاح جذري للمنظومة الترابية الجهوية للدولة في أفق توسيع إختصاصاتها وتقوية اللامركزية المالية، لذلك نتساءل هل فعلا هذه الإصلاحات تمثل إنعطاف في مادة الإستقلال المالي للجهات؟

كما نتساءل عن القواعد الدستورية والتنظيمية التي تعطي الضمانات المقبولة، والمتعارف عليها عالميا في الإستقلال المالي في الواجهتين: القدرة القانونية للقرار في الموارد والنفقات من جهة، وكذلك تحويل الموارد المناسبة والكافية للمهام الجديدة للجهات.

⁷⁷⁶ - سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكاراف الطبعة الأولى، توزيع مكتبة الرشاد سطات، ص.

إن القراءة الأولية للإصلاحات المتخذة تسمح بالقول أن أجهزة الجهة أصبحت تتمتع بالاستقلال الذي كان مفقودا إلى حدود دستور 2011.

الفقرة الأولى: التسيير المالي للجهة من إختصاص الأجهزة المنتخبة

إن دستور 2011 أحدث قطيعة نهائية مع الماضي بإعلانه للمبادئ الأساسية المتعلقة بالتدبير الحر والديمقراطي للشؤون الجهوية (أولا) كما أن الجهة أصبحت جماعة ترابية حقيقية ينتخب مجلسها بالإقتراع المباشر، رئيسها يمارس بشكل تام السلطة التنفيذية (ثانيا).

أولا: ممارسة سلطة الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة

إن تنظيم مالية الجهة أعطى الصلاحيات للأجهزة المنتخبة وحملها مسؤولية التسيير الميزانياتي والمالي.

لقد أصبح المجلس الجهوي قوي بمشروعيته الديمقراطية مما خوله حق إتخاذ مجموعة من القرارات المتعلقة بالحياة المالية للجهة، وهكذا وتطبيقا للمادة 98 أصبح المجلس الجهوي يتداول في المواضيع المالية الآتية:

- الميزانية وفتح حسابات خصوصية والميزانيات الملحق.
- فتح إعتمادات جديدة والرفع من قيمتها المالية، تحويل إعتمادات في نفس الفصل.
- تحديد الأثمنة والرسم والأتاوات والحقوق الأخرى المقبوضة لفائدة الجهة في حدود السعر المحدد، وغالبا تبعا للنصوص والمواد الجاري بها العمل.
- تحديد التعويضات على الخدمات المقدمة وتحديد أسعارها.
- القروض والضمانات الأخرى.
- حصة التسيير والتجهيز المخصصة لوكالة تنفيذ المشاريع.
- سياسة تسيير ممتلكات الجهة والمحافظة عليها.
- إقتناء، تبادل، تخصيص أو عدم تخصيص للأموال العقارية الضرورية لقيام الجهة بمهامها.
- الوصايا والهدايا.

ثانيا: الجهاز التنفيذي للجهة

بالنسبة لرئيس المجلس الذي ورث السلطة التنفيذية التي كان يمارسها ممثل الدولة في شخص الوالي، فقد أصبح هو الأمر بصرف ميزانية الجهة تبعا لمداولات المجلس الجهوي وأصبح يقوم بما يلي:

- تهيئ مشروع الميزانية.
- تنفيذ الميزانية: الإلتزام بالنفقات، تحديد القرارات الجبائية.
- يقوم بأفعال تغيير الميزانية الأولية.
- يقوم بإبرام وتسيير الطلبات العمومية الجهوية.
- يترأس الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.
- يقترح على مداولات المجلس خلق ميزانية ملحقة وحسابات خصوصية.

كل هذا يدفعنا للقول إن الجهة استرجعت كافة إختصاصاتها في مجال التسيير المالي؟
الجواب أكيد سيكون بالإيجاب لكن يستحق المناقشة والانتقاد، حيث أن خلق الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع⁷⁷⁷ (AREP) ومأسسة التعاقد بين الدولة والجهات يحمل في ثناياه خلايا قد تؤثر على الاستقلالية الإدارية والمالية للجهة، وأكثر من هذا فإن الوكالة تتوفر على الشخصية المعنوية للقانون العام التي تسمح بقواعد تنظيمها وتسييرها وحتى الإختصاصات المخولة لمديرها تعطيه مساحات شاسعة للإستقلالية⁷⁷⁸ في مقابل المنتخبين. وهذه النزعة نحو الإستقلال الخاص للوكالة ستظهر بوضوح كبنية تقنية رغم أنها ستكون تحت تصرف ووصاية الجهة، والحقيقة فإن إحداث الوكالة يظهر مرة أخرى حذر الدولة وعدم ثقتها في قدرة الجهة كمؤسسة دستورية أن تقوم بمهامها بالفعالية اللازمة في مجال تسيير برامج ومشاريع التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، والتجربة

⁷⁷⁷ - الوكالة الجهوية لتنمية المشاريع هو اقتراح للجنة الإستشارية حول الجهوية التي وقفت على الضعف الكبير للجهات في مجال التسيير، هذا الضعف يصعب ملؤه في المدى القريب نظرا للموارد البشرية المتوفرة بالجهات.

⁷⁷⁸ - تقرير اللجنة الإستشارية أكد على أن الوكالة سيتم تسييرها بطريقة مستقلة، وبطرق مهنية عصرية من طرف مدير عال التأهيل عن طريق التعاقد مع رئيس المجلس بعد إقتراح من لجنة مكونة من خبراء مستقلين بعد الإعلان عن الترشيح للعموم ص. 20.

السابقة للجهة أثبت بجلاء عدم توفرها على البنيات الإدارية والمجربة في تدبير المشاريع ومنها الانتقال إلى التجاوب السريع مع إنتظارات الساكنة في تحقيق العيش الكريم.

الفقرة الثانية: التحويلات المالية للجهة حسب القانون التنظيمي الجديد

لن أبالغ إذا أكدت أن حجم التحويلات التي جاء بها القانون التنظيمي للجهات رقم 111-14 لسنة 2015 ترك إنطباع جيد بخلقه لطموح كبير، رغم الملاحظات والانتقادات التي رافقته وخصوصا أن دستور 2011 رفع السقف عاليا في موضوع ورش الجهوية المتقدمة حيث أن هذا القانون جاء بمقاربة وتصور جديد مقارنة مع الوضعية التي كانت سائدة لحدود تلك اللحظة وهكذا فاللامركزية المالية ستخرج مقواة، ومع توسيع مجال تدخلات الجهات وإعطائها الصدارة كفاعل تنموي ترابي سيرفق بتحويلات مالية جد مهمة وهذا يعتبر ثورة حقيقية في علاقة الدولة بالجهات، وخصوصا أننا أمام مشروع جاء يبحث عن التناسب بين الموارد من جهة، والممارسة الحقيقية للمهام والإختصاصات من جهة ثانية. لكن المفاجأة تمثلت في إعادة النظر رأسا على عقب من طرف الحكومة في المشروع الأول للقانون التنظيمي وذلك بالتخلي عن تحويلات جد مهمة، وهكذا وجدنا أنفسنا أمام قانون 111.14 الذي قلص بطريقة كبيرة التحويلات التي كانت مقترحة في البداية (أولا).

وبالإضافة للتحويلات أقدمت الحكومة على إضافة بعض الرسوم الجديدة لتجريب الإقتراحات الجديدة التي جاءت بها اللجنة الإستشارية حول الجهوية (ثانيا)، وهذه المقاربة ستساهم ليس فقط في تنويع مصادر التمويل ولكن الحفاظ على مستوى مقبول من الموارد الذاتية، وعموما فإن ورش إصلاح النظام المالي للجهة سيكون له تأثير على حجم الميزانية الذي سيستمر في الإرتفاع طيلة مدة الولاية الحالية وقد يتضاعف 5 مرات مع نهاية بعض السنوات الأولى للإصلاح إذا احترمت الحكومة التزاماتها بخصوص وثيرة تحويل الموارد المالية كما حددها القانون التنظيمي.

أولا: تقوية التحويلات ودعمها بحصص لميزانيات الجهات

إن الطريقة الأسرع للرفع من موارد الجهات تتم عبر التحويلات التي تتم عبر إعادة النظر في قواعد توزيع الضرائب المقتسمة بالرفع من نسبة الجهات بالنسبة للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 1% إلى 5% على الأقل في أفق 2021.

وباعتماد عملية حسابية بسيطة إنطلاقاً من القوانين المالية يتضح أن الجهات ستجني خلال سنوات 2016، 2017، 2018 موارد مالية جد مهمة كما يوضحها المبيان أسفل الذي يرصد التطور الواضح للموارد المالية لهذه الوحدات الترايبية.

رسم توضيحي 26: يبين تطور موارد الجهات بين 2015 و2018



(*) بما فيها الرصيد المرحل.

تركيب شخصي: إنطلاقاً من تجميع المعطيات من القوانين المالية للسنوات الأربعة بملايين الدراهم المتعلقة بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات.

كما أن المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات 111.14 يخصص مبلغ 20%⁷⁷⁹ من منتج الرسوم المفروض على عقود التأمين وحتى إن كانت نتائجه أقل مردودية فإن مؤسسة الجهة ستحصل على مبلغ لا يقل عن 250 مليون درهم في نهاية الولاية الحالية 2015-2021. ولكن لاحظنا أنه ما بين 2016 و2018 عرف منتج هذا الرسم مردودية ملحوظة تجاوزت ما كان متوقعا

إن القانون المالي لسنة 2016 كما تم تغييره في المادة 11 وضع قواعد تخصيص وتوزيع منتج هذا الرسم، وهكذا سيصبح هذا الرسم في حدود 20% لفائدة الحساب الخاص لمنتج حصة الضرائب المخصصة للجهات الذي كان مفروضا حسب

⁷⁷⁹ - اللجنة الاستشارية للجھوية اقترحت تحويل مبلغ 25% من منتج الرسم المفروض على عقود التأمين.

المادة 30 من قانون المالية رقم 26.99 للسنة المالية 1999-2000 حيث كان يقسم على الجهات "حسب نسبة السكان بقرار لوزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية"⁷⁸⁰. ويوضح الرسم البياني أسفله تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين خلال السنوات الثلاثة الأولى لهذه الولاية الإنتدابية.

رسم توضيحي 27: يبين تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين بين 2016 و2018

تركيب شخصي: يوضح تطور الرسم الخاص على عقود التأمين

هناك عدة ملاحظات وجب أن نذكرها بخصوص المادة 188 كما جاءت في القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات.

كملاحظة أولى وهي المراجعة نحو التقليل من التحويلات المقترحة في البداية في مشروع القانون التنظيمي الذي قدم في يناير 2015.

الملاحظة الثانية: الحكومة لم تتبنى إلا قليلا مقترحات اللجنة الإستشارية حول الجهوية⁷⁸¹.

⁷⁸⁰ - الباقي 80% يوزع على الشكل التالي: 50% للميزانية العامة، 25% لصندوق التضامن للتأمين (25%) لصندوق دعم التماسك الإجتماعي.

⁷⁸¹ - تقرأ في التقرير، نسبة الضرائب والرسوم المحولة حاليا إلى المجالس الجهوية من طرف الدولة يجب أن ترتفع على الشكل التالي: رفع نسبة 1% إلى 5% بخصوص الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

- الاقتسام بالتساوي بين الدولة والمجالس الجهوية لحقوق التسجيل والرسم الخاص السنوي على السيارات والعربات.

- استفادة الجهات من منتج الضريبة على القيمة المضافة في مجال الإستثمارات .

القانون أضاف آلية أخرى متمثلة في عملية الدعم الذي لا يساهم بالمطلق في حماية الإستقلال المالي للجهات، وخصوصا وأن القانون المذكور لم يحدد طرق ومعايير ووثيرة تخصيص حصص الدعم على الجهات، وترك السلطة التقديرية للمركز مما قد يؤثر على إختيارات وتوجهات الجهات، وبالتالي فقدان حرية القرار في حالة الرغبة في الإستفادة من الدعم الذي يكون عادة مشروط، وأكثر من هذا فإن التعاقد الذي يتحدث عنه القانون التنظيمي يذهب في إتجاه تبعية العمل الجهوي لنظيره في الدولة وخصوصا وأن هناك مجالات متعددة من الإختصاصات المشتركة.

إن القانون التنظيمي لم يأخذ مشروع التقسيم بالتساوي⁷⁸² بين الدولة والجهات بخصوص حقوق التسجيل والرسم السنوي الخاص على السيارات والعربات الذي كان سيضمن حوالي 4 مليار درهم بداية من السنة الأولى في الولاية الحالية (2015-2021) وسيرتفع إلى 8 مليار في نهاية الولاية.

هذا إضافة إلى أن القانون التنظيمي تنازل على الفكرة والممارسة التي تعمل بها وزارة الداخلية بخصوص عملية التصرف في حصة الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية والتي كانت تهدف إلى السماح بإستفادة الجهات بطريقة دائمة من جزء من منتوج الضريبة على القيمة المضافة سواء من الحصة العامة أو من الحصة الإستثنائية.

لكن المادة 188 لم تتحدث عن سؤال تخصيص نسبة من الضريبة على القيمة المضافة للجهات، رغم أنه ليس هناك ما يمنع من الحفاظ على الممارسة الحالية المتعلقة بدعم ميزانية الجهات بحصص خاصة تقطع من 30% من حصة الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية تخصص فقط لتقوية الموارد المالية الخاصة بالإستثمار. وتجدر الإشارة إلا أنه سيتم توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات على أساس مجموعة من المعايير وذلك بمقتى القوانين المالية وفق الشكل التالي : 50% بالتساوي بين الجهات، 37,5 % بناء على عدد سكان الجهة و 12,5 % بناء على مساحة

⁷⁸² - هذا المقترح كانت تقدمت به أيضا اللجنة الإستشارية حول الجهوية.

الجهة⁷⁸³. كما يتم خلال سنة 2017 زيادة الموارد المخصصة للجهات حيث سيتم رفع نسبة حصيلة الضريبة على الشركات وأيضاً نسبة حصيلة الضريبة على الدخل الموجهة للجهات إلى 3% بعدما كانت 2% سنة 2016. وذلك تنفيذا لمضامين المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 والتي جاء فيها تطبيقاً «لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، والذي يشير إلا أنه ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدرجية نسباً محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الدخل وحصيلة الضريبة على الشركات كأعلى نسبة، و20% من حصيلة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها إعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021» .

كخلاصة يتضح ان الجهات ستستفيد من تحويلات مالية مهمة من طرف الدولة لكون نجاح مشروع الجهوية المتقدمة يحتاج الى موارد مالية كبيرة، لكي تكون للجهة القدرة على التخطيط والبرمجة وتبني مشاريع كبرى ومهيكلية وذات طابع تنموي. فالرفع من نسبة الضرائب المحولة سيمكن الجهات من التوفر على موارد مالية، توازي الإختصاصات التنموية العديدة الموكولة لها في ظل الإصلاح الجهوي الجديد، و تغطي الضعف الحاصل بوضوح على مستوى الموارد الذاتية للجهات⁷⁸⁴.

⁷⁸³ - المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).

⁷⁸⁴ - المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016، ص. 132.

جدول 17 : مقارنة بين التحويلات التي كانت من مشروع القانون التنظيمي المقدم في 15 يناير

2015 والقانون التنظيمي رقم 111.14 ب 23 يوليوز 2015

القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر يوم 23 يوليوز 2015			مشروع القانون التنظيمي في 15 يناير 2015				التحويلات
2021	2016	%	2021*	2016*	2015 R** بملايين الدراهم	النسبة المأوية	السنوات
4950	3960	5%	4950	3960	79200	5%	الضريبة على الشركات الضريبة على الدخل
-	-	-	401	3208	80200	4%	الضريبة على القيمة المضافة
229	183	20%	574	459	919	50%	الرسم على عقد التأمين
-	-	-	8326	6661	13222***	50%	حقوق التسجيل والتنبر

المصدر: تركيب شخصي انطلقا من سيناريوهات مشروع القانون التنظيمي للجهات والقانون

التنظيمي المصادق عليه

* معطيات مستقاة من القوانين المالية لسنة 2015-2016.

** فرضية ارتفاع المداخل بحوالي 25% طيلة المدة ما بين 2015-2021.

*** بدون إحتساب الرسم على عقود التأمين.

وإذا تحققت هذه الإسقاطات فإن على الدولة أن تدفع في نهاية الولاية ما مجموعه

5 مليار درهم كدعم عبارة عن إقتطاعات من الميزانية العامة للدولة لكي توفي بالتزامها

المتعلق بضمان تحويل الحد الأعلى في سنة 2021 والبالغ 10 مليار درهم.

إن القانون المالي لسنة 2016 سجل ما مجموعه 4.19 مليار درهم كإعتمادات

مخصصة للجهات من الضرائب وهو ما يمثل أكثر من ضعفي الموارد الإجمالية

المخصصة للجهات في السنة الماضية (2015)، هذا إضافة من جهة إلى التحويلات والدعم الموجه للجهات الذي يتم إقطاعه من الحصة الخاصة من الضريبة على القيمة المضافة ومن جهة أخرى إلى حصة المداخل الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية المخصصة كلياً أو جزئياً للجهات.

أن الميزانية العامة للدولة لسنة 2016 خصصت نسبة 2% من الضريبة على الشركات و2% من الضريبة على الدخل للجهات⁷⁸⁵، وهكذا يصبح السؤال مشروع حول قدرة الجهات على تدبير هذا الرقم المهم من الموارد وخصوصاً وأنه في الفترة السابقة التي كان فيها قانون 1997 سائداً كانت الجهات لا تستهلك إلا جزءاً معيناً من مواردها، كما أن نسبة صرف ميزانية الاستثمار ضعيفة، بحيث كانت الجهات تحقق فائضاً مهماً مما ترتب عنه تجميد موارد مهمة حيث توالى ارتفاعاتها نظراً لضعف الإنفاق الجهوي في المجالات المخصصة له.

وما يخيف الآن هو أن تستمر هذه الظاهرة رغم الإرتفاع الملاحظ والناتج عن التحويلات الموجهة للجهات من الدولة. مما سيحسن بكثير مواردها ويحرم الميزانية العامة للدولة من هذا الحجم المهم من الموارد يصعب تعويضه في هذه الظرفية الاقتصادية الصعبة التي تزيد في عجز الميزانية.

أن تحويلات الموارد المالية للجهات يجب أن تكون في مقاربة دينامية تصاعدية، كما أنني أقترح بأنه من الأجدر أن حصة الضرائب الوطنية المحولة للجهات يجب مراجعتها كلما إرتفعت النفقات الناتجة عن ممارسة الجهات لمهامها، وذلك تبعاً لقدرتها على إستعمال مواردها بالفعالية والنجاعة المطلوبة.

إن تجربة حصة 30% من الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات الترابية لم تتغير منذ الإصلاح الجبائي للثمانينات، في حين مهام وإختصاصات الجماعات لم تتوقف في الإرتفاع والتنوع بسبب المساهمة المالية في عدد من البرامج والسياسات العمومية والمشاريع التي تقررها السلطة المركزية، ويمكننا أن نذكر في هذا المجال : برنامج التغطية الصحية (RAMED)، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرامج قطاعية

⁷⁸⁵ - قانون المالية لسنة 2016، المادة 3.

أخرى كبرنامج الكهرباء القروية العامة، وبرنامج الربط الشامل للماء بالعالم القروي والبرنامج الوطني للطرق القروية.

ثانيا: آفاق نظام جديد للرسوم الجهوية

بلا شك أن تحويلات الموارد المقررة للجهات قصد القيام بالإختصاصات الجديدة هي ضرورة قصوى، لكن الحجم المتزايد للتحويلات يقلل بشكل كبير من حجم الموارد الذاتية المتمثلة في الرسوم الجهوية والأتاوات المسيرة من طرف هذه الوحدات الترابية.

إن الإستقلال المالي أول ما يقاس به هو نسبة الموارد الخاصة من مجموع الموارد، إن مردود الرسوم المحلية المخصصة بشكل جزئي أو كلي للجهات هي جد ضعيفة مقارنة مع التحويلات الناتجة عن الضرائب الوطنية، وللخفض أو الرفع من مكانة الموارد الذاتية يجب مراجعة جدرية للجبايات المحلية لإعادة تعريف مفاتيح توزيع هذه الموارد بين مختلف مستويات الجماعات الترابية.

كما يمكننا أن نتصور توسيع الرسم المفروض على الخدمات المقدمة في الموانئ إلى الخدمات المقدمة في المطارات وكذلك على التجهيزات والبنيات الأساسية المتعلقة بالسكك الحديدية والطرق السيارة.

وهناك مسالك أخرى يمكن إستكشافها لتقوية الموارد الذاتية ويتعلق الأمر باقتراحين إثنين:

الأول يتعلق بوضع نظام للتضريب ذو توجه بيئي، بتطبيق مبدأ الملوث المؤدي والذي يسمح بتحصيل الموارد من طرف الملوثين لمواجهة التكاليف والخسائر، والأضرار التي تلحق بالنفود الترابي للجهة.

وهي موارد يمكن تخصيصها لتمويل الأعمال التي تساهم في حل الإشكالات المتعلقة بالعجز والخطورة الإيكولوجية.

إن اللجنة الإستشارية حول الجهوية حددت مجموعة من الإقتراحات المهمة⁷⁸⁶ ونذكر منها:
✓ رسم سعر مخفض بمناسبة العمليات التجارية للسيارات وهذا المبلغ يحدد تبعاً لسن السيارة ونوع المحركات المستعملة.

✓ الرسم على الأضرار التي تنتجها مواقع المقالع.

✓ الرسم على البلاستيك والتصفيف الذي تم إعتماده مؤخراً⁷⁸⁷ لكن لم يخصص بعد للجهات.

✓ جزء من منتج الرسم المفروض على الرمال يخصص للجهات.

إن الإستغلال الأمثل للرسوم المشتركة يمنح آفاق واعدة شريطة التغلب على الصعوبات المرتبطة بالضغط الجبائي وتعقيدات النظام الذي يصعب ويعقد مهمته ويكلف كثيراً المصالح الجبائية.

ورغم الحجم الكبير للتحويلات المقررة إلا أن النظام المالي الترابي لم تقع فيه قطيعة كما كنا نتمناه من القانون التنظيمي، نعم إن حجم ميزانيات الجهات سيضعف بأكثر من خمس مرات مقارنة مع الوضعية قبل 2015، إن النظام المالي يجب أن يقيم مقارنة مع متطلبات وحاجيات الإستقلال المالي الذي يجب أن يكون له مرجعاً مجدداً في مؤشر أدنى من الموارد الذاتية من جهة، وكذلك بالمقارنة بين ملائمة الموارد العامة والإختصاصات الممارسة أو التي يجب ممارستها من جهة ثانية.

وبنفس الوثيرة هذه التحويلات يجب أن تتماشى بتوازي مع قدرات الجهات على تسيير وإستعمال هذه الموارد.

الفقرة الثالثة: صناديق الموازنة والتضامن لمواجهة التفاوتات الجهوية

لقد تبين لنا أن من بين الحقائق والنتائج التي وجب مواجهتها والتغلب عليها في المغرب هي الإختلالات والتفاوتات المجالية الخطيرة والصارخة والتي تتميز بتمركز الموارد الإقتصادية والبشرية في محيط ترابي ضيق على المستوى الوطني.

⁷⁸⁶ - الرسم المفروض بمناسبة الزيادة التقنية المخصص للأقاليم، بنفس الطريقة تفرض الرسوم ومداخل على النفايات في الوسط البحري والنهري، ودعائر بالنسبة للمخالفين لقوانين المحافظة على البيئة.

⁷⁸⁷ - القانون المالي لسنة 2013.

بداية فإن إنتاج الثروة يتمركز أكثر فأكثر في المناطق الحضرية وخصوصا المتروبولات الكبرى نذكر فقط البيضاء، الرباط، طنجة.

إضافة إلى أن الوعاء الجبائي المحلي يتمثل في العقار والقيمة الكرائية للممتلكات العقارية المرتبطة بظاهرة التمدن، وهذا يعطي إمتيازاً للجماعات الحضرية التي تحقق مستويات من الموارد الذاتية تتجاوز بشكل كبير معدلات باقي الجماعات الترابية الأخرى. كما أن مساهمة الجهات في تكوين الناتج الداخلي الخام تعرف تفاوتات⁷⁸⁸، خاصة والتقطيع الجهوي الحالي لا يسمح بتغيير هذه الوضعية وهذا التطور لكن في المقابل وعكس كل الإنتظارات فإن سياسة الميزانية للدولة تزيد في تعميق التفاوتات الجهوية كما يتبين من مجموعة التقارير الرسمية حول توزيع الإستثمارات العمومية في عدد محدود جدا من جهات المغرب النافع نجد وبالخصوص في العاصمتين الإقتصادية والسياسية للمملكة⁷⁸⁹، وهكذا نجد بعض جهات معدودة بأقل من رؤوس أصابع اليد الواحدة تستحوذ على أكثر من 60% من مجموع الإستثمارات.

مما ينتج عنه تفاوتات قوية على مستوى توزيع الثروات الضريبية والجبائية، وكذلك الموارد المالية بين الجهات، والأخطر هو أنه إذا لم تتخذ إجراءات عاجلة هذه اللاتوازنات ستعمق أكثر، إن اللجنة الإستشارية حول الجهوية خصصت تحاليل مهمة لهذا الموضوع وتقدمت بإقتراحات تم الأخذ بها في القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات حيث اقترحت صندوقين: الأول مؤقت لأنه عمليا سيغيب بمجرد إنتهاء دوره في مدة معينة وتم تخصيصه "للتأهيل الاجتماعي" للجهات، أما الثاني فهو صندوق دائم للموازنة الأفقية ويسمى "صندوق التضامن بين الجهات" ويدبر من المركز أو من ممثليه على المستوى الجهوي.

أولا: صندوق الموازنة: "صندوق التضامن بين الجهات"

⁷⁸⁸ - الحسابات الجهوية، الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر، منشورات المندوبية السامية للتخطيط، شتنبر 2017.

⁷⁸⁹ - أنظر التقرير حول توزيع الإستثمارات العمومية في الجهات مشروع قانون المالية لسنة 2016.

إن الجهات بالمغرب تتصف بقوة التفاوتات الإقتصادية والإجتماعية ومن المرجح أن هذا التوجه يتعمق سنة بعد أخرى. ولتوقيف هذه الدينامية أو عكسها تماما إهتدى المشرع المغربي إلى خلق نظام التضامن ما بين الجهات، وهذا هو سبب نزول هذا الصندوق كما أقرته المادة 142 من دستور 2011⁷⁹⁰ والذي سيخصص في تحقيق الموازنة الأفقية بين الجهات محاولا تحقيق المساواة بين الجهات على مستوى الموارد، وهادف إلى "توزيع عادل للموارد بهدف التخفيف من التفاوتات بين الجهات".

إن القانون التنظيمي رقم 111.14 خصص فقط بعض المواد ونذكر منها المادة 234 التي إكتفت بإعادة المادة 142 من الدستور وأحالت على قانون المالية لتحديد موارد ونفقات الصندوق وكذلك طرق إشتغاله.

وخلافا لصندوق التأهيل الإجتماعي، فإن القانون التنظيمي عين وزارة الداخلية كأمر بالمداخيل والمصاريف لهذا الصندوق. وستكلف وزارة الداخلية بإقتراح مشروع قرار بعد إستشارة رؤساء المجالس الجهوية قصد تحديد مؤشرات توزيع موارد الصندوق والجهات المعنية بهذا التوزيع. إن قانون المالية لسنة 2016 وكما أشار إلى ذلك القانون التنظيمي للجهات خلق إبتداء من فاتح يناير من نفس السنة حساب خاص وسماه "صندوق التضامن بين الجهات"، ويتسم تمويله بشكل طبيعي من طرف الجهات التي تحقق موارد مهمة، كما أن المشرع لم يرى منفعة في تحديد الوقت الذي يمكن اعتبار الجهات تتوفر على موارد محترمة ويتم تكييفها بأنها مهمة. وخصوصا بدون اعتماد أية مؤشرات. وهناك تفاصيل كثيرة سيتم تحديدها من طرف الأمر بصرف الموارد ونفقات الصندوق بمعنى وزير الداخلية، وذلك من أجل ضبط حسابات العمليات المتعلقة بتوزيع الموارد بين الجهات وفق النصوص التشريعية والتنظيمية. وهكذا أصبحت موارد هذا الصندوق تتكون من :

✓ 10 % من حصيلة الحصة المرصدة للجهات من الضريبة على الشركات؛

✓ 10 % من حصيلة الحصة المرصدة للجهات من الضريبة على الدخل؛

✓ 2 % من حصيلة الرسم المفروض على عقود التأمين؛

✓ 10 % من المساهمات من الميزانية العامة للدولة.

⁷⁹⁰المادة 142 من دستور 2011.

وسيتم إعادة تخصيص هذه الإعتمادات المبرمجة لهذا الغرض للجهات وفق المعايير التالية:

✓ مؤشر التنمية البشرية؛

✓ الناتج الداخلي الخام للفرد؛

✓ عدد العاطلين؛

✓ عدد الساكنة القروية؛

✓ عدد الساكنة في الهوامش الحضرية؛

✓ طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

إلا أن التأخر في إخراج النص التنظيمي المتعلق بصندوق التضامن بين الجهات حرم الجهات الفقيرة من موارد هي في أمس الحاجة إليها رغم قلتها خلال سنتي 2016⁷⁹¹ و 2017⁷⁹² ولم ترى النور إلا برسم سنة 2018⁷⁹³ حيث تم تحديد سقف تحملات هذا الحساب في 20,697 مليون درهم سيتم توزيعها وفقاً للمؤشرات التي ذكرتها أعلاه، كما سيطرح بقوة مشكل توزيعها بين الأقاليم و العملات المكونة لنفس الجهة الفقيرة نظراً لوجود تفاوتات كبيرة داخل نفس الجهة.

كما أن المادة 20 تضيف مجموعة من الموارد كالمداخيل المدفوعة من طرف الجماعات الترابية، والمؤسسات والمقاولات العمومية التي تهدف إلى تحقيق عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن بين الجهات، تحويلات الميزانية العامة، موارد مختلفة والهيئات والهدايا.

وتبقى للقواعد الجديدة المفروضة⁷⁹⁴ بالقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 إن موارد الحساب إضافة للموارد المدفوعة من الميزانية العامة يجب أن تمثل على الأقل نصف الموارد كاملة وفي فصل المصاريف فالصندوق يحسب أساساً:

⁷⁹¹ - قانون المالية لسنة 2016.

⁷⁹² - قانون المالية لسنة 2017،

⁷⁹³ - قانون المالية لسنة 2018.

⁷⁹⁴ - القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130-13.

❖ مجموع الموارد المدفوعة لميزانيات الجهات التي تعاني من نقص في الموارد المخصصة لتمويل مشاريع التنمية الجهوية.

❖ مجموع الموارد الموضوعة رهن إشارة الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية لتحقيق عمليات التنمية الجهوية في إطار الصندوق.

ويجب التذكير أن الجهات المستفيدة من تحويلات ودفعات صندوق التضامن بين الجهات يجب أن تسجل في موارد الجزء الثاني من ميزانية الجهة الخاصة بعمليات التجهيز، وبصيغة أخرى فإن الإعتمادات المدفوعة من هذا الصندوق تعتبر موارد للتجهيز وتخصص لتحقيق عمليات الإستثمار، وهكذا لا يمكن تمويل النفقات العادية للتسيير من هذا الصندوق.

ثانيا: صندوق التأهيل الاجتماعي

إن صندوق التأهيل الاجتماعي والذي يجب أن يتوفر حسب اقتراحات اللجنة الإستشارية حول الجهوية على ميزانية بمبلغ إجمالي قدره 8 مليار درهم نسبة جيدة لهدف واحد متعلق بالموازنة العمودية، هذه العملية ستمكن من تحويل إعتمادات من الدولة نحو الجهات الأقل تنمية، وحسب منطوق المادة 142 من الدستور فإن صندوق التأهيل الاجتماعي سيتكلف بالقضاء على "العجزات المسجلة في التنمية البشرية، والبنية التحتية والتجهيز"، كما أن القانون التنظيمي للجهات يذكر المجالات⁷⁹⁵ التالية كأولوية الأولويات: الماء الصالح للشرب، الكهرباء، السكن اللائق، الصحة، التربية والتعليم، الشبكة الطرقية وشبكة المواصلات، وحدد القانون التنظيمي رئيس الحكومة كأمر بصرف موارد ونفقات الصندوق، ويمكنه أن يعين بقرار نواب أمرين بالصرف، ولم يترك القانون هامش من الإختيارات لرئيس الحكومة بل ألزمه بكون ولاية الجهات وحدهم من يمكن أن يكونوا أمرين بالصرف بالنيابة كما أن القانون التنظيمي لم يتحدث عن موارد ونفقات الصندوق.

لكنه أحيل على القانون المالي لتحديد الموارد والنفقات وكذلك طرق اشتغال الصندوق ومدته. ونلاحظ أن القانون المالي لسنة 2016⁷⁹⁶ خلق ابتداء من فاتح يناير

⁷⁹⁵ - المادة 229 من القانون التنظيمي 111.14.

⁷⁹⁶ - القانون المالي لسنة 2016.

2016 حساب خصوصي سماه "صندوق التأهيل الإجتماعي" لمدة 12 سنة سيسمح بتحديد ورسم وحساب جميع العمليات المتعلقة بالعجوزات المذكورة في المادة 229 من القانون التنظيمي 111.14 وحسب القانون المالي لسنة 2016 فأن مصادر موارد الصندوق هي:

- ❖ دفعات الميزانية العامة.
- ❖ مجموع دفعات الجماعات الترابية أو/ المؤسسات والمقاولات العمومية لتحقيق عمليات التأهيل الإجتماعي للجهات.
- ❖ المساهمات المختلفة.
- ❖ التحويلات من الميزانية العامة في إطار المواد 22 و 27 من القانون التنظيمي للمالية، عبارة عن إعانات إضافية مناسبة لنقل الفوائض المسجلة في الحساب الخصوصي.
- ❖ موارد مختلفة.
- ❖ الهبات والهدايا.

وبنفس الطريقة اكتفى القانون التنظيمي 111.14 بالإحالة على قرار مشترك يتخذه وزير الداخلية ووزير المالية لتحديد شروط الإستفادة من الصندوق والبرامج السنوية، والمتعددة السنوات التي تنفذ في إطار الصندوق، وكذلك طرق التتبع والتقييم والتدقيق للبرامج.

وستشكل لجنة تقنية⁷⁹⁷ على مستوى كل الجهات وستكلف من جهة بإعداد تشخيص للعجز المسجل في مجالات تدخل الصندوق وإعداد برامج التأهيل الإجتماعي آخذة بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعين وداخل كل القطاعات.

وتجتمع اللجنة مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الوالي، هذا الأخير يعد تقرير سنوي ويوجهه لوزير الداخلية بإعتباره هو الأمر بالصرف وليس لرئيس الحكومة، لكن الواقع العملي أن أشغال هذه اللجنة ودورها لم يعرف إشعاعا

⁷⁹⁷ - هذه اللجنة يرأسها الوالي وتتكون من رؤساء الجهات وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء المجالس الإقليمية ومجالس العمالات، وممثلي الجماعات (1 عن كل 5 جماعات وكذلك ممثلي القطاعات الوزارية المعنية ببرنامج التأهيل الاجتماعي.

وحضورا في مستوى تطلعات ساكنة الجهات، وخصوصا تلك التي تعرف خصاصا كبيرا في المجال الاجتماعي.

كما نلاحظ أنه خلال القانون المالي لسنة 2016 لم يتم تسجيل أية موارد بهذا الصندوق، وبذلك تم تأجيل العمل بهذا الصندوق لفترة لاحقة، ويمكن إلى حين أن يتم إستكمال النصوص والقرارات التنظيمية والتطبيقية وكذلك إعداد برامج العمل والتجهيزات الواجب إنجازها، مما يتطلب مزيدا من الوقت، كما أن العمليات التي يجب إنجازها تتطلب الدراسات والتشخيصات الدقيقة من أجل تحديد الحاجيات وكذلك العجزات التي يجب التغلب عليها وحلها، كما وجب تحديد الجهات المستفيدة والبرامج والمشاريع ذات الأولوية. وعموما أصبح لزاما تقوية الموارد المالية للتناسب وحاجيات الجهات بما في ذلك موارد صندوق التاهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات⁷⁹⁸.

المبحث الثاني: إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة

تعتبر الحكامة مدخلا أساسيا لتدبير الفعال لقضايا التنمية الجهوية ومجالا حيويا للشأن الجهوي بصفة عامة، وهكذا يحتل التدبير الجيد لمالية الجهات مكانة محورية في مسار بناء اللامركزية بالمغرب، ويتجلى ذلك من خلال إهتمام المشرع المغربي بتطوير المنظومة القانونية المتعلقة بالنظام المالي والمحاسباتي لمؤسسات الجهة خاصة على مستوى تدبير الميزانية بدءا بالمبادئ المؤطرة لها وكيفية تحضيرها وتنفيذها والرقابة عليها بالإضافة إلى إهتمام النص التشريعي بمختلف الموارد الذاتية والإستثنائية للجهات وكذلك تنظيم النفقات الجهوية بشقيها التسييري والتجهيزي. كما يحتل العنصر المالي مكانة مركزية في السياسة العامة للتنمية للجهات بإعتباره الأداة التمويلية الأساسية لكل المرافق التسييرية والتجهيزية داخل الجهات، لذلك يبدو أن الإهتمام بمالية هذه الوحدات الترابية من خلال تنمية مواردها وترشيد نفقاتها وحده الكفيل بالنهوض بدعائم اللامركزية الجهوية وإستقلالها المالي على إعتبار أن لا سياسة بدون مال، كما أن تزايد موارد الجهة تظل

⁷⁹⁸ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الاحالة الداتية. متطلبات الجهوية وتحديات ادماج السياسات القطاعية. ج ر عدد 6477 بتاريخ 21 رمضان 1437 الموافق 27 يونيو 2016.

أهميته مرهونة بمستوى نفقاتها في تحقيق متطلبات التنمية. مما يحتم تطوير وتجديد الآليات لعقلنة الفعل المالي الجهوي وتجويد تدبيره.

إن الحاجة للحكمة في التدبير المالي للجهات يجعل منها أداة سياسية أكثر من كونها أداة تدبيرية، قادرة على إعطاء الجهة الشخصية الكاملة في تصريف قراراتها والتعبير بكل حرية عن إرادتها التنموية، وما يستتبع ذلك من القدرة على الإشراك والإختيار في تحقيق التنمية.

ويمكننا أن نقول إن السياسة العمومية المؤطرة لمالية الجهة، تبقى رهينة للاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة، وذلك من حيث نوعية وطبيعة المداخل المقررة لفائدة الجهات وكذلك نوعية المجالات التي يتم فيها الإنفاق الجهوي والترابي بصفة عامة. وإذا كانت الاختلالات المالية المرصودة على مستوى تدبير الموارد والنفقات الجهوية والترابية، تسعف في فهم التحولات التي عرفت منظومة التدبير بالجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن تراكم النصوص القانونية المنظمة للشأن المالي الترابي والجهوي وخصوصا في بداية هذا القرن تفسر رغبة الدولة، ومن خلالها رغبة المجتمع في الارتقاء بالتدبير المالي للجهات، وجعله في مصاف التدبير الرشيد الذي يتحرك بهدف تحقيق التنمية. كما أن الرقابة لها دور حاسم في في المحافظة على المال العام وزجر المتطاولين عليه، ولقد أولاها المشرع المغربي أهمية بالغة حين حاول إيجاد منظومة رقابية كاملة ومتطورة وخصوصا بعج وصول مجموعة من المؤسسات العمومية لحافة الإفلاس بسبب سوء التدبير وغياب المراقبة⁷⁹⁹.

المطلب الأول: الرقابة على مالية الجهة : المحددات وتجليات المحدودية

إن خضوع مالية الجهة لنظام رقابي لا يهم فقط ضمان حسن سير المجالس الجهوية وحسن تصرفها المالي، أو احترام القواعد المالية، وإنما يتجاوز ذلك إلى المس المباشر بالاستقلال المالي، فبالرغم من الطابع التعاقدية الذي توحى به النصوص القانونية المنظمة للجهة والتي تهم أساس ممارستها لاختصاصاتها التنموية، نجد أن الواقع يمنح

⁷⁹⁹ - عبد النبي ضريف، المالية العامة اسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار ابي رقرق للطباعة والنشر. الطبعة الثانية، 2012، ص. 9.

مجالا خصبا لتدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية وكذلك التصاميم الجهوية لاعداد التراب، كما أن ضعف الأداء المالي للجهات يعتبر عائقا كبيرا أمام استقلالها المالي، وبالتالي قدرتها على إعداد وبرمجة وتنفيذ برامجها واستراتيجياتها التنموية، فأمام ضعف التمويل الذاتي، تجد الدولة نفسها عاجزة على تحقيق تنمية مجالية متوازنة بين كل مكوناتها. وهكذا وأمام عجز الإمكانيات المالية في تمويل البرامج التنموية تجد الجهات نفسها في حالة تبعية مالية شبه مطلقة للتمويل المركزي. كما أن إشكالية الاستقلالية الجهوية لا ترتبط فقط بمستوى التمويل بل تتعداه إلى مضامين البرامج التنموية، حيث أن الملاءمة مع البرامج الوطنية تضع مجموعة من المشاكل تعتبر بمثابة تقليص من الاستقلال المالي والتدبري للجهات أكثر منه حرصا على تلاؤم برامجها مع المخططات الوطنية.

وتعد الرقابة عملية مستمرة ولا تتوقف إلا بتوقف عمل موضوعها، وتتم بأساس علمي وبمساعدة أجهزة متطورة، وحقيقة الأمر أن الرقابة تعد وسيلة إيجابية وليست سلبية، فهي لا تقف عند حد الزجر والردع بل تتعداه الى الإرشاد والإصلاح والتوجيه وتصويب الأخطاء⁸⁰⁰.

وبصفة عامة، فإن الرقابة بمفهومها العام هي إحدى مكونات العملية الإدارية، وهي إحدى وظائف الإدارة، ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة وتنظيم وإتخاذ للقرارات وتنفيذها، وهي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة نفسها أو بتكليف غيرها للتأكد من أن ما يجري عليه العمل يسري وفقا للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المعدة لذلك، في حدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها، لتحقيق أهداف معينة مع دراسة الانحراف في التنفيذ لمعالجة ومنع تكرار وقوعه⁸⁰¹.

⁸⁰⁰ - جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص. 8.

⁸⁰¹ - نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط 2012، ص. 9.

وإذا كانت الرقابة تستمد فلسفة وجودها من العديد من المبررات المؤسسة على منهجية ضبط العملية الإدارية في مختلف مستوياتها وأنماطها (الفرع الأول) فإنها لازالت تعاني من العديد من الإكراهات التي تحد من فعاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر الرقابة

ما من شك في أن الرقابة على مالية الجهات تشكل أحد المقومات المشروعة لنظام اللامركزية الإدارية إن هي حافظت على أسس إعتماها ولم تحد عن الأنظمة القانونية والتنظيمية المؤطرة لها، لذلك فالرقابة بشكل عام إعتمدت بما يتوافق مع مبررات وأهداف وجودها (الفقرة الأولى) وبما يتلاءم مع طبيعة كل نوع من أنواعها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبررات وأهداف الرقابة على مالية الجهة

يقصد بالرقابة مجموع السلطات التي يعطيها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالها بهدف حماية المصلحة العامة⁸⁰²، ولا شك أن الرقابة بأنواعها المالية، الإدارية التي تمارسها وزارة الداخلية أو وزارة المالية، جاءت لتقوم إعوجاج ممارسة الوحدات الترابية ومنها الجهات كما أنها تهدف إلى خدمة الصالح العام، وتقدم المساعدة القانونية والإدارية والتقنية⁸⁰³ وتتضاعف وتكبر هيمنتها في واقع يميزه سوء تدبير الشأن المحلي والجهوي، إضافة إلى تأخر الجماعات الترابية في الوصول إلى مرحلة النضج الذي يسمح لها بحريات أكبر في تصريف القضايا الجهوية والمحلية.⁸⁰⁴

ورغم التناقض الواضح والمبدئي بين اللامركزية التي تحيل على مفاهيم ومعاني حرية وإستقلال التصرف، والرقابة التي تعكس متطلبات الإشراف والمراقبة، فإن هناك توجه نحو فرض طابع التكامل والترابط المصيري بين المفهومين إستنادا إلى مقولة كون

⁸⁰² - محمد حيمود، إشكالية التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002، ص. 57.

⁸⁰³ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 158.

⁸⁰⁴ - محمد بوجيدة، تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات عدد مزدوج، 62-63 ماي - غشت 2005، ص. 47.

الرقابة ركنا من أركان اللامركزية⁸⁰⁵، حيث أن اللامركزية لا تعني إضفاء الحرية المطلقة في العمل اللامركزي في إطاره الجغرافي⁸⁰⁶ بل تعرض مواكبته بنوع من الرقابة تضمن حسن التسيير والتدبير، والحرص على تطبيق مضمون القانون وعدم الخروج عن مقتضياته، وذلك بإعتماد مجموعة من الإجراءات وإتباع عدة مساطر والتي ينبغي أن تكون مطابقة للقانون، بل ينبغي أن تضمن الموازنة بين الحقوق والمسؤوليات⁸⁰⁷.

والرقابة لا تتنافى مع اللامركزية الجهوية والترابية بإعتبار أنها لا تكتسي السلطة الرئاسية التي تصدر والأوامر، إلا أن هذه الرقابة كلما إهتمت برقابة المشروعية وإبتعدت عن رقابة الملائمة كانت أكثر إنسجاما مع المفهوم الحديث للامركزية الجهوية والترابية⁸⁰⁸.

وعموما فإن التدبير الديمقراطي للشؤون القضائية والمحلية والجهوية يتضمن عنصرين أساسيين: الإعتراف بالشخصية المعنوية والقانونية للوحدة الترابية وتخويلها حق تدبير شؤونها الترابية والمحلية بكيفية مستقلة، على أن درجة الإستغلال هذه تظل شأنا تشريعيا، على أساس أن إستقلالية الجماعة الترابية لا تتناقض مع الرقابة عليها بإعتبار أنها لا تتمتع بسلطة سيادية وتظل بالتالي إدارة جهوية تدبر شؤونها عن طريق مجلس منتخب⁸⁰⁹، فيما يرى جانب آخر من الفقه أن الوصاية الإدارية هي رقابة قانونية للقرار المحلي، وهي بالتالي نموذج أصلي لرقابة الشرعية وأن الإنحرافات المسجلة على ممارستها هي التي دفعت بالفقه إلى إختلاف مفهوم مراقبة (وصاية) الملائمة⁸¹⁰.

كما أن هناك من يعتبر ضرورة تواجه سلطة المراقبة لإعتبارات إقتصادية بحيث أن تدخلاتها تتوخى بالأساس حماية ممتلكات الجماعات الترابية والقيام بالتوزيع المجالي العادل للتجهيزات، والسهر على البرمجة الإقتصادية التي غالبا ما تعتمد على خيارات

⁸⁰⁵ - محمد حمود، مرجع سابق، ص. 135.

⁸⁰⁶ - محمد أبو بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة لمغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي - يونيو 2000، ص. 61.

⁸⁰⁷ - عبد الله شنفار، مرجع سابق، ص. 214.

⁸⁰⁸ - Cherif DEBBASCH, science administrative, Dalloz, 4^{ème} édition 1980, p. 225-226.

⁸⁰⁹ - Mohammed EL YAAGOURI, Décentralisation constitution en Maroc, Remald, n° double 14.15, Janvier-Juin 1996, p. 17.

⁸¹⁰ - محمد أو ثينة، مرجع سابق، ص. 74.

وطنية تجد تطبيقاتها على المستوى الترابي، طالما أن السلطة المركزية تمتلك أدوات التجسيد العلمي للبرامج المعتمدة وذلك من الجانب التقني المالي⁸¹¹.

إن الهدف الأساسي من الرقابة يكمن في منع الجماعات الترابية من تجاوز إختصاصاتها أو الترامي على إختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى تكمن السلطة المركزية من آليات توجيه وتحديد مضمون الإختصاصات المفوضية للجماعات الترابية⁸¹²، فإن مبرراتها كأسلوب للمراقبة تجد أساسها في ثلاثة أسباب رئيسية، فهي أولا في مصلحة الدولة نفسها لأنها تخدم الوحدة السياسية وتلتزم إحترام القانون، وفي مصلحة الجماعة الترابية ثانيا، لتفادي الإنزلاقات في التدبير والتسيير الذي قد تقع فيه، وأخيرا فإن المراقبة هي في مصلحة المواطنين لحمايتهم من الشطط الحماية الترابية⁸¹³.

وعموما فإن هذه المبررات، جعلت المشرع المغربي في تأطيره للنظام اللامركزي الجهوي، تقنيات المراقبة على الأعمال الأشخاص مما يجعلها في بعض الأحيان عائقا أساسيا أمام مبادرة الجماعات الترابية، ومنها الجهات في توجيه إختباراتها التنموية والبحث عن مصادر تمويلها، فالمقررات ذات الطابع الإقتصادي والمالي تظل حبيسة مراقبة السلطة الحكومية المختصة وأكثر من ذلك فهي تتطلب مسطرة معقدة ووقتا كبيرا في ظل ظروف تفرض تدبير محكما للوقت وسرعة الإنجاز، وبالتالي تحقيق أكبر قدر من الإنتاجية والمردودية بدل إهدار الزمن وضياع الفرص وعرقلة التجارب مع إنتظارات الساكنة.

الفقرة الثانية: أنواع وأشكال الرقابة

يتميز الوضع الرقابي بالمغرب بالتعدد والتنوع⁸¹⁴، ويستمد هذا الوضع أسسه من عهد الحماية التي بادرت آنذاك إلى القيام بمجموعة من العمليات لتحديث النظام المالي،

⁸¹¹ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص. 130.

⁸¹² - Jean RIVERO, Droit administratif, Dalloz, France 5^{ème} édition, 1971, p. 295.

⁸¹³ - أحمد بنظلة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003، ص. 174.

⁸¹⁴ - أمال بلشقر، مرجع سابق، ص. 131.

خاصة من خلال تبني الميزانية وإحداث خزينة عامة وإدخال آليات المراقبة المالية العصرية.

وهكذا، تعددت وتنوعت أدوات التدخل الرقابية لأجهزة الدولة لتتفاعل مع العمل الإداري في كل حلقات مسلسل العملية الإدارية⁸¹⁵، الترابية خاصة الجهوية منها، بحيث لم تعد من مساحة إدارية إلا وتخضع لنوع أو أنواع من المراقبة، خصوصا وأن هذه الأجهزة تتميز باختلاف توقيت تدخلها الذي قد يكون إما سابقا لتنفيذ الميزانية، أو مواكبا لها، أو لاحقا لعملية التنفيذ، أما من حيث نطاق عملها، فنجد أنها تتميز بالطابع الذي تعمل في نطاقه (إداري - قضائي) وبحيث تشكل في نهاية المطاف منظومة متكاملة تكفل ما يكفي من الفعالية لعقلنة وترشيد الإنفاق العمومية وخدمة التنمية⁸¹⁶.

وسنركز في هذا المستوى على نمطي الرقابة الإدارية⁸¹⁷ والقضائية⁸¹⁸ باعتبارها من المحددات الأساسية لطبيعة النموذج الرقابي المعتمد على المستوى الترابي في بعده الجهوي.

أولاً: الرقابة الإدارية

سنعمل وفق هذا المستوى على التوقف عند مراقبتين إداريتين أساسيتين⁸¹⁹، تتمثل الأولى في المفتشية العامة للإدارة الترابية (أ)، أما الثانية فتتجلى في المفتشية العامة للمالية (ب).

أ- المفتشية العامة للإدارة الترابية

يتم إحداث المفتشية العامة للإدارة الترابية بمرسوم⁸²⁰، وأنيطت به مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية وهيئاتها، ويزاول هذا الجهاز مهامه تبعا لبرنامج يسطره وزير الداخلية

⁸¹⁵ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 456.

⁸¹⁶ - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، مرجع سابق، ص. 364.

⁸¹⁷ - إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 246.

⁸¹⁸ - كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 162.

⁸¹⁹ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 352.

⁸²⁰ - مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994، ص. 1171.

و في إطار أعمال التفتيش الإستثنائية⁸²¹، ويبقى نصيب الجماعات الترابية خصوصا الجهات من الدور المسند لهذا الجهاز مجالا من مجالات متعددة⁸²².

وعلى الرغم من طبيعة الدور المسند للمفتشية، فالملاحظ أن القانون لم يعمل في طريقة عملها والهدف من إقرارها⁸²³، كما أنه لم يتناول في ذات الوقت أمورا على جانب كبير من الأهمية تتعلق بالجزاءات التي يمكن اتخاذها في حالة اكتشاف المخالفات المالية سواء اتجاه الأمرين بالصرف أو اتجاه الموظفين العاملين بالجهات، هذا التناول المحدود لأوجه عمل جهاز المفتشية العامة للإدارة الترابية سيكون له تأثير على الدور المنوط بها⁸²⁴.

ويتميز عمل هذا الجهاز بطابع العمومية من حيث الاختصاص والمجال، إلا أن هذا الجهاز على الرغم كذلك من توفره على موارد بشرية وأطر كفأة خضعت لتكوين مهم في نفس الميدان والمجال، فقد ذل نشاطه محدودا على مستوى إخضاع مالية الجهة للرقابة وتدقيق كفيل بحماية المال العام⁸²⁵.

كما تعمل المفتشية العامة للإدارة الترابية على القيام بإجراء عمليات التفتيش ومراقبة وتقصي، كلما توفرت المعايير المعتمدة والبراهن والأدلة على وجود إختلالات وإختلالات سواء عن طريق إشكاليات أو تظلمات مستشارين جماعيين أو برلمانيين أو عن طريق تقارير معدة من قبل المجالس الجهوية للحسابات أو من خلال فعاليات المجتمع المدني...⁸²⁶.

ب- المفتشية العامة للمالية

⁸²¹ - عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003، ص. 26-27.

⁸²² - سعيد جعفري، الرقابة على المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، سنة 1997-1998، ص. 147.

⁸²³ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 156.

⁸²⁴ - نفس المرجع، ص. 148.

⁸²⁵ - كريم الأحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، عدد 11، 2012، ص. 184/164.

⁸²⁶ - رشيد لبكر، مرجع سابق، ص. 157.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا إداريات أو هيئة عليا تابعة في الأصل وفي معظم الدول إلى وزارة المالية⁸²⁷، يعهد إليها بالمراقبة والتفتيش المالي وتشمل جميع المراحل التي تجتازها الموارد العمومية من إثبات وجباية، وكل المراحل التي تمر بها النفقات العمومية، من إلزام وتصفية وأمر بالصرف والأداء، فهي بذلك تتناول جميع الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية على حد سواء⁸²⁸.

وقد أحدثت المفتشية العامة للمالية بمقتضى ظهير شريف⁸²⁹، وهي هيئة إدارية للرقابة على كيفية تنفيذ العمليات المالية، تخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية ويمارس المفتشون مهامهم بصفتهم ممثلين بهذا الأخير، وما يبرز هذه التبعية هي كون وزارة المالية تعتبر بسلطة مالية عالية في الدولة، ومن اللازم أن تكون لديها نظرة شاملة عن تنفيذ وإستعمال المال العام.

وتأتي أهمية هذا الجهاز بكونه يجري قدما شامل للعمليات العمومية بعد أن تكون قد أكملت دورتها، إلا أنه على الرغم من ذلك، فإنه لا يمارس عمله إلا بطريقة موسمية، نظرا لإزدواجية وظيفته، فهو يقوم من جهة بدور الرقابة المالية كما يقوم من جهة أخرى بمهمة تكوين الأطر العليا التي تسند إليها مسؤوليات أخرى⁸³⁰.

فهي تختص في إجراء رقابة على تصرف محاسبي الجهات والجماعات الترابية الأخرى في عين المكان، ولها سلطة تفتيش واسعة تشمل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ولا تقتصر رقابتها على المشروعات بل تتعداها إلى تنظيم المرافق الجهوية والمحلية وتستمر بكونها طابع مفاجئ⁸³¹.

⁸²⁷ - عسو منصور، قانون الميزانية العامة وهران الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2017، ص. 209.

⁸²⁸ - عبد العلي الفيلاي، الجماعات الترابية بالمغرب، بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2014/2015، ص. 261.

⁸²⁹ - الظهير الشريف رقم 1.59.269 صادر بتاريخ 14 أبريل 1960، بشأن المفتش العام للمالية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 1960/4/28، ص. 1346.

⁸³⁰ - عبد العلي الفيلاي، مرجع سابق، ص. 262.

⁸³¹ - Mohamed EL KTIRI, l'inspection générale des finances au Maroc, interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir, Revenue Marocaine d'audit et développement N°11 , 1996, p. 69.

وعلى غرار مثيلتها بفرنسا تتمتع هيئة التفتيش العام للمالية بالمغرب بإختصاصات ومهام متنوعة وواسعة تشمل سلطة التفتيش والمراقبة على مجموعة موظفي المصالح العمومية المتصرفين في الأموال العامة، ويمتد تدخلها إلى كل إدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العامة وكل الهيئات المستفيدة من المساعدات المالية العمومية، فلا يمكن رفض التفتيش بدعوى السر المهني أو انتظار موافقة السلطة الرئاسية للجهة الخاضعة للمراقبة⁸³².

كما تتميز المفتشية العامة للمالية بإختصاصات ذات طابع أفقي تتمحور حول تدقيق وإبداء رأي مهني حول مشروعية وصحة العمليات المتعلقة بحسابات المشاريع الممولة من طرف الجهات في إطار التعاقد الترابي، وتقوم أيضا بتقييم قدرات تدبير الأمرين بالصرف تهدف من خلاله تقليص الرقابة القبلية وتدعيم الرقابة البعدية، هذا إلى جانب تدقيق أداء الأجهزة المسيرة في المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية القائمة على شمولية الإعتمادات. ولا تقتصر إختصاصاتها في هذا الجانب، بل تقوم بإنجاز دراسات ذات طابع مالي وتقييم البرامج والسياسات العمومية الترابية، من أجل التأكد من مدى بلوغ الأهداف المسطرة ومقارنتها بالنتائج المحققة، وأكثر من ذلك تجري تحريات تبعا للشكايات التي تتوصل بها.

كما تجري سائر الأبحاث والتحريات الضرورية وطلب الإيضاحات وفق كراسة أنماط التدقيق والدلائل المرجعية المعتمدة دوليا في مجال الرقابة للتحقق من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأجهزة، وكذا الإنجاز المادي للخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة، إلى جانب إعداد تقارير وضعية وحدات المراقبة وتتضمن الإثباتات وملاحظة مفتشي المالية توجه مباشرة إلى المسؤولين المجري عليهم التحقيق قصد ممارسة حق الرد المكفول بقوة القانون⁸³³.

ثانيا: الرقابة القضائية

⁸³² - Driss BASRI, l'administration territoriale marocaine, Pub, DGCI, Rabat, 1998, p. 30.

⁸³³ - يوسف الصابوني، الرقابة الإدارية على المالية العمومية، الواقع والآفاق، المنتدى الإقليمي حول تدبير المالية العمومية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنظم من طرف البنك الدولي، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة، 13 ماي 2013، ص. 9-10.

تعد الرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات⁸³⁴ عنصرا مركزيا في مفهوم الحكامة⁸³⁵، إذ يشمل تقديم الحساب وتقدير الإدارة الجيدة للنفقات العمومية⁸³⁶، وهي بذلك تتجاوز الرقابة التقليدية التي تنصب عادة على العمليات البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، لتركز على مسائل أخرى تتعلق بالنجاعة وإحترام البيئة والإقتصاد والكفاءة والمردودية، وهي أهداف جوهرية لجودة الإنفاق العام الجهوي الذي ينعكس إيجابا على الإنفاق العام الوطني⁸³⁷.

وفي هذا السياق، تم إحداث المجالس الجهوية للحسابات⁸³⁸ التي تعد نقلة نوعية في مجال الرقابة المالية بالمغرب⁸³⁹، والتي جاءت كإمتداد لعمل المجلس الأعلى للحسابات⁸⁴⁰ ولو أن إختصاصها يقتصر على النطاق الترابي، إذ تراقب وتدقق حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وكيفية قيامها بتدبير شؤونها وكذا التحقق من ملاءمة اختياراتها مع السياسة العامة فيما يتعلق بالتنمية الجهوية والتخطيطية، وهي بذلك جزء من المنظومة الرقابية الوطنية إلى جانب المجلس الأعلى للحسابات وهيئات التفتيش والمراقبة الداخلية⁸⁴¹.

⁸³⁴ - عبد العالي الفيلاي مرجع سابق، ص. 363.

⁸³⁵ - شاكر الموصدق، التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، نموذج جماعة الرباط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 127.

⁸³⁶ - مدني احميدوش، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، سنة 2003، ص. 24.

⁸³⁷ - عبد العلي بنعيش، إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق بطنجة، السنة الدراسية 2007-2008، ص. 10.

⁸³⁸ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 474.

⁸³⁹ - هشام العسري، رقابة المجالي الجهوية للحسابات على الجماعة الترابية في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 4.

⁸⁴⁰ - عسو منصور، مرجع سابق، ص. 315.

⁸⁴¹ - Said BEN HACHEM EL MARROUNI, Le construction régionale au Maroc ; dynamique et en jeux, thèse pour l'obtention du doctorat National en droit public, FSJES de casablanca, année universitaire 2009/2010, p. 355.

وبناء على هذا، يتولى المجلس الجهوي للحسابات في حدود دائرة إختصاصه، مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها⁸⁴²، والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية ومراقبة تسييرها، طبقا لمقتضيات الفصل (149) من دستور 2011، كما بين القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية في الكتاب الثاني منه⁸⁴³.

ليبين هذه الإختصاصات بالتفصيل، حيث يمارس المجلس الجهوي للحسابات في هذه الحالة وظيفة قضائية، كما يزاول مهام إدارية، ولكي يضطلع المجلس الجهوي للحسابات بمهامه الرقابية على أحسن وجه يجب عليه أن يركز على رقابة التدبير عند ممارسة نشاطه الإداري إيماناً منه بفعاليتها في تدبير الشأن العام⁸⁴⁴.

وما يمكن إثارته في هذا الصدد، أنه إلى جانب الإختصاصات التي تتولى ممارستها المجالس الجهوية للحسابات حسب القانون رقم 62.99 المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم 55.16 بمثابة مدونة المحاكم المالية، عزز دستور 2011 من مكانة هذه الأخيرة وكرس استقلاليتها ومنحها إختصاصات لم يتضمنها دستور 2011، ويمثل هذا الارتقاء بمكانة المجالس للحسابات في مجال منظومة الرقابة المالية العليا⁸⁴⁵، إذا ما قورنت بما سبقها من دساتير، أو بما يشملها مستوى التأطير الدستوري للمحاكم المالية في المحيط الإقليمي والجهوي والدولي، بإعتباره يشكل بحق ارتقاء بالمجلس الجهوي للحسابات وكذا بالمجلس الأعلى للحسابات، كأعلى هيئة للرقابة أو بنوعية الإختصاصات التي أصبح يزاولها⁸⁴⁶.

⁸⁴²- صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 473.

⁸⁴³- ظهير شريف رقم 1.16.153 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت) بتنفيذ القانون رقم 55.16 بتغيير وتنظيم القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد 6501، (19 شتنبر 2016)، ص. 6706/6703.

⁸⁴⁴- احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 249.

⁸⁴⁵- كريم لحرش، مرجع سابق، ص. 171.

⁸⁴⁶- العربي يحيجة، مطلب للحكمة في عمل المجلي الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 64.

ومن شأن وضع منظور شمولي لرقابة المحاكم المالية⁸⁴⁷، وكذا عقلنة التسيير وترشيد الإنفاق العمومي، أن يمكن من تحقيق آثار إيجابية على الممارسات والعمليات التي تسود مجال التدبير العمومي بالرفع من مستوى المراقبة وإبعادها عن كل تأثير من أية جهة سياسية وتحسين الجهاز الأعلى للرقابة في شكل هيئة قضائية تتمتع بضمانات الإستقلالية اللازمة⁸⁴⁸.

لأن الإفتقار إلى نظام للرقابة الصحيحة والمنتظمة والفعالة، يحد من توفير مقومات وضمانات متكاملة في المجال الرقابي، إذ مهما توفرت الموارد المالية الكافية للجهات، فإنها تبقى بدون أهمية في تحقيق الأهداف التي يسعى المشرع إليها، ما لم تكن مصانة بضوابط وضمانات كافية من شأنها أن تدفع المسؤولين إلى تنفيذ المقررات للمالية في هذا المجال، ذلك أن هناك عددا من الموارد لا تصرف بالشكل المطلوب بل أحيانا يتم هدرها.

ومن شأن إعتداد البعد التراخي خاصة منه الجهوي، مجالا لبلورة الاختيارات التنموية إحلال أنظمة رقابية فعالة على تدبير الشأن العام الجهوي، وفق منظومة حقيقية للرقابة تعزز التدبير الجيد اللامركزي⁸⁴⁹.

إعتداد هذه الدعامة المؤسساتية، في بيئة سليمة وواعية بنشر الثقافة الرقابية⁸⁵⁰، سيخدم لا محالة التنمية الجهوية ويسهم في إرساء دعائم للجهوية المتقدمة، بإعتبار أن مساءلة الفاعلين في التنمية تعد عنصرا أساسيا في كل استراتيجية لتحديث أي بلد، فكلما كان هؤلاء الفاعلون مطالبون بتقديم حساباتهم وتدقيقها من طرف الأجهزة المعنية وإتاحتها للمواطنين وللرأي العام كلما تعززت الشفافية وكذا فرص تنفيذ المشاريع بشكل سليم.

⁸⁴⁷ - عبد الله شنفار، مرجع سابق، ص. 215.

⁸⁴⁸ - فاطمة عطرأوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005، ص. 37.

⁸⁴⁹ - نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات، ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 57.

⁸⁵⁰ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 309.

وحتى تكون المجالس الجهوية للحسابات في مستوى وحجم الرهانات الحالية على الجهوية المتقدمة⁸⁵¹، وحتى تكون هذه الآلية الرقابية في خدمة التنمية الجهوية، فإنه يجب تنمية حس وقيم المساءلة والتقييم والشفافية والتواصل، فهذه الآلية تعتبر رهانا مهما لتطوير الأداء المحلي.

ثالثا: أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية بالجهة

تتضمن رقابة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على المشاريع التنموية، مختلف مراحل هذه المشاريع انطلاقا من برمجتها واعتمادها إلى تنفيذها.

أ- الرقابة على برمجة فائض ميزانية الجهة

تخضع برنامج فوائض ميزانية الجهات لنفس الإجراءات المعمول بها في إعداد الميزانية الجهوية، وتتم بواسطة إذن خاص يصدره وزير الداخلية أو ممثلوه في شخص الوالي بناء على مقرر المجلس الجهوي وطبعا بعد تأشيرة الوزير المكلف بالميزانية وتشتمل فوائض الميزانية على فائض ميزانية التسيير يضاف إليه فائض الحسابات الخصوصية غير المستهلكة وفائض الميزانيات الملحقة ويتم تخصيصها لتغطية تكاليف التجهيز على المستوى الجهوي، ويتم برمجة هذه الفوائض، حيث تعمل سلطة المراقبة على الحرص على تضمين مضامين الدوريات التوجيهية لمقتضيات توطر عملية وضع المشاريع الجهوية كما تراقب إحترام هذه التوجهات عند عرض المقررات الصادرة عن المجالس بخصوص برمجة نفقات التجهيز⁸⁵² وكذلك النفقات الإجبارية.

ويظهر من هنا تملك السلطة المكلفة بالداخلية، لإمكانية التقيد والتوجيه والتأثير على عملية البرمجة برمتها.

ب- الرقابة على برامج الإستثمار أو التجهيز المتعدد السنوات

إن ميزانية الجماعات الترابية ومنها الجهات تخضع لقواعد مشتركة مع ميزانية الدولة كقواعد السنوية والشمولية، الوحدة ثم التوازن بين الموارد والنفقات، وكإستثناء لهذه المبادئ أورد القانون الخاص بتنظيم المالية المحلية مجموعة من الآليات يوجب خلالها

⁸⁵¹ - شاكور الموصدق، مرجع سابق، ص. 194.

⁸⁵² - عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص. 74-75.

البرمجة المتعددة لسنوات بعدما كان في السابق يجيزها فقط، مع إمكانية تخصيص اعتمادات لمشاريع خاصة، ويتعلق الأمر هنا بالميزانيات الملحقة التي تحدث بقرار لوزير الداخلية⁸⁵³ والحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي يتم إحداثها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بناء على برنامج استعمال بعده الأمر بالصرف تنفيذاً لمداولات المجلس⁸⁵⁴ المنتخب ثم الترخيصات في برامج متعددة السنوات⁸⁵⁵.

وتعتبر البرمجة المتعددة لسنوات أداة تدبير استراتيجي تهدف إلى الموارد المالية، وفق الأولويات مع الحفاظ على الإنضباط الميزانياتي الإجمالي، كما تعتبر آلية لتوفيق بين برمجة التخطيط الإستراتيجي والتخطيط المالي الثلاثي المتحرك الذي يعتمد أساساً لإسقاط النفقات على ثلاثة سنوات⁸⁵⁶.

وتهدف كذلك إلى تحسين برمجة الميزانية من خلال إضفاء مزيد من المرونة في توزيع الموارد، وضبط التوقعات والتقديرات المتعلقة بالنفقات على مدى حيز زمني متوسط المدى.

وطبقاً للمادة 14 من القانون 45.08 يتم إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاثة سنوات لمجموع مداخل ونفقات الجهة، وتكون برامج التجهيز المنبثقة عنها موضوع ترخيصات في البرامج على أساس القرائن التقديرية وفق الشروط المحددة بقرار للسلطة الحكومية⁸⁵⁷، المكلفة بالداخلية، حيث تسمح هذه الترخيصات بفتح اعتمادات يمكن الإلتزام بها لبرمجة مشاريع متعددة السنوات وتنزيلها على أرض الواقع من خلال التعاقد وإنجاز الصفقات المتعلقة بها، لكن لا يمكن تصفية النفقات المتعلقة بها أو أدائها إلا بعد تحويل اعتمادات الإلتزام المفتوحة برسم القيمة الإجمالية للمشروع إلى اعتمادات الأداء⁸⁵⁸.

⁸⁵³ - المادة 10 من القانون رقم 45.08.

⁸⁵⁴ - المادة 12 من نفس القانون.

⁸⁵⁵ - المادتين 14 و 15 من نفس القانون.

⁸⁵⁶ - نجيب جبري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الضرورة الإصلاح وهران الحكام المالية، دار الأفق المغربية بالدار البيضاء 2013، ص. 74.

⁸⁵⁷ - المادة 15 من القانون 45.08.

⁸⁵⁸ - عبد اللطيف بورحو، مرجع سابق، ص. 75.

كما وجب التذكير أن إعتداد الترخيصات في البرامج يخضع إلى رقابة مزدوجة تمارسها سلطة المراقبة تبدأ بموافقة أولية على إعداد الميزانية على أساس برمجة متعددة السنوات، تحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية⁸⁵⁹، ولا تتم الموافقة على لجوء الجهات إلى هذه الوسيلة إلا بعد التأكد من جدوى وأهمية المشروع وضبط وسائل تمويله والتي عادة ما تكون خارج الموارد الأساسية المتمثلة أساسا في فائض الميزانية المخصص للتجهيز⁸⁶⁰، أما الرقابة الثانية فتكون على الشكل والمضمون تبدأ من إحترام مقتضيات القانونية المنظمة لإختصاصات الجهات، وإدراج المشاريع وفق تبويب الميزانية وصولا إلى برمجة المشاريع على السنوات المالية والأشطر المتعلقة بكل جزء من المشروع وكل فترة زمنية للإنجاز⁸⁶¹.

ج- الرقابة على القروض

إن لجوء الجهات وباقي الجماعات الترابية إلى الإقتراض من صندوق التجهيز الجماعي إحدى المواضيع التي إشتراط المشرع المغربي بشأنها موافقة السلطة الإدارية المختصة، حيث نص القانون على أن المقررات المتعلقة بالقروض التي ترغب الجهات في الإستفادة منها، لا يمكن تنفيذها رغم موافقة المجالس المنتخبة عليها، إلا بعد مصادقة سلطة الداخلية عليها، هذه الأخيرة تتوفر على الوسائل القانونية التي تخول لها حق التدخل والمراقبة المستمرة على عملية الإقتراض، إنطلاقا من المراحل الأولى لإبرام عقد القرض إلى حين تسديد أقساطه، حيث تقوم وزارة الداخلية بممارسة رقابتها على عمليات الإقتراض التي تقوم بها الجهات وباقي الجماعات الترابية، سواء أثناء مصادقتها على مقررات المجالس المتعلقة بالقروض، أو أثناء تأشيرها على طلب القرض الذي تتقدم به الوحدات الترابية المعنية إلى صندوق التجهيز الجماعي أو من خلال رقابتها على مسطرة تشكيل

⁸⁵⁹- طبقا للمادة 23 من القانون 45.08 ترفق الميزانية الموجهة إلى المصادقة من طرف السلطة المختصة ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات وقوائم تركيبية للوضعية المالية للجماعة الترابية التي يتم تحديد لائحتها ونموذجها بقرار لوزير الداخلية.

⁸⁶⁰- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية لسنة 2007، الملحق رقم 3.

⁸⁶¹- Guide du visa des budgets des communes rurales, note de trésorier général de Royaume n° 371 DGL du 1-11. 2006.p.12.

ملف القرض، وكذا تأطيرها للدراسات التقنية اللازمة لإنجاز المشروع موضوع القرض، إضافة إلى تدخلها لتسجيل الأقساط السنوية للقروض بالميزانية في حال رفض الجهات القيام بذلك.

فالمجالس المنتخبة تعد المقررات المتعلقة بالإقراض ماديا وفكريا، لكن لا تستطيع تنفيذها إلا بعد موافقة السلطات المركزية أو ممثليها، حيث يعتبر هذا الإختصاص كفيثو على تطبيق القرارات التنموية المتداول بشأنها، مؤكدا بذلك الإستقلالية النسبية، بما أن التصديق ضروري⁸⁶² وهو تدخل واضح في الشؤون الداخلية للمجالس المنتخبة.

إن إعتداد الجهات على القروض وإن كانت ستساهم في تقوية قدراتها التمويلية للبرامج التنموية، إلا أن اللجوء المستمر إلى هذه الوسيلة من شأنه أن يضاعف ويعزز مراقبة الدولة عليها، ما دامت صاحبة السلطة التقريرية في الموافقة على قروض جميع الجماعات الترابية، وبالتالي المصادقة على قروضها والتوقيع عليها⁸⁶³.

كما أن طريقة عمل صندوق التجهيز الجماعي وآليات تسييره تؤكد بجلاء مدى ثقل المراقبة على إعتبار أنه يخضع لوصاية الدولة، إذ أن وزير الداخلية هو الذي يقوم بالوصاية على الصندوق مع مراعاة الصلاحيات الخاصة بوزير المالية.

وعموما فإن الجهات وباقي الوحدات الترابية تبقى تابعة لسلطة المراقبة التي تريد من تعدد إجراءات طلب القروض⁸⁶⁴، ومن تم فهي تقيد برامج عملها على مستوى المصادقة والإذن بالتعاقد من أجل الحصول على القروض وعند دراسة المشاريع المقدمة إليها للموافقة، وهكذا نرى أن تعقيد مسطرة الإقراض يجعل تنفيذ مضامين البرامج التنموية للجهات وتحقق أهداف التنمية يصعب تحقيقه، كما أن هذه الوضعية تصعب مهمة الصندوق في مضاعفة جهوده للزيادة في طلبات القروض التي تتطلب البساطة والمرونة، وهما ميزتين يجب أن تكتسبهما مسطرة منح وتنفيذ القروض لكي يتمكن الصندوق من القيام بدوره في تقوية حظوظ تحقيق التنمية عن طريق زيادة الإستثمارات⁸⁶⁵.

⁸⁶² - الشريف الغيوي، مرجع سابق، ص. 171.

⁸⁶³ - Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit; p. 262.

⁸⁶⁴ - Michel BOUVIER, op. cit; p. 21.

⁸⁶⁵ - Rachid ELMOUSSAOUI, op. cit; p. 11.

الفرع الثاني: محدودية الرقابة على مالية الجهة

إن الإنتقادات الموجهة لأساليب المراقبة ليست مختلفة عن تلك الموجهة لإجراءات الإعداد والمصادقة على الميزانية الجهوية نظرا لتعددتها وتنوعها لأنه في الواقع تعد الإنتقادات التقنية والإدارية إنعكاسات للموقف السياسي نظرا للتداخل بين مسطرة الميزانية والبنيات السوسيوإقتصادية والسياسة التي تشكل معيار لتدبير المالية الجهوية، إذ يؤخذ من وجهة نظر سياسية على مساطر وأساليب الإعداد والتصويت والمصادقة والمراقبة على تنفيذ الميزانية أمام طابعها غير الديمقراطي، وهذا ما يطرح تساؤلا عن مدى تكامل هذه المراحل وتفاعلها وكذا مدى تكيفها مع التطورات التي أفرزت واقعا جديدا للإدارة الترابية. وإن جملة الإختلالات أفضت إلى عرقلة دور الأجهزة المشرفة على عملية المراقبة مما أدى إلى جعلها مجرد أداة للتحري يرتبط بحملات زمنية مؤقتة، ثم إن الجانب القانوني المؤطر للمجالات التي تمارس عليها المراقبة ليس له تأثير على الفعل الرقابي، ذلك أن دراسة وتحليل النصوص القانونية، المنظمة للمالية العمومية توضح أن العديد من الإجراءات تتضمن مقتضيات لا تحمل تصورا واضحا للعلاقة الإقتصادية بالميزانية، مما يحد من فعالية الرقابة وتهميش دور أجهزتها، ويمكن التمييز في هذا الشأن بين الرقابة الإدارية (الفقرة الأولى) ثم الرقابة القضائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تجليات محدودية منظومة الرقابة الإدارية

إن محدودية الرقابة الإدارية عن المالية الترابية⁸⁶⁶ خاصة منها الجهوية تتمفصل مظاهرها من خلال ما يلي:

- غياب الإستقلالية: ذلك أن تبعية بعض الأجهزة الرقابية لوزير المالية وخضوعها لتعليماته كرئيس تسلسلي يجعلها تفقد السلطة الإستقلالية في إتخاذ القرار وهو ما يؤثر على عملها وأدائها وكذا حيادها في القيام بالمهام المنوطة بها وبالتالي إلى تقزيم دورها الفعلي في الرقابة⁸⁶⁷.

⁸⁶⁶ - Michel BOUVIER, op. cit; p. 201.

⁸⁶⁷ - فاطمة عطاوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005، ص. 57.

- **الانتقائية في العمل:** ويبرز ذلك جليا في عدم تمكن الأجهزة الرقابية من مواكبة جل الأجهزة التي تدخل في نطاق اختصاصاتها بل يقتصر على بعض العينات، ثم إنعدام رؤية تبصيرية وعقلانية تحتكم إلى الموضوعية في اعتماد برمجة دقيقة في التفتيش⁸⁶⁸.

- **غياب سلطة زجر حقيقية:** إن عدم توفر الهيئات الرقابية على إمكانية اللجوء إلى فرض عقوبات وجزاءات في ضبطه في حق مخالفات مالية،⁸⁶⁹ هذا بالإضافة إلى عدم توفر تقاريرها على القوة المعنوية الضرورية فيما يتعلق بإخراج التحقيقات التي تباشرها إلى العموم، أو من خلال إمكانية إحالتها على القضاء للنظر فيها، فهذه الخصوصية التي تتميز بها والتي تطبع الأجهزة الرقابية في التقارير التي تعدها تساهم لا محالة في عدم فعاليتها، وهذا ما يجعلها تقتصر فقط على إحالة المحاضر المعدة من لديها على السلطة المختصة⁸⁷⁰.

- **محدودية ثقافة المساءلة والمحاسبة:** إن إثارة المسؤولية عن تدبير الشأن المالي من خلال الجرائم المالية من نهب واختلاس، هو شرط أساسي لقيام قضاء فعال يضمن تكريس وترسيخ ثقافة المساءلة والمحاسبة وربط المسؤولية بالمحاسبة، باعتباره من أهم المبادئ الدستورية التي من شأن تفعيلها ضمان حكمة العملية الإدارية والمالية⁸⁷¹.

غير أن تعطيل آليات الأجهزة الرقابية وعدم أجراة مقتضياتها كفيل بخلق بيئة ملائمة لنمو الفساد وتكاثر أنواعه، مما يساهم في وطأة الأزمة من ظهور مشاكل إقتصادية وإجتماعية تؤثر على الاستقرار السياسي للدولة، وأمام الكم الهائل من المعطيات الدقيقة، والأرقام الكبيرة التي تنذر عن حجم تبذير الأموال العمومية، يسهل الإفلات من العقاب بشكل يطرح إشكالات متعددة.

⁸⁶⁸ - Mohamed BRAHIMI , l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales, REMALD N° 23, Avril-Juin 1998 , p. 55.

⁸⁶⁹ - ميلود عويس، منظومة الرقابة المالية بالمغرب... أي دور في حماية المال العام، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2002، ص. 22.

⁸⁷⁰ - نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 71.

⁸⁷¹ - كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، سنة 2011، ص. 92.

وعلى العموم، بقي عمل الأجهزة الرقابية الإدارية محدود الأثر الفعلي مما يفقدها أية فعالية، ويطبع تدخلها الجانب الشكلي والمسطري الجامد، ويشوبه في أغلب الحالات ضعف واضح في الأداء، حيث يتم إيفاد المتمرنين في حملات التفتيش تهم بعض الجهات والجماعات الترابية الأخرى، أو المرافق التابعة لها والتي تتطلب خبرة في ممارسة العمل الرقابي.

وتتجلى كذلك هذه المحدودية، في غياب التنسيق بالشكل المطلوب على مستوى العمليات الرقابية بين وزارة الداخلية والمالية على الرغم من إهتمامهما المباشر بالشؤون الترابية، على اعتبار أن عملهما يسير في اتجاهين متوازيين يفتقد إلى التكامل والتعاون⁸⁷².

الفقرة الثانية: تجليات محدودية منظومة الرقابة القضائية

اعترضت الأجهزة القضائية خاصة المحاكم المالية العديد من الإكراهات في عملها الرقابي⁸⁷³، أثرت بشكل أو بآخر من القيام برقابة فعالة وناجعة على الجهات، وسنحاول التفصيل في هذه الإكراهات على النحو التالي:

أولاً: الإكراهات القانونية

تتمثل في تضخم المهام والإختصاصات المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات، لكونها تجمع بين الإختصاصات الإدارية والقضائية والتأديبية، ما يجعل المجال الرقابي لهذه الهيئات مجالا موسعا من الناحية القانونية، بحيث أنه يغطي مختلف أوجه التدبير المالي، إن هذا أثر بشكل سلبي على طبيعة الرقابة وفعاليتها، وحد من قدرة المحاكم المالية على تتبع مظاهر التدبير المالي للأجهزة المعنية، وأضحت المحاكم المالية تمارس رقابة عشوائية للعديد من القطاعات دون مراعاة التخصص والتناسب فيما بينها على مستوى الفرق⁸⁷⁴.

وإلى جانب تعدد المهام المنوطة بالمجلس الجهوي للحسابات وعدم التحديد الدقيق لإختصاصاته ومهامه، هناك الدسترة المتأخرة للمحاكم المالية والتي ساهمت هي الأخرى في عدم تفعيل أدائها الرقابي، بحيث أن هذه المحاكم همشت لزمن طويل من طرف الجهاز

⁸⁷² - Nadine DONTONEL-COR, op. cit; p. 274.

⁸⁷³ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 475.

⁸⁷⁴ - محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، 2012-2013، ص. 474.

التنفيذي ولم تكن تعمل بإستقلال عضوي أو وظيفي عن السلطة التنفيذية، مما أثر على حصيلة تراكماته السابقة وحد من قدرته على ممارسة حقيقية لإختصاصاته⁸⁷⁵.

ولو أن دستور 2011 إرتقى بالمكانة وإختصاصات المجلس الجهوي للحسابات، إلا أن هذا الإرتقاء ليس في حد ذاته غاية وإنما هو مجرد أداة قانونية ضرورية لضمان ترشيد تدبير هذا المجلس وفق مستلزمات التحديات التي تواجهها بلادنا على عدة مستويات، لأنه لا يمكن أن يكتب لأجهزة الرقابة القضائية النجاح إلا إذا توفرت عدة شروط، لعل أهمها إقتناع شتى السلطات ومختلف الفاعلين والمتدخلين بجدواها وأهميتها في خدمة التنمية الشاملة، لأن ترشيد الرقابة هو الدليل على مدى إقتناع ووعي المسيرين بدولة الحق والقانون وإسناد عمليات التقويم الإداري والمالي إلى هيئة مختصة تتمتع بمصادقية مهنية وعملية كبرى، تحظى بإحترام وتقدير الجميع.

ثانيا: إكراهات المحيط السياسي والإداري

إن العوامل السياسية والإدارية تؤثر بشكل كبير على السير العادي لأجهزة الرقابة القضائية في بعدها الجهوي، نظرا لتداخل وتشابك المصالح داخل مختلف الوحدات الإدارية الترابية والفاعلين السياسيين في مجال صناعة القرار المالي. وهذه الإكراهات ساهمت في إضعاف المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات، على إعتبار أن المناخ السياسي المهيمن يلعب دورا حاسما في توجيه المنظومة المالية والرقابية وتقدمها، بحيث تعمل السلطة السياسية على تدعيم النمط التدبيري الذي ينسجم مع توجهاتها وأهدافها، وبالتالي فإنها تحارب الأنماط التي تتعارض مع هذه التوجهات، كما تلعب المؤسسات والأفراد ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية دورا بارزا في دعم هذه المنظومة أو تلك⁸⁷⁶.

كما أن نمط إشتغال الإدارة يطبعه البطء الشديد، ولا يتلاءم مع عالم متحول، وقد ساعد هذا المناخ على إستفحال ظواهر الرشوة والشطط في إستعمال السلطة، حيث اعترف

⁸⁷⁵ - Nadine DONTONEL-COR op. cit; p. 287.

⁸⁷⁶ - احميدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، 2003، ص. 363.

المستثمرون المغاربة بهذا السلوك وأقر به خبراء البنك الدولي، إذ من شأن ذلك أن يضر بالتنمية ومن تم إضعاف القدرة التوزيعية للدولة بشكل عادل⁸⁷⁷.

ثالثا: إكراهات الموارد البشرية والمادية

إن النقص في الموارد البشرية الذي تعاني منه المحاكم المالية، أدى إلى قصور التجربة الرقابية لهذه الهيئة، على اعتبار أن العنصر البشري يعد الدعامة والركيزة الأساسية في أي إصلاح مؤسسي، وله أهمية كبيرة في بلوغ النجاعة والمرودية، وهكذا فإن الحديث عن نجاح أو فشل الأجهزة الرقابية في القيام بمهامها الرقابية يرجع بالأساس إلى طبيعة الإمكانيات البشرية التي تتوفر عليها، لأن العنصر البشري هو العنصر الحاسم في الإدارة، إلى جانب عناصر أخرى مكملة كالجانب المادي والتنظيمي وغيرها⁸⁷⁸.

ورغم المجهودات التي بذلت في سبيل تعزيز المحاكم المالية بموارد بشرية مهمة ومضاعفة عددها، حيث بلغت إلى حدود سنة 2014، ما مجموعه 556 موظفا موزعة بين القضاء والإداريين، وسنعمل على توضيح تطورها الكمي في الجدول التالي⁸⁷⁹:

جدول 18: يوضح مجموع موظفي المحاكم المالية بين سنوات 2002 و2014.

نوع السنة	2002	2004	2012	2013	2014
الموظفين					
القضاة	172	209	363	394	345
الإداريين	143	158	193	195	211

المصدر: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015

بالرغم من هذا التطور الكمي في الموارد البشرية للمحاكم المالية، إلا أنها لا زالت لا تتوفر على العدد الكافي الذي يمكنها من الإضطلاع بمهامها الرقابية بالشكل المطلوب ويحد من تدخلاتها في مختلف الوحدات الجهوية والترابية وفق منهجية شمولية ومتكاملة وفعالة.

⁸⁷⁷ - عبد الحفيظ أدمينو، البيروقراطية الإدارية بالمغرب: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002/2001، ص. 174.

⁸⁷⁸ - محمد سكي، مرجع سابق، ص. 477.

⁸⁷⁹ - العربي بجيجة، مرجع سابق، ص. 113.

فضلا عن محدودية شروط التكوين المرتبط بأطر المجالس الجهوية قانونيا وإداريا، والإستفادة من الدورات التكوينية بالخارج قصد مواكبة المستجدات والتحوليات في مجال الرقابة المالية وإستثمار الخبرة الأجنبية لهذه البلدان للرفع من الأداء الرقابي لهذه المجالس.

الفقرة الثالثة: إعادة النظر في أنظمة الرقابة

إن مستجدات القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات طالت الرقابة الممارسة على مالية الجهة من خلال التنصيب على آليات جديدة وعصرية للمراقبة كالتقييم والمراقبة الداخلية والافتحاص، وهو ما يظهر من المادة 246 التي تنص على أنه يجب على الجهة تحت إشراف رئيسها اعتماد التقييم لأدائها والافتحاص والمراقبة الداخلية وتقديم حصيلة تدبيرها، على أن تقوم ببرمجة دراسة تقارير الافتحاص والتقييم والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال دورات مجالسها ، وتنشر هذه التقارير بكل الوسائل الملائمة ليطلع عليها الجميع ، كما أنه وبدون الإخلال بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الرقابة، يمكن للمجلس أو لرئيسه بعد إخبار والي الجهة أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع التدبير المالي والإداري للجهة والهيئات التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي، على أن تقوم الهيئات المؤهلة قانونا بهذا التدقيق، وتوجه تقريرها إلى والي الجهة كما تبلغ نسخة من تقرير التدقيق إلى أعضاء المجلس الجهوي المعني ورئيسه الذي يتولى وجوبا عرضه على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة الموالية لتاريخ التوصل بالتقرير، وفي حالة وجود اختلالات وبعد تمكين الرئيس المعني بالأمر من الحق في تقديم الجواب، يحيل والي الجهة التقرير إلى المحكمة المختصة⁸⁸⁰.

كما أن القانون التنظيمي منح للمجلس الجهوي ولرئيسه إمكانية اتخاذ مبادرة إخضاع تدبير الجهة لعمليات التدقيق وإبلاغ نسخة من هذا التقرير إلى أعضاء المجلس قصد عرضه على المجلس وهو ما يشكل مكسبا لتكريس وتقوية مبادئ حكمة مالية الجهات من خلال العمل على التأسيس لثقافة شفافية التدبير وتعزيز المبدأ الدستوري القائم على ربط

⁸⁸⁰ - المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 111.14.

المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة، وذلك خلافا لما جرت عليه عادة ممارسة التدقيق الخارجي على عدد من الجماعات الترابية التي كانت تتم بمبادرة من القطاع الحكومي المكلف بالداخلية في إطار تعاقدى مع هيئات متخصصة في الافتحاص التي تسلمها تقارير وتوصيات التدقيق، بدل الوحدات المدققة، كما هو متعارف عليه في مجال الافتحاص.

ونلاحظ أن القانون التنظيمي منح الجهات إمكانية إخضاع تدبيرها لعملية التدقيق ولم يحصر هذا الأخير في نوع معين، وهو ما يمكن تفسيره بإمكانية اللجوء إلى مختلف أنواع التدقيق، ولذلك فإن نجاح مهمة التدقيق خاصة الخارجي يفرض إعطاء الأولوية في التعامل مع مكاتب الخبرة المغربية والجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات في إطار اتفاقيات، نظرا لأنها أكثر إماما بالظروف والسياق التي تشتغل فيها هذه الوحدات الترابية المرشحة للتدقيق، على خلاف مكاتب التدقيق الأجنبية التي عادة ما تقترح توصيات وبدائل غالبا لا تتلاءم ومعطيات الواقع الذي تشتغل فيه الجهات في المغرب.

ومن ناحية أخرى وطبقا لأحكام المادة 227 من نفس القانون التنظيمي، فإن العمليات المالية والمحاسبية للجهة تخضع لتدقيق سنوي يتم إنجازه بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية بناء على الوثائق المحاسبية والمالية، ولهذه الغاية يتم إنجاز تقرير ترفع نسخة منه إلى والي الجهة وكذلك رئيس المجلس الجهوي وإلى وزارة الداخلية والمجلس الجهوي للحسابات المعني وكذلك مجلس الجهة الذي يمكنه التداول في شأن التقرير دون اتخاذ أي مقرر.

وهكذا نلاحظ أن المادة 227 أعلاه قد أسست صراحة لسنوية تدقيق العمليات المحاسبية والمالية للجهة من طرف المفتشيتين المذكورتين أعلاه، إلا أن الممارسة أثبتت عن محدودية عمليات التفتيش التي تقوم بها هاتين الهيأتين بحيث لا تشمل كل الجهات والجماعات الترابية وتتركز بالأساس على التأكد من سلامة المساطر والوثائق على حساب تحليل وتقييم النتائج اعتمادا على مؤشرات قياس الجودة والفعالية والنجاعة، لذلك أصبح موضوع تطوير دورهما وعملهما أمرا ضروريا ومستعجلا على غرار ما تقوم به المفتشيات العامة بأوروبا مثلا والتي وسعت من تدخلاتها لتشمل عمليات تدقيق الأداء وتحليل النتائج والأنشطة المعقدة.

كما أن القانون التنظيمي له إيجابيات مهمة حيث أوكل مهام مراقبة مالية الجهة لأجهزة رقابية متعددة فإلى جانب المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية⁸⁸¹ تخضع مالية الجهة طبعا لمراقبة المجالس الجهوية⁸⁸².

إن الهدف من تعدد الأجهزة المكلفة بمراقبة مالية الجهة هو ترشيد تدبير هذه الموارد المالية للجهة، لكن تداخل مهام مكونات المنظومة الرقابية وغياب حدود فاصلة بين ما تقوم به كل هيئة رقابية على حدى يفرض ضرورة ربط علاقات تنسيق وتعاون بينها لدعم وتقوية وتعزيز الحكامة المالية للجهات.

المطلب الثاني: متطلبات حكمة مالية الجهة

إن إصلاح المنظومة المالية وتحديثها، يستدعي إتخاذ إجراءات مختلفة لتطوير النظام المالي والتدبيري للجهة⁸⁸³، حتى تكون قادرة على تحقيق أهداف التنمية الشاملة⁸⁸⁴. ومن أهم متطلبات بلوغ هذه الغاية، إعادة هيكلة محيط الرقابة من خلال عقلنة تدبير الميزانية والموارد المتاحة وتوفير الموارد البشرية الكفأة ذات الخبرة المتميزة وتحديد معايير توظيفها⁸⁸⁵، والتحقق من مدى وجود إستراتيجية وتنظيم في ممارسة العمل الرقابي، وهذه الأهداف تستوجب إعادة التفكير في البنيات التنظيمية والأساليب التدبيرية⁸⁸⁶، ودعم اللاتمرکز الإداري الذي يشكل أحد مؤشرات كسب رهان الجهوية المتقدمة.

لذلك فقد أصبحت الحاجة ماسة لإعتماد الأساليب الجديدة وفي إعداد الميزانية⁸⁸⁷، حتى تعكس البرامج والمشاريع ذات البعد الجهوي مختلف أوجه النشاط، بما يتماشى مع رهانات الجهوية المتقدمة، التي أعادت الاعتبار للبرامج التنموية كمنهاج لقياس نجاعة

⁸⁸¹ - منح القانون التنظيمي للجهات بموجب المادة 228 إمكانية تشكيل لجنة للنقضي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة، تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها. وتعد هذه اللجنة تقريرا حول مهامها في ظرف شهر على الأكثر، تتم مناقشته من قبل المجلس الذي يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات لكن اشتراط نصف أعضاء المجلس على الأقل لتشكيل لجنة يصعب مبادرات إحداثها.

⁸⁸² - المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111,14، مرجع سابق.

⁸⁸³ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 265.

⁸⁸⁴ - احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 68.

⁸⁸⁵ - عادل الخصاصي، مرجع سابق، ص. 417.

⁸⁸⁶ - احميدوش مدني، مرجع سابق، ص. 55.

⁸⁸⁷ - صالح النشاط، مرجع سابق، ص. 109.

التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق مقارنة متعددة السنوات⁸⁸⁸، وهذا التصور لا يمكن أن يلاقي النجاح إلا في اعتماد الأساليب الحديثة لهيكله الميزانية⁸⁸⁹.

الفرع الاول: تكريس المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية

إن تحديث التدبير المالي وعقلنة تسييره يتطلب مقارنة جديدة تتجاوز الاختلالات والنواقص والشغرات التي عرفتتها المقاربة السابقة⁸⁹⁰ بفعل التحولات التي يعرفها البعد الجهوي في ظل إنخراط المغرب في الجهوية المتقدمة⁸⁹¹، بما يمكن من إتباع أساليب ومناهج للترشيد والضبط والتدقيق⁸⁹²، وإتخاذ القرارات المالية السليمة والتي تسعى إلى خدمة التنمية البشرية وتلبية الطموحات المتزايدة والطلبات الملحة للسكان الجهوية، إن هذه المقاربة تعتمد على إرساء نظام عقلاني يركز على عقلنة أسلوب تدبير الميزانية الجهوية⁸⁹³، عبر التوفيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية وسلوك أساليب الضبط والترشيد والشفافية في الإنفاق⁸⁹⁴، وإرساء نظام عقلاني يقوم على تحديد وتوضيح الأهداف⁸⁹⁵، وإعتماد منهجية تقييم الأداء والنتائج، بما يؤسس لمنح الجهات إستقلالية تامة في التسيير المالي وتدبير الإعتمادات المرصودة لها⁸⁹⁶.

ولن يتأتى هذا التوجه إلا من خلال الإعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي (الفقرة الاولى) ومراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع (الفقرة الثانية).

⁸⁸⁸ - إيمان داودي، مرجع سابق، ص. 253.

⁸⁸⁹ - محمد الصرايدي، الحكامة المالية المحلية، بحث لنيل سلك التكوين التدبير الإداري، السنة الدراسية 2009-2010، ص. 62.

⁸⁹⁰ - المصطفى معمر، مرجع سابق، ص. 146.

⁸⁹¹ - شاكِر الموصدق، التمويل المالي الجماعي، دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، مرجع سابق، ص. 192.

⁸⁹² - عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، مطبوعات المعرفة - مراكش، سنة 2015، ص. 229.

⁸⁹³ - أمل بلشقر، مرجع سابق، ص. 299.

⁸⁹⁴ - محمد الدرويش، مرجع سابق، ص. 232.

⁸⁹⁵ - محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 243.

⁸⁹⁶ - محمد حنيني، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، الطبعة الأولى، 2007، ص. 27.

الفقرة الاولى: الاعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي

يندرج إصلاح الميزانية الجهوية في إطار توفر الشروط التي يتطلبها إنخراط الجهات بالشكل المطلوب مع توجهات الجهوية المتقدمة وما يفرضه ذلك من تحقيق الاندماج من المستويات الترابية⁸⁹⁷، ويتأسس هذا الإصطلاح على تدبير الميزانية على أساس النتائج (أولا) وإقرار الشمولية في إعتمادات الميزانية (ثانيا).

أولا: تدبير الميزانية على أساس النتائج

يشكل منطق النتائج⁸⁹⁸ إحدى المرتكزات المهمة المعتمدة في الإطلاع الجديد للميزانية، يهدف إلى إحداث تغييرات على مستوى المردودية⁸⁹⁹، ويأتي كبديل اختارت البلاد نهجه عن المنطلق الذي ساد لفترة طويلة وهو منطق الوسائل⁹⁰⁰. إن اعتماد هذا التوجه يشكل مدخلا ضروريا لتدبير الميزانية على أساس النتائج، من خلال اعتماد مقارنة جديدة تنبني على تحديد المسؤوليات الجهوية لتحقيق أهداف المشاريع والبرامج التنموية بالفعالية اللازمة⁹⁰¹. وتستند هذه المقاربة على ثلاث ركائز أساسية⁹⁰²:

- تفويض الاختصاصات الضرورية للقيمين على تنفيذ الميزانية
- منحهم صلاحيات واسعة للتصرف في الوسائل الموضوعة رهن إشارتهم.
- إخضاعهم للمسائلة على أساس ما حققوه من نتائج فعلية.

⁸⁹⁷ - عبد الرزاق لعقابي، مرجع سابق، ص. 207.

⁸⁹⁸ - أمينة عياد، مرجع سابق، ص. 224.

⁸⁹⁹ - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 228.

⁹⁰⁰ - محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب: سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة ميالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2011، ص. 6.

⁹⁰¹ - محمد سكي، مرجع سابق، ص. 244.

⁹⁰² - Al Malya recrue trimestrielle du ministère des finances et de privatisation, N° 3, Février 2007, p. 6.

ويرتكز منطق النتائج على تحقيق فعالية النفقات وإستهداف تحسين مستوى عيش الساكنة الجهوية، من خلال الأخذ بعين الإعتبار العناصر التالية:

- تحديد الأهداف انطلاقا من الحاجيات والأولويات
 - تعبئة الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف
 - التقييم حسب درجة بلوغ الأهداف وأثرها على السكان.
- وتكمن أهمية منطق النتائج في الانتقال من النظرة الجزئية للبرامج إلى المقاربة المندمجة والمتكاملة، التي تساهم في ضمان نجاعة أكبر في نوعية التدخل وفي الأثر الناتج⁹⁰³، كما أن هذا المنطق يمكن من تعزيز ثقافة جديدة على ثلاث مستويات، مستوى التخطيط عن طريق تحديد الأولويات وتفعيل سياسة القرب وعلى مستوى التدبير من خلال الإنصاف والمسؤولية⁹⁰⁴. ان الاعتماد على منطق التدبير بالاهداف والنتائج، سيمكن الجهات من تجاوز ممارساتها التقليدية في تحديد مشاريعها وتنفيذها، لينقلها من التدبير المقيد بالمساطر والوسائل الى نهج تدبيري قائم على الاهداف. كما سيمنحها حرية أكبر في اختيار أشكال التدخل الملائمة لتحقيق الاهداف المحددة سابقا بناء على تحليل دقيق للمتطلبات والحاجيات. وقد كرس القانون التنظيمي للجهات التدبير المالي بحسب الاهداف والنتائج من خلال اعتماد هيكله حديثة لميزانية الجهة. فتبعا للمادة 170 من هذا القانون المجكور اعلاه يتم تقديم نفقات ميزانية الدهة داخل ابواب في فصول منقسمة الى برامج ومشاريع او عمليات، تقسم هذه الاخيرة الى سطور في الميزانية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالانشطة والعمليات المنجزة. على ان يتم ربط كل برنامج باهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة.

ثانيا: إقرار شمولية الإعتمادات

تعدد وجهات النظر حول شمولية الإعتمادات، فالبعض يرى أن من أهداف شمولية الإعتمادات إعادة تهيئة وثائق الميزانية بشكل متناسق وكذلك توضيح الإستراتيجيات

⁹⁰³ - Amal LARHLID, la reforme budgétaire au Maroc et son impacts sur la madenisation de la gestion public, mémoire de DESA, faculté de droit Agdal Rabat, 2005-2006, p. 58.

⁹⁰⁴ - محمد سلكي، مرجع سابق، ص. 249.

التنمية الجهوية⁹⁰⁵ ويذهل آخرون إلى أن شمولية الإعتمادات تهدف إلى منح الوحدات الترايبية الجهوية هامش كبيراً من التصرف والمرونة في التدبير⁹⁰⁶، وفي هذا السياق فهي تعني بالنسبة للجهات تكييف الميزانية مع الخصوصيات الترايبية، عن طريق منح الأمرين بالصرف مرونة من أجل التصرف في الإعتمادات الممنوحة لهم مقابل ذلك تحميلهم مسؤوليات مباشرة عن تنفيذ الأهداف المسطرة لهم.

لذلك فإن شمولية الإعتمادات تعتبر الآلية التي من شأنها تمكين الوحدات الجهوية من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية⁹⁰⁷، لأنها ستسمح بتفويض تدبير الإعتمادات الموضوعة رهن إشارة الأمر بالصرف على مستوى الجهة⁹⁰⁸.

وتتوخى هذه المقاربة تبسيط مساطر تدبيرية الميزانية وتوفير مرونة أكبر في استعمال الإعتمادات، وذلك بتمكين الجهات عند الإقتضاء من القيام بإعادة توزيع اعتماداتها بين السطور داخل الفقرة، ووضع أهداف يمكن قياسها ومؤشرات لتقييم النتائج مقارنة مع الإعتمادات المخولة على صعيد كل فقرة⁹⁰⁹.

وستتيح هذه المرونة في استعمال الإعتمادات التي تشكل المرحلة الأولى في تطبيق منهجية شمولية الاعتمادات المالية إعطاء المزيد من المسؤولية للأمر بالصرف⁹¹⁰، والانتقال في مجال تدبير الميزانية من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

الفقرة الثانية: مراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع

يعد التدبير الجيد للميزانية مدخلا أساسيا لتحقيق الحكامة في مضمونها الشامل⁹¹¹ وهناك أساليب جديدة يمكن اعتمادها من أجل تفعيل الإختصاصات المشتركة في معالجة إشكالية الفوارق الإجتماعية المرتبطة بالنوع الإجتماعي وتحسين الأوضاع المعيشية.

⁹⁰⁵ - Abdelatif BENNANI, reforme budgétaire au Maroc vers le reformement de la performant, de la depense publique, revue marocaine d'audit et de développement, N° 25, 2008, p. 62.

⁹⁰⁶ - Amal LARHLID, op. cit; p. 5.

⁹⁰⁷ - فريزة أشهاب، مرجع سابق، ص. 232.

⁹⁰⁸ - محمد سكل، مرجع سابق، ص. 250.

⁹⁰⁹ - نجيب جيري، مرجع سابق، ص. 194.

⁹¹⁰ - محمد الشطون، مرجع سابق، ص. 15.

أولاً: التعاقد

يعتبر التعاقد أداة رئيسية لتفعيل الاختصاصات المشتركة التي تربط الجهة بالدولة، والعمل وفق منهجية واضحة ورؤية منسجمة لإنجاز المشاريع التنموية على المستوى الترابي⁹¹².

كما يمثل التعاقد بين الدولة والجهات أداة لتعميق عملية اللاتمرکز الإداري الذي يشكل أحد أبرز مرتكزات الجهوية المتقدمة⁹¹³، وذلك عن طريق إدخال علاقات تديرية جديدة مرتكزة على تحسين الأداء، وأساس هذا التعاقد وجود مشاريع ذات غاية مشتركة تلقي بآثارها الإيجابية على الساكنة الجهوية.

ويرى جانب من الفقه أن هذا التعاقد يجب أن يكون نمطا عاديا بين مختلف بنيات المصالح المركزية والجهات⁹¹⁴، بحيث تتجلى الإدارة المركزية عن علاقاتها التقليدية مع الجماعات الترابية خاصة منها الجهات، وذلك بوضع الوسائل الكافية لإنجاز البرامج المحددة في المستوى الترابي، بحيث يرتبط فتح الإعتمادات مباشرة بتحقيق نتائج محددة⁹¹⁵، وبين هذا وذاك يرى جانب آخر أن هذا المقتضى الجديد يتضمن ثلاث عناصر جوهرية، أولها الإلتزامات المتبادلة بين أطراف التعاقد، ثانيهما منح الإعتمادات الكافية لتنفيذ الأهداف والمهام عن طريق توفير هامش من الحرية في استعمال الوسائل الموضوعة رهن إشارتهم.

وأخيرا تحرير تقارير بشأن حصيلة الأنشطة لدورية من طرف الجهات والمصالح اللامركزية.

ويتمثل التعاقد في وضع إطار عام له يحدد حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة، ويغطي عموما مدة ثلاث سنوات وفق أهداف مضبوطة ومتفق عليها، تتولى لجنة للتتبع

⁹¹¹ - مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بين منطق العقلانية القانونية والعقلانية التديرية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017-2018، ص. 18.

⁹¹² - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 243.

⁹¹³ - محمد الشطون، مرجع سابق، ص. 16.

⁹¹⁴ - Amal LAGHLID, op. cit; p. 62.

⁹¹⁵ - محمد حنيني، مرجع سابق، ص. 103.

والإشراف التأكد من مدى تحقيقها، بما يساهم في إنجاز مشاريع تنموية ذات المصلحة المشتركة في خدمة للسكان الجهوية.

إن اعتماد تقنية التعاقد تساهم في تحسين فعالية التنمية الجهوية وتكييفها مع متطلبات النجاعة والمردودية، وذلك من خلال وضع برمجة تقوم على⁹¹⁶:

- دراسة الحاجيات التي يريد المتعاقدون بلوغها.
 - البحث عن الملاءمة بين الحاجيات والموارد.
 - تحسين الأداء بنفس الموارد (ترصد النفقات لتحقيق هدف محدد).
- وتحدد الحاجيات والأولويات إنطلاقا من إرساء نظام معلومات يقوم بجمع وتحليل ومعالجة المعلومات التي تمكن من وضع وتنفيذ وتتبع العقد بما في ذلك متابعة الأداء⁹¹⁷.
- كما تلعب الميزانية العامة دورا حيويا في تقوية ودعم التنمية الجهوية إجتماعيا وإقتصاديا، مما يعزز الارتباط المالي للدولة بالجهات، ويتجسد هذا الارتباط في تقوية وتعزيز التعاقد المالي الترابي⁹¹⁸. بواسطة توطيد العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارات الغير الممركزة المتواجدة بالنفوذ الترابي للمملكة من جهة مع الجماعات الترابية من جهة ثانية، وقد نصت المادة الخامسة من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على أنه: "يتم إعداد قانون المالية للسنة إستنادا إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والإقتصادية والإجتماعية للبلاد..."، وهذا سيسمح لإدارة الدولة الغير الممركزة المتواجدة بالنفوذ الترابي لجهات المملكة، بأن تصبح شريكا فعالا في تحقيق الأهداف الملقة على عاتقها، مع توفير الوسائل الضرورية لتنفيذ الأهداف والنتائج المنتظرة من تنفيذ تدخلاتها⁹¹⁹.

⁹¹⁶ - محمد السكلين مرجع سابق، ص. 261.

⁹¹⁷ - عائشة رحيم، التدبير المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007/2008، ص. 19.

⁹¹⁸ - يحيل التعاقد الترابي على العقود التي تجمع بين فاعلين عموميين أو خواص من مستويات مجالية متعددة بهدف إعداد وتنفيذ وتتبع برنامج يتضمن إجراءات موضوعاتية وتكون له نتائج على التنمية الشاملة لمجال ترابي معين، ويختلف محتوى البرنامج باختلاف الخصائص والإرادات والتحديات على المستوى الترابي، أنظر في هذا الصدد: اللجنة الإستشارية الجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، ص. 46.

⁹¹⁹ - Abdellattif. BENNANI, la reforme budgétaire au Maroc : levier et axelirateur de la reforme de l'Etat, Revie almalya, N° 43, Août 2008, p. 14.

وبغض النظر عن التراتبية في العلاقة التي تربط بين المركز والإدارات الغير المركزية ينبغي تقييم وتطور التجارب المكتسبة في مجال اللجوء إلى عقود البرنامج بين هذين المستويين الإداريين فيما يخص التصريف الترابي لخطط العمل القطاعية وتحويل الإختصاصات والموارد المطابقة لها من المركز إلى المحيط، ومن شأن هذه الصياغة الدولية للإلتزامات المتبادلة بين هذين المستويين، أن يجعل مسار اللاتركيز أكثر شفافية وتحفيزا وترغيبا في المسؤولية⁹²⁰.

ثانيا: الشراكة

تعتمد السياسة الجديدة للشراكة على علاقات التشارك والمساهمة والإستغلال المشترك للموارد المالية والبشرية لتقديم خدمات إجتماعية وإنجاز مشاريع تنموية أو حتى تحمل تكاليف خدمات عامة، كما تشكل إحدى الآليات الرئيسية لترجمة سياسة القرب، وستعلق الأمر بمحاربة الفقر وتحسين ظروف عيش السكان عبر تلبية حاجياتهم الأساسية إعتقادا على إختيار دقيق للمشاريع وللمستفيدين منها⁹²¹.

يتعلق الأمر بمقاربة جديدة للتنمية المنسجمة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الجهات لإنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة تراعي مبادئ الحكامة وتنهض بالديمقراطية الترابية وتفضل سياسة تستجيب لحاجيات السكان⁹²².

وتعتمد هذه التجربة في فرنسا منذ مدة طويلة، حيث تنجز غالبية المشاريع في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا يزال التشارك يلعب دورا مهما في ميدان التسيير العمومي⁹²³.

⁹²⁰ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مرجع سابق، ص. 46.

⁹²¹ - عبد الحميد عواد، قانون المالية ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، 2005، ص. 52.

⁹²² - عائشة رحيم، مرجع سابق، ص. 13.

⁹²³ - Infrastructure et partenariat public-privé, Revue AL MALIYA, N° 38, Juin 2005, p. 13.

ثالثا: مقارنة النوع الاجتماعي

تتجه أغلب الكتابات القانونية إلى أن مفهوم "النوع" هو مفهوم متعدد الإستعمالات، ظهر في الدول الأنجلوسكسونية، ويمثل أداة تحليل وتخطيط وتقييم لمعرفة الواقع⁹²⁴، وتمكن هذه المعرفة من العمل وفق خطة تتمحور حول النساء والرجال والأولاد والبنات نظرا لقيمتها المتساوية وأيضا لإحتياجاتهم المتباينة، ويصفها جانب آخر بأنها تمثل العملية التي تمكن من تقييم القرارات التي تتخذها السلطات العمومية وقياس مدى إسهامها في معالجة إشكالية الفوارق الاجتماعية المرتبطة بالنوع الاجتماعي وتحسين الأوضاع المعيشية⁹²⁵.

وبين هذا وذاك، تبقى مقارنة النوع الاجتماعي من الوسائل المكرسة المنهجية التي تركز على النتائج وبالأخص مقارنة النوع الاجتماعي لأنها تنطوي على مراعاة الميزانية الجهوية المختلف إسهامات الرجال والنساء والحرص على الاستجابة للحاجيات الآنية أو الاستراتيجية لهم، هذه المقاربة لا تهدف إلى تخصيص ميزانية لكل فئة منهم، وإنما تؤمن بالإنصاف بينهم في مجال توزيع الموارد.

وتتوخى ميزانية النوع الاجتماعي إعادة توثيق العلاقة بين الموارد المرصودة وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمنشودة والتي يتم قياسها بواسطة مؤشرات النجاعة، وفي هذا الإطار يأتي إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في مسلسل تحضير الميزانية لتتويع المجموعة من المنجزات والإصلاحات التي شهدتها البلاد في السنوات الأخيرة بهدف إرساء مبادئ المساواة والعدالة.

إن مأسسة إدماج النوع الاجتماعي في ميزانية الجهة والانخراط المتزايد للفاعلين الترابيين، يؤكد على الأهمية التي تكتسيها هذه المقاربة، لأن إدماج النوع الاجتماعي في الميزانية يسعى لتحقيق أهداف أهمها⁹²⁶:

- تقوية الجهود لمحاربة الإقصاء

⁹²⁴ - محمد سكلي، مرجع سابق، ص. 269.

⁹²⁵ - Noufisa EL MOUHADIDI, Les fondements de la politique budgétaire du genre au Maroc, REMALD, N° 25, 2008, p. 113.

⁹²⁶ - فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 207.

- ضمان توزيع أفضل للموارد

- الاستجابة لهاجس العدالة والفعالية والإنصاف.

الفرع الثاني: سبل دعم التمويل الجبائي الجهوي

بالرغم من أهمية المقتضيات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجهات وباقي الجماعات الترابية، فإن وجود مجموعة من الحدود على مستوى بنية النظام الجبائي الترابي والمحلي تفرض اتخاذ مجموعة من التدابير قد تساهم في تحسين مصادر التمويل الجبائي لهذه الوحدات الترابية، ولقيام الجهات والاختصاصات المسندة إليها تحتاج إلى توفير موارد مالية كافية، لكن دور الموارد الجبائية لازال غير كافي لتغطية جميع نفقات الجهة، بل حتى الطريقة المعتمدة في توزيع وتقوية الموارد المالية المحولة من طرف الدولة يتسم بعدم التوازن العادي بين مختلف الجماعات الترابية، كما أن القانون 47.06 يحتاج للإصلاح قصد مواكبة المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 111.14، كما يسجل غياب مقتضيات قانونية خاصة بالملزم على مستوى النص الجبائي، لأن الاعتراف القانوني بدور الملزم كشريك رئيسي في التنمية الجهوية والترابية، من شأنه أن يساعد في قبول واستيعاب النص الجبائي من طرف الملزمين، وبالتالي أداء الرسوم الجبائية.

الفقرة الاولى: تجاوز الحدود المرتبطة بتدبير الجبايات المحلية وتوزيع الضرائب

المحولة من الدولة إلى الجهات

تعرف الإدارة الجبائية الترابية مجموعة من الإكراهات على مستوى تدبير الرسوم المحلية.

أولاً: إصلاح الإدارة الجبائية

أصبح لازماً إعادة النظر في هيكلية الإدارة الجبائية⁹²⁷ قصد تحقيق الفعالية والنجاعة في هذا المرفق العام.

هذا الجهاز يحتاج إلى إصلاح جذري⁹²⁸ سواء على مستوى البنية أو طريقة الاشتغال، حيث نلاحظ أن وضعية موظفي شساعة المداخل، تختلف عن وضعية موظفي

⁹²⁷ - يوسف الشبيهي، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015/2016، ص. 254.

وزارة المالية بالرغم من تشابه الأدوار في كثير من الحالات، حيث نجد أن موظفي وزارة المالية لهم امتيازات وحقوق لا يتوفر عليها موظفي شساعة المداخل، ويمكن اعتبار هذا التمييز من أهم أسباب سوء تدبير الرسوم المحلية نظرا لعدم المساواة في الحقوق بين الموظفين.

كما نلاحظ خضوع الشسيع لسلطة كل من رؤساء المجالس والمحاسبين، وهو معطى قد يكون سببا للتمييز بين الملزمين، وقد يتم توظيف الجباية المحلية كأداة انتخابية من طرف بعض الرؤساء، لذلك وجب التفكير في رسم معالم العلاقة بين رؤساء المجالس وشساعة المداخل.

ولضمان تحصيل سليم للرسوم المحلية وجب الاهتمام بالشيسيعيون عن طريق منحهم بعض الامتيازات توازي المهام المنوطة بهم، وذلك بتحفيز هذا الجهاز لأنه يعد من النقط الرئيسية لتحسين تدبير الجبايات المحلية. بالإضافة إلى تحسين ظروف الاستقبال بهذه الإدارة وتوفير ظروف محفزة للملزم عند أدائه للرسوم بشساعة المداخل، من خلال توفير ظروف مشابهة لتلك الموجودة في بعض المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص.

كما وجب الإشارة إلى سوء ظروف استقبال الملزمين على مستوى شساعة المداخل، وكذلك غياب وسائل رقمية للإرشاد وتوجيه الملزمين⁹²⁹، مما قد يكون دافعا وسببا في عزوفهم عن أدائهم الدين الجبائي.

لذلك وجب الاهتمام الكافي بالملزم، من خلال تمكينه من مجموعة من الحقوق والتحفيزات التي تمكنه من أداء الدين الجبائي. وبقراءة القانون رقم 47.06 نلاحظ أنه لا يتضمن أي باب خاص بالملزم لذلك يجب تخصيص بنود ضمن القانون الجبائي المقبل تبين حقوق الملزم في علاقته مع الإدارة الجبائية الترايبية.

كما وجب الاهتمام بالتكوين المستمر لموظفي الإدارة الجبائية⁹³⁰، من أجل مواكبتهم للمستجدات القانونية والتدبيرية المرتبطة بالرسوم المحلية، كما وجب استعمال

⁹²⁸ - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 233.

⁹²⁹ - نفس المرجع سابق، ص. 247.

الإدارة الجبائية للمعلومات في تدبير بعض الرسوم قصد تعميم استعمال التكنولوجيا الحديثة⁹³¹ في هذه العملية لضبط عدد الملمزمين والأداء والتقدم... لهذا فالجهات وباقي الجماعات الترابية مطالبة بالاستفادة من تجربة المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة في هذا المجال، لكي تتمكن من ضمان تدبير جيد للجبائيات المحلية.

ثانيا: إصلاح النظام الجبائي الترابي:

إن تحليل بنية النظام الجبائي المحلي تبين أنه يحتاج إلى مجموعة من الإصلاحات، وذلك لمواكبة المستجدات الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهات وباقي الجماعات الترابية، لهذا وجب القيام بمجموعة من الإصلاحات على مستوى النص القانوني⁹³² قصد توسيع الوعاء الجبائي وذلك بإحداث رسوم جديدة لفائدة هذه الوحدات الترابية كالرسم البيئي، كما هو الحال في الأنظمة الجبائية المحلية المقارنة⁹³³، وكذلك على المصانع الملوثة للبيئة، وكذلك بعض الأعمال المرتبطة بالعالم القروي بصفته الأكثر اعتمادا على الموارد المحولة من طرف الدولة بدل الجبائيات المحلية كفرض رسم على عملية حفر الآبار الكبيرة الموجهة للفلاحة الكبرى المسقية والعصرية، بالإضافة إلى ضرورة التقليل من حجم الإعفاءات نظرا لأهمية إخضاعها للرسوم المحلية عوض إعفائها لدعم مالية الجهات وكذلك باقي الجماعات الترابية والتي تتسم في غالبيتها بضعف الجبائية، كما أن المشرع مطالب بإعادة النظر في بعض الرسوم المحلية كالرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ، حيث لا تستفيد منه جميع الجهات، نظرا لعدم توفرها على موانئ كجهة فاس مكناس وبني ملال خنيفرة ودرعة تافيلالت، كما يجب أن يكون الإصلاح المرتقب بعيدا عن المزايدات السياسية أو مجالا لحماية امتيازات فئة معينة. لأن الحباية المحلية في الدول المتقدمة تعتبر ركيزة أساسية لدعم البرامج والمشاريع التنموية.

⁹³⁰ - Mouha OUMATO, la formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire N° double 2-3, Janvier- Juin 1993, p. 37.

⁹³¹ - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 266.

⁹³² - يوسف الشبيهي، مرجع سابق، ص. 235.

⁹³³ - محمد شكيري، تحديد الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبائيات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66، 67، 2006، ص. 58.

في حين ورغم أهمية الإصلاحات التي عرفها النظام الجبائي المحلي بالمغرب فإنه لازال محتاجا إلى بناء جديد، محايد (سياسيا) ومتكامل، لكي يقوي مكانة الموارد الجبائية ضمن مجموع موارد الجهات والجماعات الترابية⁹³⁴.

الفقرة الثانية: اعادة النظر في توزيع مساهمة الدولة بين الجهات

إن المرسوم رقم 997.2.15 بتاريخ 30 دجنبر 2015 المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمة الدولة بين الجهات اعتمد معايير غير منطقية لتوزيع مساهمات الدولة بين هذه الوحدات الترابية، فنسبة 37.5% بناء على عدد الساكنة كأحد معايير التوزيع يجانب الصواب كثيرا، لذلك وجب مستقبلا اعتماد مؤشرات لها علاقة بالتنمية، وبرجوعنا إلى نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى بالمغرب سنة 2014 يتبين أن الجهات التي تعرف نقصا على مستوى التنمية بكل أبعادها ستستفيد من دعم أقل مقارنة مع الجهات التي لها موارد ذاتية مهمة، وذلك ما يمكنه استخلاصه من الجدول التالي⁹³⁵:

جدول 19: يبين توزيع عدد سكان المغرب حسب الجهات

الجهة	عدد السكان	المساحة (كلم2)
درعة – تافيلالت	1634212	115,592
طنجة تطوان الحسيمة	3556729	15.120
الشرق	2314346	90127

⁹³⁴ - المحجوب الدربالي، آفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي، المنازعات الضريبية وتحصيل الديون العمومية، الجزء الأول، منشورات مجلة القضاء المدني، سلسلة دراسات وأبحاث، 2015، ص. 134.

⁹³⁵ - نتائج الإحصاء لسنة 2014. أنظر موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.ma.

38.881	4231164	فاس- مكناس
18,385	3178926	الرباط سلا -القنيطرة
36.238	2519514	بني ملال - خنيفرة
25.830	6830500	الدار البيضاء - سطات
40.345	4511933	مراكش - آسفي
59.071	2676847	سوس ماسة
58.071	433847	كلميم واد نون
201.240	367758	العيون - الساقية الحمراء
131.00	152000	الداخلية - وادي الذهب

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط نتائج احصاء 2014

إذا قمنا بتحليل معطيات الجدول أعلاه نجد أن جهة الدار البيضاء سطات تأتي في المرحلة الأولى من حيث الاستفادة حسب معيار عدد السكان، ثم بعد ذلك جهة الرباط - سلا - القنيطرة علما أن أهم الاستثمارات العمومية متمركزة في هذا المحور كما يبين ذلك بجلاء الجدول التالي⁹³⁶:

جدول 20 : يبين توزيع الاستثمارات العمومية حسب الجهات.

الجهة	توقعات 2016	النسبة %
درعة - تافيلالت	2189	2
طنجة تطوان الحسيمة	11212	10.4
الشرق	3686	3.4
فاس- مكناس	5130	2.8
الرباط سلا -القنيطرة	28731	26.4

⁹³⁶ - مجلة المالية، ملف خاص بالمالية المحلية: تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29 يناير 2016، ص. 17.

2.8	3045	بني ملال – خنيفرة
36.8	39731	الدار البيضاء – سطات
6.1	6611	مراكش – آسفي
3.1	3354	سوس ماسة
1.3	1401	كلميم واد نون
1.3	23.14	العيون – الساقية الحمراء
0,6	670	الداخلية – وادي الذهب

المصدر: إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط حول توزيع الاستثمارات بين الجهات

يتبين من خلال ما سبق أن معايير توزيع مساهمة الدولة للجهات يتم وفق صيغة يجب إعادة النظر فيها في تقديري الشخصي، فالأصل أن الجهات ذات الموارد المحدودة يجب أن تحصل على دعم أكبر من الجهات التي لها موارد متعددة، وبالتالي فالجهات التي تعرف نقصا على مستوى الاستثمارات العمومية بكل أنواعها وضعفا في الموارد الجبائية في حاجة ماسة أكثر من غيرها إلى مساهمة أكبر وتحويلات أكثر من طرف الدولة من أجل تحقيق إقلاع اقتصادي حقيقي وتنمية شاملة تحرر الإنسان المغربي من عقدة التفاوتات المجالية والاجتماعية. هذا بالإضافة الى ضرورة العمل على تاهيل الجهة لاستقطاب المشاريع الاستثمارية عن طريق ثقافة التنمية الجهوية بواسطة المقاولات وتشجيع الابتكار والذكاء الترابي مع اعتماد الآليات الحديثة للتعريف بمؤهلات التراب الجهوي كالتسويق الترابي الذي يعتبر كالية للرفع من القدرات الاقتصادية للجهات مثلا.

خاتمة الفصل الثاني

إن تحقيق الإستقلال المالي للجهات رهين بتوفير مجموعة من المقومات والشروط والمقاربات الكفيلة بضمان تمكين مؤسسة الجهة من ممارسة اختصاصاتها اعتمادا على مواردها المالية الذاتية، مع حرية اتخاذ القرارات المالية بعيدا عن تدخلات المركز. وذلك بتعزيز إمكانية التمويل الذاتي عبر تقوية الموارد المالية الذاتية وحرية تحديدها. والرفع من مردودية النفقات الجهوية وترشيدها، وتوجيهها لإنجاز البرامج التنموية والمشاريع الهيكلية إضافة لاعتتماد آليات التدبير المعمول بها في القطاع الخاص في عصرنة تدبير مالي الجهة.

ونظرا لأهمية مبادئ الحكامة الجيدة في الرفع من نجاعة ومردودية التدبير المالي للجهات، أصبح لزاما تدقيق أوجه تدخلات الجهة ومنحها حرية صناعة القرار المالي الجهوي وتمكينها من الوسائل و الإمكانيات الكافية للقيام بادوارها التنموية في مجالات اختصاصاتها، مع العمل على توضيح المهام وتجاوز تداخل الاختصاصات بين الجهة والدولة وتخفيف قبضة هذه الأخيرة على مالية الجهة، وتجويد آليات الرقابة بشكل يساهم في ضمان شفافية الممارسة المالية، ومن تم تقوية مالية الجهة وتعزيز مكانتها كفضاء قرار مستقل عن تدخلات المركز وهو تقرر وتثبتته الفرضية الرابعة والخامسة التي أشرنا إليها في مقدمة البحث : تدل الممارسة المالية للجهات على ضعف استقلالها المالي عن الإدارة المركزية بالنظر إلى طبيعة مواردها المالية التي لا تشكل ضمنها الموارد الذاتية إلا نسبة ضعيفة، مقابل حجم الموارد المحولة من الدولة، إضافة إلى التدخلات الواسعة للإدارة المركزية وأجهزة الرقابة على مستوى المقررات المالية للجهة. / ارتهان الاستقلال المالي بتوفير المقومات والشروط المدعمة والمعززة للاستقلال المالي، أهمها تدعيم إمكانيات التمويل الذاتي وتحديث التدبير المالي وإعمال مبادئ الحكامة الجيدة.

وإذا كان تاريخ السياسات الجبائية المحلية في المغرب، قد عرف ميولا واضحا نحو جعل المصالح الجبائية للدولة تلعب دورا محوريا في تجبير واجارة الجباية المحلية، سواء على مستوى تحديد الوعاء أو التحصيل، فإن توجهات دستور 2011 في موضوع

دعم اللامركزية الجهوية بات يفرض اجراء الاستقلال المالي لهذه الوحدات الترابية، في اطار من التضامن بين جميع هذه الجماعات الترابية، موازنة مع الابقاء على التدخل المالي للدولة للاسهام في سد العجز في مجالات التنمية البشرية والتجهيزات التحتية والبنيات الاساسية، وتدعيم السلطة المالية والجبائية للجهات ،فضلا عن ضمان التوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات ، قصد التخفيف من التفاوتات الاجتماعية والمجالية بينها تفعيلاً للفصل 142 من دستور 2011.

خاتمة القسم الثاني

يرتبط مفهوم التنمية الجهوية بقدرة الجهات على برمجة المشاريع التنموية وفق مقارنة استراتيجية تضع أهداف واضحة في حدود الإمكانيات المتاحة والممكن توفيرها، وبتقوية جاذبية مجالاتها الترابية لاستقطاب المزيد من الاستثمارات في كل المجالات الصناعية والسياحية و الفلاحية وغيرها، والتي تساهم بدورها في إنعاش الاقتصاد الجهوي، ويرتقب من الجهة في إطار الجهوية المتقدمة أن تساهم في التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية للبلاد وفي الاستثمار الأمثل لمؤهلاتها ومواردها الذاتية ومشاركتها في إقامة وإنجاز المشاريع الكبرى المهيكلية لترباها، وتحقيق ذلك يتوقف على تأهيل الجهة لتدبير مشاريعها الذاتية من جهة، ولاستقطابها للاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء من جهة ثانية.

وتأهيل الجهة لتدبير ناجع للمشاريع يفرض تقوية قدراتها التدبيرية من خلال ضمان أسس استقلالها الإداري وتعزيز إمكانياتها المالية في أفق تحقيق استقلالها المالي، كما يتوقف على حجم الصلاحيات والسلطات المخولة لها وعلى هامش حريتها في التصرف والتقرير في قضاياها تفعيلا لمضمون التدبير الحروباقي المبادئ الأخرى التي يركز عليها التنظيم الترابي والجهوي بالمغرب.

كما أن تحقيق التنمية المندمجة على المستوى الجهوي، يفرض تشجيع مساهمة القطاع الخاص في إقامة المشاريع والاستثمارات وإحداث مناصب الشغل، وهو ما يقتضي إعادة تنظيم وتجهيز التراب الجهوي الذي تمارس فيه المقاولات نشاطها بغرض توفير بنيات محفزة لاستقبال الأعمال ورواجها، واعتماد المجالس الجهوية للتقنيات الحديثة التي تمكنها من دخول غمار المنافسة لجذب الاستثمارات والمشاريع التنموية ووضع استراتيجية للتعريف أكثر بالتراب الجهوي والترويج لمختلف العناصر المكونة له مع توفير قاعدة المعطيات عن مختلف المؤشرات القطاعية على المستويات الجهوية لتسهيل الاطلاع عليها من مختلف الفاعلين وبالتالي توجيه المشاريع نحو المجالات الأكثر خصاوصا وتجاوبا مع انتظارات الساكنة.

ولقد حاول المغرب أن يسير في الجهوية بشكل تدريجي وذلك بخلق وحدات ترابية بهدف التلاؤم بين متطلبات الدولة والتراب الوطني والظروف المحيطة بالبلد، وهكذا كانت مستجدات دستور 2011 في الشق المتعلق بالجهوية وقبلها الخطابات الملكية التي وضعت الأسس والأهداف والمرتكزات التي يجب أن تقوم عليها الجهة .

كما نجد أن الجهة أخذت مكانة فاقت كل التوقعات، حيث تم تخصيص الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى في دستور 2011.

وتطرقت إلى المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وخصوصا جانب الوظائف التنموية لهذه المؤسسة والذي يتطلب جهدا كبيرا في عملية التنزيل لتحقيق دفعة قوية للديمقراطية المحلية.

واخيرا أن خيار الجهوية هو المدخل لتجاوز مجموعة من المعوقات والإختلالات والعبور نحو تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية الجهوية الشاملة والمتوازنة والمندمجة.

و أكد أن تنزيل هذا الورش اعتمد قلب معادلة التدبير الترابي للمملكة عبر منح هيئات اللامركزية الجهوية الصلاحية والإختصاصات الضرورية لتحويل الجهة إلى إطار للتنمية عبر مجموعة من المبادئ الدستورية وآليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية والتي لا زالت في مراحلها التأسيسية.

كما يتوقف التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة على مجموعة من الإجراءات وأهمها إعداد ميثاق وطني لعدم التركيز يهدف إلى بناء نظام فعال لإدارة لامركزية يعتمد مقاربة ترابية قائمة على نقل الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى الجهات مع توفير الإمكانيات المادية الضرورية لاشتغال صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات. مع احترام المصالح المركزية لتعاقداتها بخصوص الموارد المحولة من الدولة إلى الجهات خصوصا وأنني لاحظت أنه خلال سنين 2016-2017 لم يتم احترام الإلتزام بكل التعهدات المالية لتنفيذ كل البرامج المسطرة، حيث أن الجهات منخرطة في تنفيذ الاختصاصات المشتركة وهي متذبذبة إن لم نقل لم تبدأ بعد تنفيذ اختصاصاتها الذاتية بالشكل المطلوب.

ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى ثقافة المنتخبين الجهويين والصعوبات التي واجهوها في عدم إختيار الأولويات التي تدخل في الاختصاصات الذاتية للجهة وكذلك إلى إشكالية التحديد الدقيق لكل الاختصاصات.

خاتمة عامة

حاولت من خلال هذا البحث الإجابة عن الإشكالية المحورية التي توطره بإعتماد دراسة تحليلية لمختلف الجوانب المتعلقة بالموضوع فتوصلت إلى جملة من الخلاصات أبرزها أن البعد الجهوي يعد الإطار المناسب لصياغة المخططات والبرامج التنموية وكيفية تنفيذها، ذلك أن السلطات المركزية لا تستطيع تدبير مختلف المشاريع والأوراش ذات الطابع الترابي على المستوى المجالي، لتبرز بذلك ضرورة تقسيم المجال إلى مناطق متوازنة من حيث التجهيزات والإمكانات، تتاح معها للوحدات الترابية سلطة اتخاذ القرار والتدبير المستقل للمشاريع بدءا بتحضيرها وصياغتها، ثم إقرار إنجازها وتقييم تنفيذها، فالبعد الجهوي يعتبر آلية تنموية أكثر من مجرد مجال لتنفيذ البرامج والمشاريع.

وإذا كان النظام اللامركزي يتأسس على منح إختصاصات تقريرية واسعة لهيئات جهوية تتمتع باستقلال إداري ومالي، قادرة على تسيير الشؤون الترابية وتحقيق التنمية المنشودة عبر أدوات قانونية، تدبيرية، مالية وبشرية فلا يمكن تصور نجاح أي نظام لامركزي بوجود جهات ضعيفة القدرة التدبيرية، وعلى هذا الأساس تعد قدرة التدبير الناجح للبرامج والمشاريع التنموية بالحرية المطلوبة والمناسبة، إحدى أهم مرتكزات التنمية الجهوية.

كما أن تعزيز وتفعيل الضمانات الدستورية والقانونية المتعلقة بتقوية الاستقلال المالي للجهات، يعتبر من أهم مرتكزات التدبير الفعال للتنمية الجهوية، وإذا كانت الإرادة السياسية والنصوص التشريعية تؤكد على حرية التدبير والتنفيذ كمبدأ عام، فإن هذه المقتضيات تبقى عامة ولا تركز على حرية برمجة المشاريع وتنفيذها من قبل الجهات، وعلى ذلك يعد الحق في التدبير المستقل للتنمية الجهوية وإقرار المشاريع المساهمة فيها أبرز أسس العملية التنموية.

من جهة أخرى فإن واقع الممارسة يؤكد ضعف ثقافة التدبير الحديث لدى المسؤول الجهوي لأسباب عديدة، تساهم فيها عوامل متداخلة تحول دون الإرتقاء بالمشاريع إلى مستويات الإنجاز المطلوبة وبمقاييس الجودة المعمول بها دوليا، ولذلك فإن الإهتمام اليوم

بمقومات التدبير العمومي الجديد، أضحت تفرض المراجعة العملية للحدود بين القطاعين الخاص والعام، وبين الحقول الإقتصادية و الإجتماعية كمدخل أساسي لإعادة صياغة المهام والأدوار والوظائف بشكل يسمح باستعمال موفق للقدرات و الامكانيات والوسائل ، لخلق فعل جديد مؤسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات والمهام في سبيل إحداث قطيعة مع المقاربات التقليدية لتدبير الشأن العام الترابي الذي أفرز ما أصبح يعرف بأزمة الحكامة، ثم إن ضعف تطبيق الجهات للآليات التدبيرية الحديثة، في مختلف مراحل مشاريعها التنموية أفرز جملة من الإختلالات تأخرت المجالس الجهوية في معالجتها وبالأخص محدودية التصور والبرمجة والتخطيط والإشراف على البرامج والمشاريع، وعدم الإهتمام بدراسات جدواها التقنية والإقتصادية والإجتماعية، وضعف ثقافة التدبير بالنتائج، وصعوبة التحديد المسبق للأهداف في ظل ضعف الإمكانيات والقدرات، إلى جانب تهميش منطق تحديد الأولويات وفق الحاجيات الملحة للمواطنين، وغياب الشفافية في مختلف مراحل تدبير معظم المشاريع، وغياب الإنسجام والتوافق حول ترتيب أولويات لائحة المشاريع التي يقرر تنفيذها فوق مجال ترابي معين خلال مدة زمنية محددة بسبب تعدد المتدخلين وضعف آلية التنسيق بينهم، وغياب الرؤية الشاملة في كل تراب الجهة حيث نجد مشاريع موجهة بهاجس إنتخابي محض في جزء من جغرافية الجهة، كما أن تحقيق المشاريع للأهداف المتوخاة منها يتطلب اعتماد التقييم كأحد أوجه المراقبة

إن تعدد مشاكل تدبير المشاريع التنموية الجهوية يؤثر سلبا على مصداقية التدخل العمومي الجهوي، ويساهم بالتالي في استمرار محدودية دور الجهة في التفعيل الإيجابي لاختصاصاتها كمقرر ومنفذ للمبادرات التنموية، واستمرار مظاهر تبذير المال العام، ثم ضعف استجابة المشاريع لحاجيات وانتظارات المواطنين، لذلك فإن تحقيق التنمية يتطلب توفير شروط مناسبة تتاح معها للجهات فرصة التدبير الحر بمقومات جديدة تتوخى الإقتصاد والفعالية والمردودية.

وإذا كان الهدف الرئيسي للجهة هو تحقيق التنمية فإن وصول مبتغى كهذا، لن يتم إلا بتكثيف وتنسيق جهود المتدخلين والشركاء والمساهمين في الفعل العمومي الجهوي، في إطار إصلاح جهوي يكفل التوازن والتضامن والانسجام بين مختلف المناطق والجهات

لتحقيق نتائج أفضل، فالإشارة واضحة على ان الجهة تحتل مكانة الصدارة في التنظيم اللامركزي وتستند على أسس ومقومات واضحة تحدد الصلاحيات والمسؤوليات والإمكانات في إطار منظومة جديدة للتدبير تتوخى تحسين الأداء.

فالرهان الأساسي الذي يتعين ربحه، هو اعتماد منهج لتوزيع السلط والأدوار بين الدولة والجهة على أساس الاختصاص والتنسيق والتكامل والشراكة و التعاقد، وذلك في إطار منظور شمولي ومندمج لتطوير اللامركزية وعدم التمركز على المدى المتوسط والبعيد، وهذا يتطلب تجاوز التباين الحالي بين الخطاب السياسي والممارسات الملموسة في مجال تنزيل الجهوية المتقدمة من خلال انتهاج مقاربة موضوعية مبنية على إرادة سياسة وطنية واضحة والتزام جماعي لتشييد صرح الجهة الجديدة على أسس متينة وعقلانية ومضبوطة انطلاقا من تراكمات التجارب السابقة.

و نظرا لمحدودية الموارد المالية المتوفرة و تزايد متطلبات التنمية أضحي من اللازم تشجيع مساهمة القطاع الخاص وكافة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين على مختلف المستويات الوطنية والجهوية، ودعم المبادرات الفردية والجماعية لتحقيق التنمية الشاملة وذلك عن طريق الديمقراطية و تمكين النخب الجهوية من المشاركة الفعلية في تدبير الشأن الجهوي مع توفير شروط المشاركة الواسعة للسكان لضمان حقها وواجبها في اقتراح وتتبع تنفيذ وتقييم كل البرامج التنموية بالجهة لذا يجب التركيز على وضع الأسس الموضوعية لدمقرطة مشاركتها في بلورة المشاريع التنموية ومن ثم مساهمتها في عملية التنمية. كما أن تدبير وتحقيق التنمية الجهوية، يفرض ترسيخ ثقافة المشاركة في أي مشروع تنموي.

إن الجهات يجب أن ينظر إليها كمقاولات كبرى، وعليها نهج سياستها بذكاء في سياق التنافس والتكامل، وأن تقوم كذلك بإدماج أنظمة ذكية في سيرورة اتخاذ القرار وتكوين أصحابه كضرورة من ضروريات الذكاء السياسي والترابي، فهي مطالبة بأن تنظم نفسها وتبتكر حلولاً خاصة لمواجهة التحولات، وأن تعمل على الرفع من تنافسية مجالاتها وتتيح شروط تنميتها المستدامة، وال تنمية كهذه تقتضي ليس فقط تعبئة كافة للإمكانات الذاتية للجهات ، بل أكثر فأكثر إدماج فرص الاستفادة من حركية البضائع والأشخاص

والمعارف التي تتيحها عولمة الاقتصاد، لذلك فإن كل جهة مطالبة باعتماد مجموعة من الميكانيزمات والتقنيات الحديثة للتدبير المستمدة من عالم المقولة التي تساعد على الترويج والتعريف بمؤهلاتها، بغرض استقطاب الاستثمارات التي تساهم في إنعاش تنميتها وتقوية اقتصادها، على أساس أن التنمية المندمجة لا تقتصر على ما تنتجه الجهات من برامج تنموية ذاتية، بل تتطلب فتح مجالاتها أمام رساميل خاصة في أفق تكريس وتعزيز التنمية الجهوية بواسطة المقولة.

فالرهان سيظل متمثلاً في تمكن كل جهة من التموّع في رقعة المدن العالمية الكبرى للفوز بحصص من السوق وخلق ثروات ومناصب شغل، وهو ما يتطلب مجهود استثنائي لتقوية وتعزيز البنيات التحتية لاستقطاب مزيد من الاستثمارات

إضافة إلى هذا، وجب التركيز على العنصر البشري وإيلائه العناية اللازمة لتأهيله من خلال تأطير المنتخب والموظف وتكوينه في المجالات ذات صلة بمهامه لكي يصبح مؤهلاً لصياغة التصورات والبرامج والمشاريع التنموية، كما أن الضرورة تفرض إيجاد نخب جهوية تتلاءم والبنية الإدارية المستقبلية للجهة التي تفرض نفسها بشكل كبير مع إرفاقها بإذكاء روح المسؤولية لدى هذه النخب وتقديم الحساب

أضحى الجميع وأكثر من أي وقت مضى، مقتنعاً بضرورة تفعيل الجهوية المتقدمة للإستجابة لتطلعات مختلف المكونات والفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالجهة هي مستقبل الاستثمار و فرصة للاستعمال المعقلن للموارد المختلفة، ومجالاً للإبداع والتجديد والابتكار.

كما أن نجاح الجهوية المتقدمة يتطلب الإسراع بإصلاح شامل للمنظومة الجبائية كرافعة لتنمية موارد الجهة، وتحسين مناخ الأعمال وضمان الانسجام والتجانس مع النظام الضريبي الوطني، واستبدال المنظومة الحالية التي تعتبر متجاوزة في ظل واقع ترابي جديد وجهوية متقدمة وكاستحضار للتجارب المقارنة، كالنموذج الفرنسي مثلاً، نجد أن موارد جماعاتها الترابية ارتفعت سنة 2012 إلى حدود 227 مليار أورو، وهي موارد تستند بالخصوص على الجبايات المحلية، أما في ألمانيا فنسبة الضرائب المرصودة من قبل الدولة

للجهات تتعدى 50%. إذ أن أهم الموارد المالية يتم اقتسسامها بين الولايات والاتحاد الفيدرالي، أحيانا بالتساوي، وأحيانا أخرى بنسب مختلفة.

لأجل ذلك فالتدبير المالي الجهوي لابد وأن يتأسس على مقاربات استراتيجية منسجمة مع واقع باقي الجماعات الترابية وأولوياتها وحاجياتها التنموية، مع تكامل آليات الإعداد والتنفيذ وتلاؤمها مع قواعد التشخيص والتنزيل ووضع برامج التنمية الجهوية والتركبة المالية للمشاريع المهيكلية انطلاقا من الميزانية الجهوية ومساهمة الدولة وباقي الفاعلين مع ابداع حلول جديدة للتمويل.

ومن خلال دراسة النظام المالي للجهات في ضوء قانونها التنظيمي، يتضح أن هذا الأخير يشتمل على مجموعة من المستجدات التي تهم مالية الجهات، سواء من حيث مواردها وتقنيات تدبيرها او من حيث الرقابة الممارسة عليها، إلا أنه يبدو واضحا أن المقترحات الواردة في النص القانوني الجديد، وبالأخص تلك المتعلقة بالموارد المالية، لازالت غير كافية مقارنة مع تعدد المهام المسندة للجهات من أجل تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة، ولذلك لا بد من إتخاذ إجراءات مرافقة ومواكبة لتقوية تلك الموارد من خلال البحث عن طرق مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل بما في ذلك موارد صندوق التاهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات ومنح هذه الوحدات الترابية حرية أكبر للاقتراض مع تعزيز قدرات صندوق التجهيز الجماعي كما وجب إحداث منظومة لتتبع وتقييم النتائج المحصلة وخصوصا في مجال التدبير المالي.

وإذ أسترشد بالخطابين الملكيين لصاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية للبرلمان لسنة 2017، وبمناسبة الاحتفال بعيد العرش لنفس السنة؛ واعتبارا لكون الجهوية هو ورش إصلاحي مهكل للدولة. وفي هذا الصدد يمكنني أن أقدم بالمقترحات والأفكار التالية:

- إطلاق مسار تشاوري بين الجهات وكافة السلطات الحكومية المعنية بشأن الإطار العام للتعاقد بين الدولة والجهات. بما في ذلك مضامين هذا التعاقد وشروطه والأهداف المراد بلوغها من خلاله.

- تمكين المصالح الخارجية لمختلف القطاعات الحكومية من صلاحيات تمكنها من التعاقد تحت إشراف القطاع الوصي حول التزامات برامج التنمية الجهوية وأجراً تلك التعاقدات في إطار لازمة اللامركزية واللاتركيز الإداري.
- خلق آلية للحوار والتشاور ومأسستها بين الحكومة ورؤساء مجالس الجهات من خلال جمعية جهات المغرب، تهتم بالقضايا المتعلقة بالتنمية على المستوى الجهوي والمرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية القطاعية جهوياً.
- الإستئناس ببرامج التنمية الجهوية ضمن المجهود الوطني لمراجعة النموذج التنموي الذي دعى إليه جلالة الملك بمناسبة افتتاح السنة التشريعية لسنة 2017.
- اعتماد مقاربة جديدة في توزيع الإمكانيات المالية المرصودة للجهات، تعتمد على سبيل المثال لا الحصر مؤشرات الفقر والهشاشة على مستوى الجهات، نسب التجهيز بالبنية التحتية الأساسية ومؤشر الولوج إلى الصحة وإلى التمدرس.
- تبني توصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والقاضية بإنشاء قطب اجتماعي على المستوى الجهوي في إطار اللاتمركز الإداري، من أجل تقوية التنسيق بين الجهة والقطاعات الحكومية غير الممركزة المشكلة للقطب الاجتماعي؛
- اعتماد مسار تجريبي لممارسة الاختصاصات المشتركة للجهات (المواد 91 إلى 93 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات) وكذا الاختصاصات المنقولة للجهات (المواد 94 إلى 95 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات)، مع تحديد إطار تنظيمي ملائم وموحد لهذا المسار.
- التنزيل الأمثل للإمكانيات القانونية المتعلقة بإحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية للإجابة على التحديات المتعلقة بأجراً سياسات عمومية قطاعية تهم وحدات سوسيو مجالية متباينة.
- تطوير، تنويع وتجديد الإطار القانوني والتنظيمي والعملية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، في إطار ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها، بما في ذلك تسهيل شروط إبرام هذه الشراكات وتعبئة الموارد المالية اللازمة لها.

- تنظيم لقاءات علمية تشاورية مع أجهزة الرقابة القضائية والإدارية على المالية الترابية من أجل تحديد تشاركي للتوصيات ذات الأولوية التي يمكن إجرائها على المديين القصير والمتوسط في مجال التدبير المالي للجهات.
 - تبني الإشكاليات المتعلقة بالشباب والمرأة ضمن مسارات إقرار السياسات العمومية الجهوية.
 - التزام المجالس الجهوية بالقضايا المرتبطة بالمناصفة بين الجنسين، وبالطفولة والشباب والإعاقة.
 - مؤسسة استقبال مقترحات جمعيات المجتمع المدني وباقي الفاعلين المتعلقة بتنفيذ برامج التنمية الجهوية
 - تنظيم استشارات عمومية لساكنة الجهة بخصوص كل مسألة تدرج ضمن اختصاصات الجهة، في شكل جلسات حوارات جهوية، أو ورشات موضوعاتية أو مجالية أو استشارات إلكترونية باستعمال الموقع الإلكتروني الرسمي للجهة. مع إمكانية تنظيم هذه الاستشارات بمشاركة الجامعات وباقي الجماعات الترابية؛
 - تنزيل وأجراء آليات التقييم المنصوص عليها في المادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بما في ذلك تملك الموارد البشرية الإدارية والمنتخبة بالجهة للأدوات المنهجية لتقييم التقائية السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي بكل مكوناته.
 - تنظيم ندوات سنوية يحضرها كل الفاعلين بخصوص الموضوعات ذات الأولوية والأسئلة الأفقية المتعلقة بتنزيل وتفعيل الجهوية المتقدمة مع توجيه نتائجها إلى البرلمان وخصوصا مجلس المستشارين على مستوى التشريع والمراقبة وتقييم السياسات العمومية.
 - تعميم المصالح اللامركزية للقطاعات الحكومية في جميع الجهات والأقاليم والعمالات بالمملكة.
- وفي الختامؤكد على ما يلي:

أولاً: بخصوص التنمية

✓ إلزامية انخراط جميع الجهات لتوفير تصميم جهوي لإعداد التراب يبلور المنظور الاستشراقي للتهيئة المجالية في تناغم مع التوجهات الإستراتيجية للبلاد ومع متطلبات النهوض بكافة المناطق من أجل محو الفوارق المجالية والجهوية الكبرى فيما يخص التجهيزات الأساسية وتطوير القاعدة الاقتصادية للمجالات القروية والحضرية.

✓ التسريع بالتأشير التقني والمالي على برامج التنمية الجهوية حتى تنتقل هذه البرامج التي أعدتها الجهات بمعية مكاتب دراسات من وثيقة خاصة بالطموحات والنوايا الجهوية إلى وثيقة متفق حول محتواها بين الجهة والدولة، لذلك يتعين الشروع في حوار بين الدولة والجهات حول برامج التنمية الجهوية في اتجاه تقويم حجم هذه البرامج من حيث طبيعة المشاريع التي تتضمنها ولضمان التمويل لها؛

✓ تعريف مفهوم التعاقد بين الجهات والدولة والانتقال من الصيغ الرفضية إلى إطار واضح عبر خلق إطار مرجعي للتعاقد يعتمد كأرضية للتشارك لتنفيذ البرامج التنموية الجهوية.

ثانياً: محور تمويل الجهوية

✓ تحديد اختصاصات الجهات بشكل دقيق من أجل تمكينها من معرفة البرامج والمشاريع المسؤولة قانوناً عن تمويلها لتفادي الارتباك في التداخلات وتكرار المهام.

✓ التزام الدولة بنقل الأموال المحولة للجهات من ضرائبها في الوقت المناسب لتسهيل إعداد الميزانية الجهوية دفعة واحدة (التسيير والتجهيز).

✓ وضع سقف لتمويل الجهات لمشاريع الدولة التي تتعلق باختصاصاتها التي لم تنتقل بعد إلى المجالس الجهوية وكذا تمويل المشاريع الصغيرة التابعة لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

✓ التعجيل بإعادة النظر في قانون الجبايات المحلية للرفع من المداخل الذاتية للجهات الرسوم الثلاثة المخولة لها ونسب الرسوم على الخدمات الجماعية وموارد المقالع....

✓ إعطاء الجهة سلطة واسعة لخلق وتسعير الرسوم الجهوية من أجل تكريس مبدأ الاستقلال المالي.

✓ التفكير في توسيع الوعاء الجبائي للرفع من المردودية الجبائية لتحقيق الاستقلال المالي عن المركز، مع تقليص الامتيازات الجبائية، وبالتالي إسهام كافة الملزمين في تحمل تكاليف التنمية مع عدم الرفع من الضغط الجبائي.

✓ إعادة النظر في تدبير الأملاك العامة للجهات لتنمية منتوجاتها والمحافظة عليها ومراقبتها.

✓ إعادة النظر في سياسة الاقتراض الجهوي عن طريق تبسيط المساطر وإعطاء الحرية للجهات للاقتراض من المؤسسات المالية والبنكية الأخرى، وذلك لتمويل المشاريع التنموية.

✓ التحول في التعامل مع الميزانية الجهوية من مجرد تدبير موازناتي وحساباتي إلى تدبير استراتيجي يعتمد منطق الأهداف والنتائج.

ثالثا: الجانب المتعلق بالموارد البشرية والإدارة الجهوية:

✓ استقطاب الكفاءات اللازمة التي تحتاجها الجهات لإنجاز مختلف المشاريع المبرمجة، ومن ضمنها تمكينها من اعتماد مساطر التعاقد والوضع رهن الإشارة أو صيغ قانونية أخرى كفيلة بالتشغيل بشكل أكثر مرونة ومردودية ونجاعة.

✓ وضع تصور على المدى القصير والبعيد وتفعيله يهم التكوين والتكوين المستمر لمختلف أصناف الموارد البشرية بالجهة.

✓ مراجعة الهيكلة الإدارية للجهات قصد ملاءمتها مع الواقع الجهوي ومتطلبات البرامج الجهوية للتنمية مع استحضار ترشيد النفقات.

هذا بالإضافة إلى:

❖ تقوية وتسريع جهود مصالح الدولة المركزية والترابية وتعبئتها لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة، لتجاوز انعكاسات التباطؤ في مجال اللاتمرکز الإداري على مبادرات التنمية المجالية على الصعيد الجهوي.

❖ تفعيل الآليات التشاركية للحوار والتشاور المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون التنظيمي للجهات، وذلك بغرض التعرف على الجهود الفعلية المبذولة من طرف هذه المجالس بإشراك المجتمع المدني للمساهمة بالأفكار والإقتراحات والتداول في قضايا التنمية الجهوية.

ويمكن أن أخلص إلى أن اقتصاديات الجهات في المغرب تختلف بحسب التنوع الحاصل في مواردها وأنشطتها، بين من يعتمد بالأساس على الصناعة، والأنشطة التجارية، وبين من يعتمد على الخدمات أو الصيد البحري أو الفوسفاط والفلاحة وبحصة أقل على البناء والأشغال العمومية وهو ما ينعكس على حجم مناصب الشغل وتوزيعها على القطاعات والجهات وخلق الثروة على المستوى الترابي، وبالتالي استمرار التفاوتات بين جهوية وجهوية متصاعدة مع عجز التضامن الترابي مما يحتم وضع استراتيجية تعمل على تطوير أقطاب تنافسية جهوية وشراكة استراتيجية بين القطاعين الخاص والعام وإعادة النظر في هيكله المراكز الجهوية للاستثمار وتفعيل ميثاق اللاتركيز الإداري، دون نسيان الوظيفة العمومية الترابية.

لائحة الجداول

جدول 1 : نسب توزيع الضرائب بألمانيا.....	70
جدول 2 : يبرز طبيعة وتركيبه ومهام الأجهزة المسيرة للجهات بفرنسا.....	78
جدول 3 : يوضح مجالات تدخل كل من الجهات والأقاليم والجماعات.....	81
جدول 4: تطور التحويلات من الموارد الناتجة عن الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل وحجمها في مجموع الموارد قبل دخول القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ.....	208
جدول 5 :تطور الموارد المالية المحولة للجهات قبل 2015.....	209
جدول 6:توزيع حصيلة الضريبة المرصدة للجهات برسم سنة 2016:.....	210
جدول 7:مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2017.....	212
جدول 8:مجموع مداخيل كل جهة من الجهات الإثنى عشرة برسم سنة 2018.....	213
جدول 9:توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية.....	242
جدول 10:يبين النفقات العادية للجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015.....	243
جدول 11:يبين النفقات الإجمالية للدولة والجماعات الترابية.....	264
جدول 12:يوضح مقارنة بين الإعتمادات المخصصة للتسيير وميزانية الاستثمار ببعض جهات المغرب.....	267
جدول 13:يبين نسبة تنفيذ اعتمادات الاستثمار في جهة الرباط سلا زمور زعير.....	269
جدول 14 :بنية نفقات الإستثمار لجهة الرباط سلا القنيطرة.....	271
جدول 15: يبين تطور الإنفاق الجهوي بجهة فاس مكناس.....	274
جدول 16 :يبين تطور نفقات التسيير لجهة الرباط سلا القنيطرة.....	275
جدول 17 : مقارنة بين التحويلات التي كانت من مشروع القانون التنظيمي المقدم في 15 يناير 2015 والقانون التنظيمي رقم 111.14 ب 23 يوليوز 2015.....	312
جدول 18:يوضح مجموع موظفي المحاكم المالية بين سنوات 2002 و2014.....	342
جدول 19 :يبين توزيع عدد سكان المغرب حسب الجهات.....	357
جدول 20 : يبين توزيع الاستثمارات العمومية حسب الجهات.....	358

لائحة الرسوم المبيانية

رسم توضيحي 1: توزيع الرسوم بين الجماعات الترابية.....	196
رسم توضيحي 2: الضريبة المرصدة للجهات 2018	207
رسم توضيحي 3: يبين تطور الموارد المخصصة للجهات بعد سنة 2015	214
رسم توضيحي 4: يبين توزيع المداخل بين الجماعات الترابية سنة 2010	223
رسم توضيحي 5: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2011	224
رسم توضيحي 6: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2012	225
رسم توضيحي 7: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2013	226
رسم توضيحي 8 : يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2014	227
رسم توضيحي 9: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2015	228
رسم توضيحي 10: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2016	230
رسم توضيحي 11: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017	231
رسم توضيحي 12: يبين توزيع الموارد بين الجماعات الترابية سنة 2017	232
رسم توضيحي 13: يبين تطور المبالغ المرصدة للجهات قبل وبعد سنة 2015	233
رسم توضيحي 14: توزيع النفقات العادية للجماعات الترابية.....	242
رسم توضيحي 15: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2010	253
رسم توضيحي 16: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2011	254
رسم توضيحي 17: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2012	255
رسم توضيحي 18: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2013	256
رسم توضيحي 19: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2014	257
رسم توضيحي 20: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2015	258
رسم توضيحي 21: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2016	259
رسم توضيحي 22: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017	260
رسم توضيحي 23: يبين نفقات الجماعات الترابية سنة 2017	261

رسم توضيحي 24: يبين توزيع نفقات الجماعات الترابية سنة 2015	264
رسم توضيحي 25: يبين تطور نفقات الجهات بين 2015 و 2017	266
رسم توضيحي 26: يبين تطور موارد الجهات بين 2015 و 2018	308
رسم توضيحي 27: يبين تطور حصة الرسم الخاص على عقود التأمين بين 2016 و 2018	309

لائحة المصادر و المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- إبتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل دبلوم الماجستير في القانون العام، جامعة قسطنطينة، كلية الحقوق الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.
- إبراهيم أبراش، البحث الاجتماعي، قضايا، إجراءات، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة الكتب العدد 10، الطبعة الأولى 1984.
- احميدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، 2003.
- أنس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى 2002، المطبعة والوراقة الوطنية.
- بهيجة هسكر، الجماعة المقولة بالمغرب، - الأسس، المقومات والرهانات، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010.
- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى، 2015.
- بوجمعة بوعزاوي، المغرب الجهوي ورهان الجهوية المتقدمة، مطبعة بني ازناسن، وجدة، الطبعة الاولى، 2015.
- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

- حسن بريح، المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية في ضوء القانونين الجبائيين رقم 30.89 و47.06.
- حميد أبولاس، مسلسل اللامركزية والجهوية بالمغرب، منشور بدراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا، قامت به كل من جامعة قاديس بإسبانيا وجامعة عبد المالك السعدي، مطبعة سبارطيل طنجة، طبعة 2010.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب: السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمنية، الرباط، 2015.
- رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكيل الترابي بالمغرب، السياقات والوظائف والأبعاد، مكتبة الأمنية الرباط، 2015.
- رضوان زهرو، الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية.
- سعيد بوجروف، الجهة والجهوية بالمغرب، أي مشروع لأي تراب، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، 2012.
- سعيد جعفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- سعيد جفري وكريم لحرش، الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟ الطبعة الأولى، فبراير 2010.
- سعيد جفري، الجبايات المحلية، مكتبة الرشاد، سطات، طبعة 2015.
- تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أمكاراف الطبعة الأولى، توزيع مكتبة الرشاد سطات.
- عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري، مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، 2017.

- عبد العزيز أشرفي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتربية المندمجة، مطبعة الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 2005.
- عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية، مطبوعات المعرفة - مراكش، 2015.
- عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991.
- عبد النبي ضريف، المالية العامة اسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار ابي رقرق للطباعة والنشر. الطبعة الثالثة، 2012 .
- عبد الكبير يحي، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد الجهوية السياسية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2000/84.
- عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2017.
- فاطمة السعيد مزرور، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003.
- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2010.
- تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب على ضوء القانون رقم 45.08، مطبعة طوب بريس، الرباط 2010.
- تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، 2011.

- المحجوب الدربلي، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر اجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، 2016.
- محمد المهداوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية، دراسة مقارنة مطبعة دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، 1990.
- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط - الطبعة الثانية، 2008.
- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، المطبعة الجديدة (الرباط)، 2003 .
- محمد حنين، تدبر المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، (الرباط)، الطبعة الأولى، 2005.
- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، الطبعة الأولى، 2007.
- محمد شريف وأحمد فاروق، حقائق عن ألمانيا، نشر وزارة الخارجية الألمانية، طبعة، 2004.
- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 94، 2015.
- محمد عبد الرحمان برادة، دفاتر الجهوية، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2017.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، 1998.
- المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، (مراكش) 1994.
- اللامركزية والشأن العام المحلي أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، المطبعة والوراقة الوطنية (مراكش)، الطبعة الأولى، 2000.

- نجيب جبيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الضرورة الإصلاح ورهان الحكام المالية، دار الأفق المغربية بالدار البيضاء، 2013.
- نصير مكاوي، تدبير مالية الجماعات المحلية، تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45.08، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011.
- يوسف الصابوني، الرقابة الإدارية على المالية العمومية، الواقع والآفاق، المنتدى الإقليمي حول تدبير المالية العمومية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنظم من طرف البنك الدولي، أبو ظبي الإمارات العربية المتحدة، 2013.

الأطروحات:

- إبراهيم التوري، تدبير الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.
- أحمد بوسيدي، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بوجدة، السنة الجامعية 2008-2009.
- أغمري حسن، التنظيم الجماعي، المستجدات والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2012 - 2013.
- أمل بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2014-2015.

- إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014-2015.
- حورية المرضي، موارد الجماعات المحلية ودورها في التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس، السنة الجامعية 2003-2004.
- رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2000-2001.
- سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون العام الداخلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- سعيد جعفري، الرقابة المالية المحلية: محاولة نقدية في الأسس القانونية والسياسية والإدارية والمالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1997/1998.
- شاكِر الموصدق، التمويل المالي الجماعي: دراسة لمعادلة الموارد الذاتية وتحديات التنمية، نموذج جماعة الرباط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 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، الرباط، أكدال 2003.
- صالح النشاط، التدبير المالي التراشي بالمغرب – الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة

الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013.

• الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2001-2002.

• عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2010-2011.

• عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2015/2016.

• عبد الحفيظ أدمينو، البيروقراطية الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001/2002.

• عبد الرزاق لعقابي، التدبير الاستراتيجي وتنمية التراب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2014-2015.

• عبد العالي الفيلاي، الجماعات المحلية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آلية الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015.

- عبد القادر الطالب، مساعدات الدولة المالية للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق وجدة، السنة الجامعية 2001-2002.
- عبد الكريم يحيى، تقسيم التراب بالمغرب والسياسة الجهوية نحو اعتماد الجهوية السياسية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2008-2009.
- عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكاد - الرباط السنة الجامعية 2000-2001.
- العربي بجيجة، مطلب الحقامة في عمل المجلس الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017.
- عزيز حاجي، النخبة السياسية في المغرب - محاولة في التحديد، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق - أكاد - الرباط - السنة الجامعية 2001-2002.
- عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكاد الرباط 2000-2001.
- علي الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي بن عبد الله، كلية الحقوق بفاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- فاطمة عطرأوي، الرقابة على المالية العامة بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، عين الشق، السنة الجامعية 2004/2005.

- فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2009-2010.
- لحسن الفلاح، الأسس القانونية والإدارية للجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد البقالي، تدبير الشأن العام المحلي بين إدارات الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2006-2007.
- محمد الدرويش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية - المغرب نموذج جهة مكناس-تافيلالت، آفاق مشروع الجهوية المقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمد الزاهي، إدارة القرب بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2014-2015.
- محمد المكوئي، مواكبة الجماعات الترابية لتحولات دور الدولة لإدارة التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد بنطلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجبائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1998-1999.

- محمد حيمود، إشكالية التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2001-2002.
- محمد سكلي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2012-2013.
- محمد طالب، الجهة في التنظيم الإداري المغربي جهة الرباط – سلا – زمور زعير نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق كلية الحقوق – أكادال الرباط، السنة الجامعية 2003-2004.
- محمد علي أدبيا، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-عين الشق- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.
- مراد بوعنان، منظومة مراقبة مالية الجماعات الترابية بين منطق العقلانية القانونية والعقلانية التدبيرية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017-2018.
- معاذ الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018.
- نور الدين التزاني، المجالس الجهوية للحسابات، ودورها في تعزيز الحكامة المالية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017.

- يوسف الشبيهي، تدبير الجبايات الترابية، بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، دراسة سوسيوقانونية في ضوء القانون المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016/2015.

الرسائل الجامعية:

- إدريسي الأزهرى، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2000/1999.
- بلحاج حفظ الله، السياسة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب – دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات 2010-2009.
- رشيد صروخ، التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع والتطلعات – دراسة تقييمية لقانون 96-47، بحث لنيل دبلوم السلك العالي المدرسة الوطنية للإدارة 1997.
- رضا الحاج الحجوي، إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، السنة الجامعية 2009-2008.
- سارة الخمال، آفاق الجهة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2015-2014.
- سعيد بوفريوي، التنظيم المالي للجهة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، وحدة التكوين والبحث، المالية العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، البيضاء، السنة الجامعية 2001-2000.

- شفيق بوتدغارت، دور المنتخب الجماعي في صناعة القرار المحلي، القرار المالي نموذجاً، دراسة حالة الجماعة الحضرية مراكش 2003-2009، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2009-2010.
- صالح المستف، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 1988-1989.
- صلاح الدين الأحمد، التدبير المالي للجماعات الترابية بين النص القانوني ورهان الحكامة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام جامعة عبيد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.
- طارق السائب، تمويل المشاريع الترابية للتنمية – الجماعة الحضرية طنجة نموذجاً- رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012-2013.
- عائشة رحيم، التدبير المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2007/2008.
- عبد العزيز قصابي، الجهوية في المغرب حصيلة وآفاق، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط 1987 / 88.
- عبد العلي بنعيش، إشكالية ترشيد المالية العامة في المغرب ورهانات المحاكم المالية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق بطنجة، السنة الدراسية 2007-2008.

- عبد القادر الداودي، التجربة بالمغرب محاولة تقييم عامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط 1992-1999.
- عبد القادر الكيحل، الرهانات السياسية والتنموية للجهوية بالمغرب- رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق الرباط – السويسي –2009-2010.
- عبد الله الطالبي، السياسة الجهوية بالمغرب، - نموذج جهة العيون بوجدور – رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق ، أكدال الرباط – السنة الجامعية 2005 2006.
- عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الدراسية 2008-2009.
- علي أفاكو، موقع الجبائية المحلية في الاستقلال المالي للجماعات الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس بسلا، السنة الجامعية 2013-2014.
- عيسى الرحيلي، الجهة وإعداد التراب - خيار السلطة أم رهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق – كلية الحقوق 2000-2001.
- فتيحة بلمانية، حكمة الإنفاق المحلي ورهان التنمية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 2008-2009.
- فدوى ولحاج، الفاعلون في تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، جامعة محمد الخامس أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2013-2014.

- كمال لكميلي، التمويل: الجماعة المقاوله القرن 21، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001.
- محمد الأنفاسي، تقييم تجربة اللامركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1984.
- محمد الصرايدي، الحكامة المالية المحلية، بحث لنيل سلك التكوين التدبير الإداري، السنة الدراسية 2009-2010.
- محمد أمراي، مالية الجماعات الترابية إكراهات الواقع وآفاق ومستقبل، رسالة لدبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2015-2016.
- محمد أوصمود، العلاقة بين الدولة والجماعات الحضرية والقروية، نموذج جهة الرباط سلا- زمور- زعير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، جامعة محمد الخامس أكادال، السنة الجامعية، 2010-2011.
- محمد بوبوش، قضية الصحراء ومفهوم الإستقلال الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال 2004-2005.
- محمد فاضل الرزعة، التمويل الجماعي بين محدودية الموارد ورهانات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، وحدة تدبير الإدارة المحلية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2008-2009.
- محمد لمنور، مسألة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004.

- مريم لغريب، إسهامات مبدأ التفريع في الحكامة الجيدة، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2013/2012.
- منعم لحري، التدبير المالي المحلي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2008-2007.
- منير الحجابي، التنمية المحلية التشاركية، مقاربة لدور المشاركة في إحداث التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، السنة الجامعية 2007-2006.
- ميلود عويس، منظومة الرقابة المالية بالمغرب... أي دور في حماية المال العام، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2002.
- نعمة العلمي، التطور الجهوي للمغرب - النص القانوني ومتطلبات، الإصلاح رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية الحقوق طنجة، 2008/2007.
- هشام العسري، رقابة المجالي الجهوية للحسابات على الجماعة الترابية في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2016.
- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية- دراسة حالة ثلاث بلديات- رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011.

- يوسف البريه، استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية – دراسة تحليلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2013-2014.

المقالات:

- الضريبة على الشركات وفق قانون مالية سنة 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع العدد 20، الطبعة الأولى، دار الإحصاء التضامني 2010.
- فؤاد القاضي، الجهة والتقسيم التنموي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 7-8 سنة 1994.
- إبراهيم زيتوني، رهانات وآفاق الجهوية، على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015.
- أحمد بنطلبة الدكالي، محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.
- إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهويات السياسية الموسعة، مجلة القانون والاقتصاد طنجيس، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، 2010.
- أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2015.
- أمين ركلمة، مالية الجماعات المحلية، دواعي التجديد وآفاق التطوير، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 29/30 سنة 2015.
- الجهة والجهوية والتشغيل، منشورات المجلس الوطني للشباب والمستقبل، الدورة الخامسة 15-16 يناير 1996.

- الحاج شكرة، سياسة القرب في تدبير إعداد التراب والتنمية المستدامة من خلال مشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، منشورات المجلة المغربية للتدقيق والتنمية سلسلة التدبير الترابي، عدد 5، 2004.
- حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 3، مطبعة طوب بريس، 2011.
- حميد أبولاس، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية المحلية المغربية للسياسات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 6، خريف 2010.
- خالد البهالي، الحكامة التشاركية، قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، نونبر- دجنبر 2011.
- خالد الشرقاوي السموني، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- خالد المرابط، دينامية السياسة الترابية على ضوء مبدأي التدرج والتمايز بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134 - 135، ماي - غشت 2017.
- خالد بن علي، الجهوية بين رهانة الجهوية المستدامة والحكامنة الترابية، يومية المساء، العدد 3095، 24 مارس 2010.
- رشيد أجلاب، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، عدد 07، مطبعة الأمانة، 2017.
- رشيد البكر، من الجهوية الإدارية إلى الجهوية المتقدمة، دفاتر الحكامة، مطبعة بنزناسن، الحي الصناعي الولجة - سلا، العدد 2، دجنبر 2015.
- رضوان زهرو الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، 2015.

- رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33-34، 2015.
- رضوان زهرو، العولمة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب"، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 3، 2005.
- زكرياء الكداني، الجهوية وآفاق التنمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، 2011.
- سعيد ططي، التأطير الدستوري لتدبير الشأن المحلي بالمغرب على ضوء مقتضيات دستور 2011، مجلة القضاء الإداري، العدد 5 صيف - خريف 2014.
- صلاح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي: قراءة تحليلية، مطبعة SAVOIR PRINT الطبعة الأولى، 2009.
- طارق لباح ، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013.
- عبد الجبار عراش، الآفاق المستقبلية للمسلسل الجهوي بالمغرب الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية - الجهة الجهوية والتنمية الجهوية - منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - سلسلة مواضيع الساعة عدد 8، 1996.
- عبد الحق المرجاني، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 7-8، 1994.
- عبد الحق بلفقيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، السنة الحادية عشرة، 2015.
- عبد الحق مرجاني، الجهوية في بعض الدول المنظمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 7 و8، أبريل/شتنبر 1994.
- عبد الحميد البجوقي، الحكم الذاتي ودولة الجهات في المغرب، وجهة نظر، العدد 28، 2006.

- عبد الحميد عواد، قانون المالية ومستلزمات إصلاح الإطار المحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، 2005.
- عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115، مارس- أبريل، 2014.
- عبد العالي بنلياس، تطور رؤية المشرع الدستوري للجماعات الترابية، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 13، 2014.
- عبد العالي ماكوري، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها، على ضوء مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003.
- عبد الغني الشاوي، الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 90-91، يناير - أبريل 2010.
- عبد اللطيف الهلالي، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- عبد اللطيف بكور، الجهوية السياسية الإيطالية كمرجعية لإفراز صيغة الحكم الذاتي المرتقب بالأقاليم الجنوبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 8- ماي - يونيو 2008.
- عبد اللطيف بورحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 2011.
- عبد الله المتوكل، موقع الجهة في النسق اللامركزي، المغربي المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 45، 2001.

- عبد المجيد أسعد، التمويل الجبائي للتنمية المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد الثاني
- عماد أبركان، القانون التنظيمي للجهات، قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، مسلسل الدراسات الدستورية والسياسية، مطبعة الأمنية، الرباط، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7، 2016.
- فيصل بيجي، أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية، أبريل 2015.
- قصور النظام القانوني التنظيمي لأمالك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، السنة الأولى، 2012.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد - سلسلة اللامركزية والإدارية الترابية العدد 20، الطبعة الثالثة، 2012.
- كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب - بريس الرباط، الطبعة الثانية، 2011.
- مجلة المالية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29، يناير 2016.
- مجلة المالية، ملف خاص بالمالية المحلية، تكريس فعالية التدبير الترابي، العدد 29 يناير 2016.
- المجلس الوطني للشباب والمستقبل، حصيلة ممارسة الجهوية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 8، 1997.
- المحجوب الدربالي، آفاق إصلاح النظام الجبائي المحلي، المنازعات الضريبية وتحصيل الديون العمومية، الجزء الأول، منشورات مجلة القضاء المدني، سلسلة دراسات وأبحاث، 2015.

- محسن مصطفى، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- محمد أبو بوثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي، يونيو 2000.
- محمد الأعرج، الجهوية المتقدمة الآليات الأولية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، 2010.
- محمد السوداني، النظام الجهوي الإسباني، الجماعات المستقلة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص يونيو 2005-2006.
- محمد الشطون، التدبير المالي بالمغرب، سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011.
- محمد بشكوا، الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31-32، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.
- محمد بلمحجوبي، التحدي الجهوي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- محمد بوجيدة وميلود بوخال، أملاك الجماعات المحلية وهيئاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد الخامس، 1998.
- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998.
- محمد بوجيدة، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير-مارس 1999.

- محمد بوجيدة، تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات عدد مزدوج، 62-63، ماي - غشت 2005.
- محمد حيمود، الحكامة المالية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مجلة مالية الجماعات المحلية في دور المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011.
- محمد زين الدين، التدبير الجماعي والديموقراطية التشاركية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصادي العدد 11-12، 2009.
- محمد زين الدين، الجهوية المتقدمة وسؤال النخب السياسية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، 2011.
- محمد شكيري، تحديج الوعاء الضريبي ومراقبته في إطار الجبايات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66، 67، 2006.
- محمد عبد الصمد الحمزاوي، استراتيجيات التنمية المحلية، مقاربة سوسيو اقتصادية للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 17، 1998.
- محمد علي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية دار النشر المغربية - البيضاء، العدد 29، 2001.
- محمد غنايم، تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، 1998.
- المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبقة الأولى، 2011.

- مصطفى محسن، المسألة الجهوية وإشكالية التنمية بالمغرب، رؤية اجتماعية نقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998.
- مصطفى محسن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، سلسلة مواضيع الساعة، 1998.
- مصطفى معمر، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير- فبراير عدد 108، 2013.
- المصطفى معمر، إصلاح النظام المالي المحلي، قراءة في قانون رقم 45.08، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012.
- مصطفى منار، رهان الاستقلال المالي للجماعات المحلية وإكراهات الواقع، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 2، 2010.
- معمر المصطفى، إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، يناير - فبراير 2013.
- منية بلمليح ، التقسيم الترابي الجهوي ومتطلبات الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 94- 95، شتنبر- دجنبر 2010.
- منية بلمليح، واقع تدبير الملك العمومي المحلي ورهانات الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس أبريل 2014.
- المهدي بنمير، الجهة بين اللامركزية واللامركز الإداري، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، العدد 10، 2000.
- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، عدد 1، 2015.
- نجيب جيري ، الجهوية الموسعة بالمغرب - الدينامية ورهان التنمية المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013.

- نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب: بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2012.
- نجيب جيري، أملاك الدولة قصور النظام القانوني والتنظيمي لأملاك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير الجبائي للتنمية المحلية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد الأول، 2012.
- الهاشمي ابا سيدي، الجوانب المالية لمشروع الجهوية الموسعة - الواقع والآفاق، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، 2012.
- الهاشمي ابا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهماتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 2، 1995.
- يوسف النصري، التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، مطبعة أمينة الرباط، 2016.
- يونس مليح، الجماعات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 30/29، 2015.

التقارير:

- بيان تنفيذ ميزانية جهة فاس مكناس برسم سنة 2017 .
- التقرير الاقتصادي والمالي المرفق بمشروع قانون مالية 2016.
- تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.
- تقرير المجلس الأعلى للجماعات، عن جبايات الجماعات الترابية 2015.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات للجماعات الترابية سنة 2015.
- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة، منشورات وزارة الاقتصاد و المالية، المرفقة بمشروع قانون المالية لسنة 2017

- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخرينة، منشورات وزارة الإقتصاد والمالية، تتعلق بالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات برسم سنة 2018.
- التقرير حول توزيع الإستثمارات العمومية في الجهات مشروع قانون المالية لسنة 2016.
- تقرير حول مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، منشورات مجلس النواب.
- تقرير للجمعية الوطنية الفرنسية رقم 1541 بتاريخ 21 أبريل 2004 أنجزه السيد M.Guy Geoffroy باسم لجنة القوانين الدستورية والتشريعية والإدارة العامة للجمهورية حول مشروع القانون التنظيمي رقم 1155 الذي بموجبه تطبق المادة 72.2 من الدستور المتعلقة بالاستقلال المالي للجماعات الترابية.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2006.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2007.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2008.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2009.
- الحساب الإداري لجهة الرباط سلا زمور زعير سنة 2010.
- الحسابات الجهوية، الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأسر، منشورات المندوبية السامية للتخطيط، شتنبر 2017.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي حول سؤال الإستقلال المالي للجماعات الترابية، رأي تمت الموافقة عليه يوم 13 يونيو 2001.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الإحالة الذاتية.متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية. ج ر عدد 6477 بتاريخ 21 رمضان 1437 الموافق 27 يونيو 2016 المجلس.

- محمد حصاد، وزير الداخلية، مناقشة مشروع القانون التنظيمي 111.14.
- مخطط المسار 1992/1988، مديرية التخطيط.
- الميزانية الجهوية لجهتي فاس مكناس والرباط سلا القنيطرة، ما بين سنوات 2015-2018.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2010.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2011.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2012.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2013.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2014.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2015.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2016.
- النشرة الشهرية لإحصائيات المالية المحلية دجنبر 2017.

الدلائل:

- دليل أملاك الجماعات المحلية للمديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، سلسلة دليل المنتخب، المطبعة الأولى 2009.
- دليل منتخبي الجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية 2016.
- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانية الجماعات المحلية لسنة 2007، الملحق رقم 3.

- دليل الجبايات المحلية على ضوء آخر التعديلات، دار القلم الرباط، 2008.

الندوات والملتقيات العلمية:

- أولتيب إبراهيم، بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف الحقوقيين المغاربة، يومي 26-27 أبريل 2013.
- جميلة دليمي، الوعاء الجبائي المحلي بين جدول الإصلاح ورهانات الحكامة الجيدة اللقاء المغربي التاسع لشبكة القانونيين المغاربة، المنظم بمراكش بتاريخ 15.16 أبريل 2011 حول الجماعات المحلية بدول المغرب العربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2011.
- سعيد جفري، المالية العامة المحلية، محاضرات بجامعة الحسن الأول، بسطات.
- عبد الجبار عراش، النظام الفيدرالي الألماني، بين الوحدة والتعددية، أشغال الندوة الدولية الأولى المنعقدة تحت الرعاية، الملكية السامية بسطات، حول موضوع : أي حكم ذاتي لأقاليمنا الجنوبية؟ للفترة الممتدة ما بين 31 ماي و 1 يونيو 2006.
- عبد العالي بوزبع، قراءة في مفهوم الحكامة، منشورات الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في موضوع الحكامة والمجتمع المدني، أشغال الدورة 22 ماي 2011، الشراكة العامة للتجهيز والطبع فاس، الطبعة الأولى أبريل 2012.
- عبد العالي ماكوري، المحددات الدستورية لاختصاصات الجهة في ظل الإصلاح المرتقب، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 26-27 أبريل 2013.
- محمد الأسعد، قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب، منشورات الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات 2011.

- محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتي نت، الجزائر، دجنبر 2004.
- محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظار التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، 17-18 أبريل 2015.
- تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المرتكزات المالية والتدبيرية، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين (أيام 8-9 أبريل 2015).
- محاضرات حول المالية المحلية، أقيمت على طلبة السنة 3 تخصص القانون العام، شعبة الإدارة المحلية برسم السنة الجامعية 2012 - 2013، بكلية الحقوق السويسي- سلا (غير منشورة).
- المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء، أيام 19-20-21 أكتوبر 1988- تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز"، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.
- نجيب الحجيوي، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، أشغال الندوة العلمية المنظمة من طرف جامعة السلطان مولاي سليمان بشراكة مع مجلس تادلة أزيلال والمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ومنتدى بني عمير، في موضوع: تفعيل الجهوية المتقدمة بالمغرب: من أجل مقارنة تدرجية، بتاريخ 27 أبريل 2014.

النصوص القانونية:

- الدستور:
- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج.ر. عدد 5964 مكرر.

- دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج.ر. عدد 4420.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992 بتنفيذ نص مراجعة الدستور ج.ر. 4172.
- الدستور الإيطالي لسنة 1947 (المعدل إلى غاية سنة 2012).
- الدستور الإسباني الصادر عام 1978 (المعدل إلى غاية 2011).

- القوانين التنظيمية:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 111.12 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 111.13 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، المتعلق بالجماعات.
- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج س، عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-130 الصادر الأمر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015).

- القوانين العادية:

- الظهير الشريف رقم 1-09-02 بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعها الجريدة الرسمية عدد 5711، 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 صادر بتاريخ 14 أبريل 1960، بشأن المفتش العام للمالية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 1960/4/28.
- الظهير رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- ظهير شريف 1.50.150، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015)، بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016.
- ظهير شريف رقم 1.07.195 الصادر في 30 نونبر 2007 يخص تنفيذ القانون 47.06 المتعلق بالجبایات المحلية الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 ، صادر بتاريخ 18 فبراير 2009، بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5711.
- ظهير شريف رقم 1.15.83، صادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 6380.
- ظهير شريف رقم 1.16.153 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت) بتنفيذ القانون رقم 55.16 بتغيير وتنظيم القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية عدد 6501 (19 شتنبر 2016).
- ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 بإحداث المناطق الاقتصادية، ج.ر. عدد 3060.

- ظهير شريف رقم 97.84.1 97 ، صادر بتاريخ 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات، ج.ر. عدد 4470
- ظهير شريف رقم 187.89.1 بتاريخ 21 نونبر 1989 الصادر بتنفيذه القانون رقم 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 5 دجنبر 1999.
- قانون 11 يوليوز 1975 الذي اعترف بإمكانية التدريس اللغات والثقافات الجهوية في برامج التكوين.
- ظهير شريف رقم 1.92.5 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992) بتنفيذ القانون رقم 31. 90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية.
- ظهير شريف رقم 1.96.124 صادر في 14 من ربيع الآخر 1417 (30 أغسطس 1996) بتنفيذ القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.
- قانون 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرة وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986.
- القانون رقم 83.8 الصادر بتاريخ 7 يناير 1983 بخصوص توزيع الاختصاصات بين الهيئات اللامركزية بفرنسا.
- القانون رقم 51.46 الصادر بتاريخ 11 يناير 1951 ويهم تعليم اللغات و اللهجات المحلية و يعرف ب Loi Deixonne.
- ظهير شريف رقم 1.12.57 صادر في 14 من صفر 1434 (28 ديسمبر 2012) (بتنفيذ قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013.

- ظهير شريف رقم 1.15.150 صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015). بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016
- قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية لسنة 2017 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.13 بتاريخ 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017).
- ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الثاني 1439 (25 دجنبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018.
- ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر في (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه.
- قانون رقم 24.86 المتعلق بالضريبة على الشركات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.86.239 بتاريخ 31 دجنبر 1986، جريدة رسمية عدد 3873 بتاريخ 21 يناير 1987 ص 67 مع مراعاة مستندات المادة 5 من قانون المالية رقم 06.43 للسنة المالية 2007 الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 1.06.232 بتاريخ 31 دجنبر 2006 الذي قام بإدماج هذا القانون في المدونة العامة للضرائب.
- القانون رقم 59.11، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 12 نوفمبر 2011، ج.ر. عدد 5997 مكرر.
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.297 الصادر في أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، (ثم تعديل هذا القانون رقم 17.08، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009).
- القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

- ظهير شريف رقم 1-97-83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 بتنفيذ القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات (ج. ر بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 - 3 أبريل 1997).

- النصوص التنظيمية:

- مرسوم رقم 2.97.246 ، صادر بتاريخ 17 غشت 1997، بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، ج.ر عدد 4509.
- مرسوم 4 أكتوبر 1970 الذي أقر بإمكانية إنجاز امتحان تكميلي للغة الجهوية في قسم البكالوريا.
- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية الجريدة الرسمية عدد 4264 بتاريخ 20 يوليوز 1994، ص 1171.
- مرسوم رقم 2.09.441، صادر بتاريخ 3 يناير 2010، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر. عدد 5811.
- المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).
- المرسوم رقم 2.15.997 بتاريخ 30 دجنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير 2016).
- النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس، الولاية الانتدابية 2015-

2021.

الخطب الملكية

• خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 30 يوليوز 2015 لذكرى عيد العرش.

• الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011.

• الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010.

• الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008.

• خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش 3 مارس 1996.

• خطاب الملك الحسن الثاني يوم 20 غشت 1996.

• خطاب الملك الحسن ألقاه بمدينة فاس لسنة 1984

المواقع الإلكترونية:

• marocdroit.com مقال لأمين الصمعي، الدستور والديمقراطية والجماعات

الترايبية: محاولة تشخيص نقدي، مقال منشور في المجلة الإلكترونية بتاريخ 6 غشت 2014.

• الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma

• الموقع الإلكتروني للمجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية www.corcas.com

• نتائج الإحصاء لسنة 2014. أنظر موقع المندوبية السامية للتخطيط www.hcp.ma.

المراجع باللغة الأجنبية:

Ouvrages:

- ABBADI Idriss, gouvernance participative locale au Maroc, Edition 2004,
- AYATTATALLAH Boubker, élément de finance publics dar anachr AL MAARAIF, 2005.
- BASRI Driss, l'administration territoriale marocaine, Pub, DGCL, Rabat, 1998.
- BASRI Driss, La décentralisation au Maroc, Edition Nathan Paris, 1994.

- **BASRI Driss**, La décentralisation au Maroc » de la conseil à la région, Edition NATALAN, France, 1994.
- **BAUDIN François** , Principe de subsidiarité et administration locale, L.G.D.J, Paris, 1995.
- **BEN BACHIR Said**, L'administration locale au Maroc imprimerie Royal, Casablanca, 1969.
- **BOUVIER Michel**, les finances locales librairie générale de droit et de jurisprudence EJA, L.G.D.J, édition 11. 2006.
- **CHABIH Jilali**, les finances des collectivités locales au Maroc, Essai d'une approche globale des finances locales ; Edition l'harmattan, 2005.
- **CHAHDI OUZZANI Hassan**, La Droit Administratif. L'organisation Administrative, Edition Dar Anajah Al Jadida, Casa, 1997.
- **CHEVALIER Jean-pierre**, Budget autonome. In Dictionnaire encyclopédique de finance publique.
- **DEBBASCH Cherif**, science administrative, Dalloz, 4ème édition 1980.
- **DONTONEL-COR Nadine**, Droit des collectivités territoriales, Imprimerie Bréal, 4ème édition , 2011.
- **ELMOUSSAOUI Rachid**, les Finances territoriales, imprimerie Slaiki, Al Akhaouayne, 2ème éditon 2017-2018.
- **Emmanuel (V.O)**, les collectivités territoriales en France édition Hadette : 3ème édition, 1998.
- **FIKRI Abdelkbir**, Le regime financier de la commune marocaine, Casablanca, édition maghrebines, 1980.
- **FORMANT Michel**, le constitutionnalisme allemand, pouvoirs n° 66, 1992.
- **FOUGEROUSE Jean**, l'Etat régional, une nouvelle forme d'état, imprimerie BRUYLANT, 2008.
- **Jaques MOREAN**, administration régionale ; départementale et municipale, édition dalloz, 2ème édition 1999.
- **LANKAOUI Latifa**, Régionalisation élargie, quel financement des initiatives économiques locales, réseau des juristes maghrébins «des finances des collectivités locales dans les Etats du Maghreb», imprimerie El maarif Al Jadida, Rabat, 2011.

Les thèses :

- BEER-TÓTH Kristin, Local financial autonomy in theory and practice, thesis for obtaining PHD in economics and social sciences, university of Fribourg Switzerland, the faculty of economics and social sciences, session 2008-2009.
- BEN HACHEM EL MARROUNI Said, Le construction régionale au Maroc ; dynamique et en jeux, thèse pour l'obtention du doctorat National en droit public, FSJES de casablanca, année universitaire 2009/2010
- BEN RAHAL Mohamed, les finances des collectivités locales entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité de contrôle efficient, thèse pour l'obtention du doctorat F.S.J.E.S. Casablanca, année universitaire 2004-2005..
- CHABIH Jilali, Les aspects financiers de la décentralisation territoriale au Maroc, thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Panthéon-Assas (Paris II), faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Paris, année universitaire 1992-1993.
- LARHLID Amal, la reforme budgétaire au Maroc et son impacts sur la modernisation de la gestion public, mémoire de DESA, faculté de droit Agdal Rabat, 2005-2006.

Articles:

- (A) Tomma ; Fédéralisme et subsidiarité, revue le mois économique et financier, décembre 1992.
- (A) MATTERA: la subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes, revue du marche commune, Janvier 1986.
- (N) Fontaine, la subsidiarité, le monde de 10 Décembre 1992.
- (S.H) VIGNE, Le principe de substitution » ; revue le droit public et des sciences politiques en France et a l'étranger, N° 4 Juillet 1992.
- BENNANI Abdelatif, reforme budgétaire au Maroc vers le reformcement de la performant, de la dépense publique, revue marocaine d'audit et de développement, N° 25, 2008.
- BENNANI Abdellatif, la reforme budgétaire au Maroc : levier et axelirateur de la reforme de l'Etat, Revue almalya, N° 43, Août 2008.
- FADIL Abderrahim, La région à l'heure de la décentralisation, REMALD, Editions Maghrébines, Casablanca, 2000.

- Al Malya revue trimestrielle du ministère des finances et de privatisation, N° 3, Février 2007.
- Alois Ramel, Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitre la décentralisation Le Courrier des maires, n°261, 1 Octobre 2012.
- Ba Mohammed Najib, Régionalisation et avenir de la région au Maroc, REMALD, n° 72-73, Janvier - Avril 2007.
- CIGU Elena, An aproach of local financial autonomy and implication over sustainable development in the knowledge, journal of public administration, finance and law, issue 6, 2014.
- ZIDORI Fatima, Développement humain et gouvernance locale au Maroc, REMALD, n° 80, Mai - Juin 2008.
- Fatima Zidouri, L'Autonomie Financier locales. Leurre ou réalité, REMALD, N° 83. novembre- décembre 2008.
- ZIDOURI Fatima, la programmation financier Pluriannuelle et Rationalisation, de la gestion financier locale, in les finances des collectivités locales dans les Etat de Maghreb.
- OUAZZANI CHAHDI Hassan, La régionalisation au Maroc entre le présent et le présent et l'avenir, REMALD, n° 105- 106, Juillet - Octobre 2012.
- Infrastructure et partenariat public-privé, Revue AL MALIYA, N° 38, Juin 2005.
- La documentation française ; les finances publiques et la reforme, budgétaire, 2^{ème} édition, Paris, 2006. la financement des collectivités locales, les défis du 21^o siècle.
- Les collectivités décentralisées de l'union européenne, la documentation française 1994.
- BRAHIMI Mohamed, l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales, REMALD, N° 23, Avril-Juin 1998.
- BRAHIMI Mohamed, Le Financement des collectivités locales au Maroc, RMALD. Editions Maghrébines Casablanca, 1995.
- EL KTIRI Mohamed, l'inspection générale des finances au Maroc, interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir, Revenue Marocaine d'audit et développement N°11 , 1996.
- BENABDALLAH Mohammed Amine, Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, REMALD, n° 50, Mai-Juin 2003.

- EL YAAGOUBI Mohammed, Décentralisation constitution en Maroc, Remald, n° double 14.15, Janvier-Juin 1996.
- OUMATO Mouha, la formation du personnel des collectivités locales : pourquoi faire, publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement, série ordinaire N° double 2-3, Janvier- Juin 1993.
- EL MOUHADIDI Noufisa , Les fondements de la politique budgétaire du genre au Maroc, REMALD, N° 25, 2008.
- CASSESE Sabin, La réforme du pouvoir local dans l'état régional en Italie, Revue Française N° 11, 1979.

Les rapports:

- Guide du visa des budgets des communes rurales, note de trésorier général de Royaume n° 371 DGL du 1-11. 2006.
- Rapport de crédit local de France, 1994.
- Rapport mondial de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale. le financement des collectivités locales.
- Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.
- Rapport mondiale de cités et gouvernement locaux unis sur la décentralisation et la démocratie locale, Gold II 2010.

Colloques ET rencontres scientifiques:

- Colloque international et maghrébin sur le principe de subsidiarité, Marrakech, Palais des congrès, du 29 au 31 Octobre 2007.
- Les vingt des régions :Deux décennies de régionalisation, colloque Amiens, 1992.

Textes juridiques:

- La loi organique n° 6-2006 du 19 juillet du reforme du statut d'autonome de catalogne.

Textes d'applications:

- Décision n 85-196 DC du 8 août 1985 voir également Décision n87- 24 DC du 19 janvier, 1988

- Décision n 92-316 DC du 20 janvier, 1993 voir Louis Favoreu, Andre Roux, La libre - administration des collectivités est-elle une liberté fondamentale? Cahiers du Conseil Constitutionnel n12 (Dossier: le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2002.
- Décision n° 38-407 Dc du 14 janvier. 1999.

فهرس الموضوعات

5.....	مقدمة
31.....	القسم الأول تطور الدور التنموي للجهة بالمغرب وبعض التجارب المقارنة
36.....	الفصل الأول: واقع التنمية على ضوء بعض التجارب الجهوية
37.....	المبحث الأول: الجهة الاقتصادية والإدارية بالمغرب
38.....	المطلب الأول: التأصيل القانوني للجهة
39.....	الفرع الأول: مفهوم الجهة الاقتصادية وهيكلتها
40.....	الفقرة الأولى: المؤسسات المالية والإدارية على الصعيد الوطني والجهوي
41.....	أولا: المجالس الإستشارية
41.....	ثانيا: الكتابة الجهوية الدائمة
42.....	الفقرة الثانية: التقسيم الجهوي وإختصاصات الجهة الاقتصادية لسنة 1971
42.....	أولا: إختصاصات جهة 1971
43.....	ثانيا: التقسيم الجهوي لسنة 1971
45.....	الفرع الثاني: تجربة الجهة الاقتصادية
46.....	الفقرة الأولى: انعدام فعالية مؤسسات جهة 1971
46.....	أولا: هيمنة المركز على المؤسسة الجهوية
47.....	ثانيا: محدودية تمثيلية السكان داخل المؤسسة الجهوية
48.....	الفقرة الثانية: المواخذات المتعلقة بالمستوى التنظيمي للجهة الاقتصادية
48.....	أولا: على مستوى الإختصاصات
50.....	ثانيا: على مستوى التقطيع الإداري للجهة سنة 1971
52.....	المطلب الثاني: الجهة الإدارية في ظل ظهير 2 أبريل 1997
54.....	الفرع الأول: تركيبة المجلس الجهوي
54.....	الفقرة الأولى: تكوين المجالس الجهوية
56.....	أولا: المكتب واللجان

58.....	ثانيا: دورات المجلس ومداولاته
59.....	الفرع الثاني: إختصاصات المجلس الجهوي
60.....	الفقرة الأولى: الإختصاصات الخاصة
62.....	الفقرة الثانية: الإختصاصات المنقولة والإستشارية
65.....	المبحث الثاني: الجهة في التجارب المقارنة
66.....	المطلب الأول: الجهة في النموذجين الألماني والفرنسي
66.....	الفرع الأول: الجهة بألمانيا
69.....	الفقرة الأولى: الموارد الجبائية
69.....	أولا: الموارد الجبائية الخاصة
69.....	ثانيا: توزيع الموارد الضريبية
71.....	الفقرة الثانية: الموارد غير الجبائية
72.....	أولا: القروض
72.....	ثانيا: الإمدادات
73.....	الفرع الثاني: الجهة بفرنسا
74.....	الفقرة الأولى: الإطار البنوي ومجالات إختصاص الجهة الفرنسية
74.....	أولا: التنظيم الإداري الجهوي الفرنسي
79.....	ثانيا: إختصاصات الجهة بفرنسا
82.....	الفقرة الثانية: تمويل الجهوية بفرنسا
84.....	المطلب الثاني: الجهة في النموذجين الإسباني والإيطالي
84.....	الفرع الأول: الجهة بإسبانيا
88.....	الفقرة الأولى: أجهزة المجموعات المستقلة
88.....	أولا: الجهاز التشريعي
89.....	ثالثا: الجهاز القضائي
89.....	الفقرة الثانية: إختصاصات الدولة المركزية والمجموعات المستقلة وتمويلها
93.....	الفرع الثاني: الجهة في إيطاليا
94.....	الفقرة الأولى: إختصاصات ومالية الجهة بإيطاليا

96	الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على أعمال هيئات الجهة
96	أولاً: رقابة المحكمة الدستورية
97	ثانياً: رقابة مجلس الدولة
98	خاتمة الفصل الأول:
100	الفصل الثاني: الأدوار التنموية للجهة من خلال القانون التنظيمي 111-14
102	المبحث الأول: المهام التنموية للجهات
104	المطلب الأول: المبادئ الدستورية المؤطرة لإختصاصات الجهة
105	الفرع الأول: مبدأ التفريع كدعامة لتفعيل الاختصاصات التنموية للجهة
105	الفقرة الأولى: مبدأ التفريع كآلية لتجاوز تداخل الاختصاصات بين الدولة والجهة
110	الفقرة الثانية: مبدأ التفريع كآلية لتعزيز الاختصاص التنموي الجهوي
110	أولاً: تقوية الاختصاص التنموي من خلال المبدأ الدستوري
115	ثانياً: فعالية مبدأ التفريع في الوصول إلى أهداف التنمية الجهوية
117	الفرع الثاني: مبدأ التدبير الحر كأساس لممارسة الاختصاصات الجهوية
119	الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر ومرتكزاته
120	أولاً: مضامين مبدأ التدبير الحر
122	ثانياً: مرتكزات مبدأ التدبير الحر
129	المطلب الثاني: الجهة كإطار للتنمية
130	الفرع الأول: مبدأ صدارة الجهة في التنظيم الترابي للمملكة
130	الفقرة الأولى: مكانة الجهة بين الجماعات الترابية
132	الفقرة الثانية: الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية
134	الفرع الثاني: أهمية المبادئ الدستورية والقانونية الأخرى
134	الفقرة الأولى: مبادئ التضامن والتعاون والتمايز والتدرج
135	أولاً: مبدأ التعاون والتضامن
136	ثانياً: التمايز والتدرج
139	الفقرة الثانية: مبدأ الديمقراطية التشاركية
139	أولاً: الإقتراع العام المباشر

141	ثانيا: الآليات التشاركية للحوار والتشاور
143	المبحث الثاني: البنيات الإدارية والأدوار الوظيفية للمجلس الجهوي
144	المطلب الأول: مجلس الجهة: الأجهزة، الإدارة، والإختصاصات
144	الفرع الأول: هيكلية مجلس وإدارة الجهة
144	الفقرة الأولى: تشكيل وتنظيم المجلس الجهوي
153	الفقرة الثانية: الإدارة الجهوية
153	أولا: المديرية العامة للمصالح
154	ثانيا: مديرية شؤون الرئاسة والمجلس
155	الفرع الثاني: اختصاصات الجهة
156	الفقرة الأولى: الإختصاصات الذاتية للجهة
156	أولا: الإختصاصات الذاتية في تنفيذ برنامج التنمية الجهوية
158	ثانيا: الإختصاصات الذاتية للجهة في مجال إعداد التراب
159	الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للنقل
159	أولا: طبيعة الإختصاصات المشتركة
160	ثانيا: الإختصاصات القابلة للنقل
162	المطلب الثاني: آليات تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية للجهة
162	الفرع الأول: أجهزة تنفيذ المشاريع
162	الفقرة الأولى: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
164	أولا: لجنة الإشراف والمراقبة
166	ثانيا: المدير العام لوكالة تنفيذ المشاريع
169	الفقرة الثانية: شركات التنمية الجهوية
175	الفرع الثاني: آليات التعاون والتضامن والشراكة
175	الفقرة الأولى: مجموعة الجماعات الترابية
175	أولا: مجموعات الجهات
178	ثانيا: مجموعة الجماعات الترابية
179	الفقرة الثانية: اتفاقية التعاون والشراكة

181	خاتمة الفصل الثاني:
184	خاتمة القسم الأول
186	القسم الثاني التنمية الجهوية وإشكاليات الاستقلال المالي
188	الفصل الأول: وضعية مالية الجهة
189	المبحث الأول: الموارد المالية للجهة
189	المطلب الأول: تنوع موارد الجهة
191	الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجهة
192	الفقرة الأولى: الموارد المالية ذات الطبيعة الجبائية
192	أولاً: الرسم على رخص الصيد
193	ثانياً: الرسم على استغلال المناجم
194	ثالثاً: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ
197	الفقرة الثانية: الموارد المالية ذات الطبيعة غير جبائية
203	الفرع الثاني: الموارد المالية المحولة من الدولة
204	الفقرة الأولى: أنواع الضرائب المحولة
204	أولاً: الضريبة على الشركات
205	ثانياً: الضريبة على الدخل
215	الفقرة الثانية: الموارد الجبائية وتوزيعها
215	أولاً: توزيع الجبايات بين الوحدات الترابية
219	ثانياً: مردودية الموارد الجبائية للجهات
222	ثالثاً: تطور موارد الجهات وباقي الجماعات الترابية بين سنتي 2010 و 2017
234	المبحث الثاني: نفقات ميزانية الجهات
235	المطلب الأول: طبيعة تدبير النفقات المحلية
236	الفرع الأول: تقسيمات نفقات الجهة
237	الفقرة الأولى: النفقة الجهوية مبلغ نقدي
238	الفقرة الثانية: صدور النفقة العامة عن جهاز عام ترابي
239	الفقرة الثالثة: تحقيق النفقة الجهوية لمنفعة عامة ترابية

239	الفرع الثاني: أوجه الإنفاق المالي الترابي
240	الفقرة الأولى: حجم نفقات التسيير أو النفقات الإجبارية
244	الفقرة الثانية: نفقات التجهيز أو النفقات غير الإجبارية
244	أولاً: نفقات الإستثمار
245	ثانياً: واقع نفقات التجهيز
248	الفقرة الثالثة: الإستثناءات الواردة على وحدة الميزانية الجهوية
248	أولاً: نفقات الميزانية الملحقة
249	ثانياً: نفقات الحسابات الخصوصية
251	المطلب الثاني: تدبير نفقات ميزانية الجهات
251	الفرع الأول: مردودية نفقات الجهات
252	الفقرة الأولى: التسيير المالي
252	أولاً: تطور نفقات التسيير والتجهيز في الميزانيات الترابية
262	ثانياً: مقارنة تطور حصة نفقات الجماعات الترابية بالنفقات العمومية للدولة
265	الفرع الثاني: نفقات التجهيز
266	الفقرة الأولى: وضعية نفقات التجهيز
270	الفقرة الثانية: قياس مردودية النفقات على المستوى الترابي
273	الفقرة الثالثة: الإنفاق الترابي وضرورة ترشيده
273	أولاً: ظاهرة تزايد الإنفاق الجهوي
276	ثانياً: عقلنة تدبير النفقات العمومية الترابية
279	خاتمة الفصل الأول:
282	الفصل الثاني: الاستقلال المالي للجهة بين إكراهات الرقابة ومتطلبات الحكامة
282	المبحث الأول: الاستقلال المالي للجهات
284	المطلب الأول: مفهوم ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات
286	الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي للجهات
287	الفقرة الأولى: مدلول الاستقلال المالي
293	الفقرة الثانية: حرية الإنفاق كمؤشر على الإستقلال المالي

294	الفرع الثاني: المفهوم الضيق للإستقلال المالي للجهة
294	الفقرة الأولى: توفر الجهات على ذمة مالية مستقلة
295	الفقرة الثانية: الإستقلال المالي رهين باستقلالية الموارد المالية
296	المطلب الثاني: أسس ومرتكزات الإستقلال المالي للجهات وسبل تعزيزه
297	الفرع الأول: قدرة الجهات في التحكم في قواعد تدبير الميزانية الجهوية
297	الفقرة الأولى: إعداد ميزانية الجهة بحرية ووفق الحاجيات الجهوية
298	أولا: إعداد الميزانية الجهوية
300	ثانيا: أساليب إعداد الميزانية الجهوية
301	أ - تقدير المداخل
302	ب- تقدير النفقات
303	الفقرة الثانية: حرية تنفيذ الميزانية الجهوية
304	الفرع الثاني: سبل تعزيز الإستقلال المالي للجهة
305	الفقرة الأولى: التسيير المالي للجهة من إختصاص الأجهزة المنتخبة
305	أولا: ممارسة سلطة الميزانية من طرف الأجهزة المنتخبة
306	ثانيا: الجهاز التنفيذي للجهة
307	الفقرة الثانية: التحويلات المالية للجهة حسب القانون التنظيمي الجديد
307	أولا: تقوية التحويلات ودعمها بحصص لميزانيات الجهات
314	ثانيا: آفاق نظام جديد للرسوم الجهوية
315	الفقرة الثالثة: صناديق الموازنة والتضامن لمواجهة التفاوتات الجهوية
316	أولا: صندوق الموازنة: "صندوق التضامن بين الجهات"
319	ثانيا: صندوق التأهيل الاجتماعي
322	المطلب الأول: الرقابة على مالية الجهة : المحددات وتجليات المحدودية
324	الفرع الأول: مظاهر الرقابة
324	الفقرة الأولى: مبررات وأهداف الرقابة على مالية الجهة
326	الفقرة الثانية: أنواع وأشكال الرقابة
327	أولا: الرقابة الإدارية

- 330.....ثانيا: الرقابة القضائية
- 334.....ثالثا: أشكال الرقابة على برمجة المشاريع التنموية بالجهة
- 338.....الفرع الثاني: محدودية الرقابة على مالية الجهة
- 338.....الفقرة الأولى: تجليات محدودية منظومة الرقابة الإدارية
- 340.....الفقرة الثانية: تجليات محدودية منظومة الرقابة القضائية
- 340.....أولا: الإكراهات القانونية
- 341.....ثانيا: إكراهات المحيط السياسي والإداري
- 342.....ثالثا: إكراهات الموارد البشرية والمادية
- 343.....الفقرة الثالثة: إعادة النظر في أنظمة الرقابة
- 345.....المطلب الثاني: متطلبات حكمة مالية الجهة
- 346.....الفرع الأول: تكريس المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية
- 347.....الفقرة الأولى: الاعتماد على منطق النتائج في التدبير الميزانياتي
- 347.....أولا: تدبير الميزانية على أساس النتائج
- 348.....ثانيا: إقرار شمولية الإعتمادات
- 349.....الفقرة الثانية: مراجعة أسلوب تدبير الميزانية بإعتماد التعاقد ومقاربة النوع
- 350.....أولا: التعاقد
- 352.....ثانيا: الشراكة
- 353.....ثالثا: مقارنة النوع الاجتماعي
- 354.....الفرع الثاني: سبل دعم التمويل الجبائي الجهوي
- 354.....الفقرة الأولى: تجاوز الحدود المرتبطة بتدبير الجبايات المحلية وتوزيع الضرائب المحولة من الدولة إلى الجهات
- 354.....أولا: إصلاح الإدارة الجبائية
- 356.....ثانيا: إصلاح النظام الجبائي الترابي
- 357.....الفقرة الثانية: إعادة النظر في توزيع مساهمة الدولة بين الجهات
- 360.....خاتمة الفصل الثاني
- 362.....خاتمة القسم الثاني

365	خاتمة عامة
375	لائحة الجداول
378	لائحة المصادر و المراجع
417	فهرس الموضوعات