

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية.
مختبر البحث: الدراسات الدستورية والمالية.
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام
في موضوع:

نظام اللاتمركز الإداري والجهوية بالمغرب.

إعداد الطالب الباحث :
سعيد المرجاني.

تحت إشراف الأستاذ :
الدكتور محمد الأعرج.

لجنة المناقشة:

- الدكتور محمد الأعرج، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس، مشرفا ورئيسا.
- الدكتور عسو منصور، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس، مقرر.
- الدكتورة زبيدة نكاز، أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس، مقرر.
- الدكتور عبد المالك أحزيرير، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بمكناس، مقرر.
- الدكتور أحمد مفيد، أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس، عضوا.

السنة الجامعية: 2021/2020

إهداء

- إلى روح والدتي الغالية الحاجة فاطمة عيار تغمدھا الله بواسع رحمته،
- إلى والدي المبجل الحاج أحمد المرجاني أطال الله في عمره،
- إلى روح أخي الغالية محمد المرجاني وزوجته فتيحة فجوى وإبنتھما
أسماء المرجاني تغمدھم الله جميعا برحمته الواسعة،
- إلى زوجتي نعيمة البيض التي كانت لي سنداً ودعماً،
- إلى بناتي سلمى ووصال ووفاء وهاجر،
- إلى أخواتي السعدية وربيعة وحسناء،
- إلى جميع أفراد أسرتي وعائلتي الأعزاء،
- إلى أساتذتي الكرام،
- إلى جميع أصدقائي وزملائي الأفاضل الأعزاء كل واحد بإسمه،
- إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل،

"أهدي ثمرة جهد هذا البحث العلمي المتواضع".

شكر وتقدير

يشرفني أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الإمتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور محمد الأعرج عن حسن تأطيره ومساعدته لي في مختلف مراحل إنجاز هذا البحث العلمي.

كما أتقدم بشكر خاص إلى الأساتذة الأجلاء الذين قبلوا المشاركة في مناقشة هذا الرسالة: الدكتور عسو منصور والدكتورة زبيدة نكاز والدكتور عبد المالك أحزيرير والدكتور أحمد مفيد، متمنيا لهم جميعا موفور الصحة والتوفيق في مهامهم.

وأغتنم هذه الفرصة لأوجه شكري كذلك إلى إدارة الكلية على التسهيلات والخدمات الإدارية التي قدمت لي حتى تمكنت من إتمام هذا العمل في أحسن الظروف.

والشكر موصول كذلك لكل من ساعدني من قريب أو بعيد لإنجاز هذا

البحث العلمي المتواضع.

مقدمة:

تشكل الدولة وسيلة لتنظيم السلوك البشري وفرض المبادئ والقواعد التي ينبغي أن ينظم الأفراد حياتهم على أساسها؛ فهي التي تسن القوانين وتعاقب من يخرج عليها، كما أنها تملك فرض النظام لضمان طاعتها من قبل الأفراد والجماعات المدرجة تحت ظلها.

فالدولة على اعتبار أنها كيان سياسي وقانوني منظم، بل، وكمجال وفضاء تفاعل وتداخل القوى المختلفة في المجتمع، حيث تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتناسب ويتوافق مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية⁽¹⁾، فهي (أي الدولة) تعتمد المركزية الإدارية في بداية نشأتها لبسط نفوذها، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها، حيث يصعب تدبير جميع القضايا السياسية والإدارية والإقتصادية والاجتماعية، يصبح اعتماد اللامركزية الإدارية أمراً ضروريا لتحقيق سياسة القرب اتجاه المواطن في مختلف المجالات وعلى جميع الأصعدة.

هذا، وتعتبر طبيعة التنظيم الإداري إحدى الخصائص الجوهرية لتحديد طبيعة النظام السياسي ووظائف وشكل الدولة في العصر الحاضر. فدرجة اللامركزية واللامركز وما تطرحه من إشكالات مرتبطة بطبيعة الجماعات الترابية وتوزيع الاختصاصات بينها وبين السلطة المركزية، تؤثر على مدى فاعلية التنظيم الإداري في تعاطيها مع قضايا المواطنين وفي معالجة الإشكالات لترسيخ الديمقراطية وتحقيق التنمية، باعتبار أن نظام المركزية الإدارية يقوم على تركيز السلطات والاختصاصات والصلاحيات في يد الإدارة المركزية في العاصمة، بحيث تعتمد الإدارة المركزية على ممارسة السلطة الإدارية دون أن تشاركها أية جهة إدارية كيفما كان نظامها القانوني.

(1)- المصطفى قريشي، "ملاءمة نظام اللامركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الهوية المتقدمة"، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2017، ص 5.

إن معظم الفقه يتفق على أن للمركزية الإدارية صورتين، وهما: نظام التركيز الإداري ونظام عدم التركيز الإداري⁽¹⁾. ويعتبر نظام التركيز الإداري كصورة تتركز بمقتضاها الوظيفة الإدارية بكاملها في يد الحكومة المركزية في العاصمة دون أن تترك لممثليها في الأقاليم أية صلاحية أو سلطة اتخاذ قرار نهائي؛ إنها صورة بدائية للتنظيم ظهرت بها المركزية الإدارية، ويطلق عليها المركزية المطلقة⁽²⁾. إن هذا النوع من التنظيم لم يعد يؤخذ به بشكل منفرد في أي دولة من الدول.

أما عدم التركيز الإداري فهو صورة من صور المركزية الإدارية، لكنه أقل تركيزاً من المركزية الإدارية المطلقة، بحيث بمقتضاه يتم تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم بصفة فردية أو في شكل لجان - تعيين الحكومة أعضائها - حق البت نهائياً في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير المختص، خاصة في المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها، وذلك لتخفيف العبء عن الوزير ولتحقيق السرعة في إنجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية، لاسيما بالنسبة للأماكن البعيدة عن العاصمة؛ وسلطة البت هاته، لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير، وإنما يخضعون، بالرغم من ذلك، لإشرافه ولرؤسائهم الإداريين، أي في نطاق السلطة الرئاسية⁽³⁾.

وإذا كان هناك اتفاق حول تعريف نظام عدم التركيز الإداري، فقد اختلف الباحثون في مجال التنظيم الإداري حول تسمية الأسلوب؛ فهم يتداولون مصطلحات عديدة؛ ومن أبرزها عدم التركيز الإداري، اللاتركيز الإداري، اللاتمركز الإداري، المركزية النسبية، المركزية اللاوزارية، عدم التمرکز الإداري، اللاحصرية الإدارية، اللاوزارية أو النظام اللاوزاري، وغيرها من التسميات. ويقابل هذه المصطلحات بالعربية مصطلح (La déconcentration) المتأصل في الترسانة القانونية والمؤسسية والتنظيمية للجمهورية الفرنسية، إلا أنه بغض النظر عن تعددها وتنوعها،

(1) - عبد الله إدريسي: "التنظيم الإداري المغربي"، مطبعة الجسور، وجدة، 2008، ص 32.

(2) - ثورية لعويوني: "القانون الإداري المغربي"، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الثالثة، 2003، ص 53.

(3) - محمد الأعرج: "القانون الإداري المغربي"، الجزء الأول، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، العدد 66 مكرر، 2010، ص 72.

فهي تحمل نفس المعنى، وهو عدم حصر الاختصاصات والوظيفة الإدارية في العاصمة وضرورة تمكين ممثلي الدولة والوزارات المختلفة من الحسم في بعض الأمور دون الرجوع إلى رؤسائهم⁽¹⁾.

ودون الخوض كثيراً في مسألة اختيار المصطلحات التي قد تبقى بدون جدوى، فإن صورة اللامركز الإداري كنظام لتوزيع السلطات بين الأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية تظهر أساساً في التفويض الإداري الذي تتزايد أهميته يوماً بعد يوم. والتفويض، الذي هو باعتباره وسيلة وتقنية للتخفيف من أعباء الرؤساء الإداريين، والتخلص، بالتالي، من تركيز السلطة الذي يعرقل العمل الإداري، ينقسم إلى نوعين: تفويض التوقيع وتفويض السلطة أو الإختصاص.

أما نظام اللامركزية الجهوية، فهو إستراتيجية جديدة للتنمية، ظهرت نتيجة فشل الإطار الإقليمي في النهوض بمستوى التنمية المحلية. وقد أكد ذلك المشرع المغربي نفسه في القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات⁽²⁾، حيث جاء فيه أن الجهة تدرج في إطار تشييد مغرب عصري حديث، وتشكل إطاراً ملائماً وحلقة رئيسية قادرة على إتمام واستكمال الصرح المؤسسي للمملكة؛ ويضيف نفس القانون في ديباجته: "إن إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية ليس فقط بخلق جماعة محلية جديدة ذات صلاحيات كاملة، بل كذلك، بوضع جميع الطاقات التي يختزلها عدم التركز الإداري في خدمة الجهوية".

والواقع، فإن اللامركزية الجهوية أصبحت البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية، بحيث تشكل شرطاً جوهرياً لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على تحقيق توازن بين اللامركزية الجهوية واللامركز الإداري، تمنح للسكان حق إدارة شؤونهم بالشكل الذي يجعل عملية اتخاذ القرار تستجيب لتنمية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. بل أكثر من ذلك، جعل الجهوية المتقدمة المنطلق لإيجاد أجوبة خلاقية للقضايا المغربية الكبرى، وهو الشيء الذي يحتم على الجميع من إدارة وفاعلين ومجتمع مدني واقتصاديين وغيرهم المساهمة في الوظيفة الجهوية من أجل المشاركة في صنع القرار المتعلق بمستقبلهم. فالإدارة في العصر الحالي لم تعد تعتمد على الهيئات

(1)- محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2001-2002، ص60.

(2)- القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4470، الصادرة في 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 أبريل 1997، ص556.

المركزية فحسب، بل تجاوزت ذلك، لتجعل من لاتمركز القرار ولا مركزية الأنشطة الاقتصادية والإجتماعية أساسا لتحقيق التنمية المندمجة والمتوازنة تشمل كافة المجالات والقطاعات الحيوية. وهي الوظيفة والغاية المرتقبة من الجهوية المتقدمة التي ستعمل على تدشين جيل جديد من الإصلاحات المؤسساتية وإرادة تغييرية مستقبلية لنمط تدبير المجال الترابي وفق قواعد وسياسة القرب والحكمة الجيدة والتقطيع الترابي المنطلق من محددات وغايات تهدف إلى محاربة الفقر والهشاشة. إنها، بكل تأكيد، العودة نحو المحلي الجهوي، في وقت استنفدت فيه كل السياسات التنموية المنطلقة من المركز وما يمكن أن تحققه في تجسيد تقلص دور الدولة الحائزة لوحدها على ميكانزمات السلطة⁽¹⁾.

إن اعتماد الجهة في المغرب كفضاء جديد لتحقيق التنمية والديمقراطية، كانت من وراءه أسباب ودواعي عديدة، وكانت له أبعاد كثيرة ودلالات متعددة، حيث احتلت الجهة، على الدوام، مكانة خاصة ومتميزة في فكر وإستراتيجية السلطة في المملكة المغربية، وذلك، قصد توسيع قاعدة تحمل المسؤولية في ظل اللامركزية واللامركز الإداري.

وإذا كان من الثابت صعوبة وضع تعريف موحد للجهوية وللجهة بفعل الإختلاط التاريخي في الغاية⁽²⁾، حيث أن المفهوم يصطدم مع ذاته، مادامت الجهوية هي مسار متطور ومتجدد باستمرار، تبعا للظروف السياسية والثقافية والإجتماعية المختلفة من بلد لآخر، والمتغيرة من فترة زمنية لأخرى، فالأمر الأكيد هو وجود منطلقات مفاهيمية للجهوية على ضوء اعتبارات لغوية وقانونية واقتصادية وسوسولوجية وتشريعية. ولعل تحديد مفهوم الجهوية يقتضي التمييز بين الجهوية التي لها مدلول مجموعات متماسكة ذات أهداف سياسية دفاعية والجهوية بمفهومها الحديث المعاصر، الذي يعني مجموعة متناسقة تهدف إلى تكامل إقتصادي إداري تنموي من أجل النهوض بمؤهلاتها وتسخير إمكانياتها البشرية والطبيعية المادية.

وتختلف تعريفات الجهة والجهوية حسب كل تخصص معرفي، وحسب الغايات والأهداف المرجوة من اعتمادها. ومن بين تعريفاتها، هي أنها مجال إقتصادي يشكل جزءا من التراب

(1) - المصطفى قريشي: "ملاءمة نظام اللامركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 11.
(2) - عزيزي مفتاح: "اللامركزية: من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2000-2001، ص 238.

الوطني لبلد معين، ويتميز، بشكل واضح، بخصائصه الجغرافية والطبيعية والإقتصادية والإجتماعية، وأحيانا يتميز بخاصيات تاريخية وإثنية وسياسية كوحدة متميزة في إطار الإقتصاد الوطني.

وفي هذا الإطار، ووفقا لدستور 2011، اعتمد المغرب الجهوية المتقدمة التي بمقتضاها تم تخويل المنتخبين اختصاصات تقريرية وتنفيذية وإيجاد نظام يعزز الإستقلالية المالية والتدبيرية للجهات وإعادة النظر في علاقاتها بالسلطات المركزية، مما حتم إصدار ميثاق وطني لللاتمركز الإداري والذي من المفروض أن يكون ميثاقا فعالا ومنسجما وملازما للجهوية المتقدمة، وهو ما سنتطرق إليه بتفصيل لاحقا.

لقد جاء تدشين المرحلة الجديدة في مسلسل اللامركزية الجهوية بتبني الجهة كأعلى جماعة ترابية في التنظيم الترابي بالمملكة بموجب الدستور لفتاح يوليوز 2011 والقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14؛ وهو إصلاح جهوي جديد يرتكز على ضرورة خلق توازن فعال بين اللامركزية الجهوية واللاتمركز الإداري، وجعل الجهوية تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية تعمل على إعادة توزيع الاختصاصات بشكل منسجم على مختلف المستويات الإدارية وتترجم تضامنا كبيرا ما بين الجهات، ولا تغير في الثوابت الرئيسية لوحدة الدولة والأمة والتراب.

لقد ترجم التوجه نحو تقوية اللامركزية الجهوية ضمن مخطط مسار التنمية 1988-1992، وتم تتويج هذا المسار بصدور دستور 1992⁽¹⁾، ليحسم في مسألة الجهة ويعتبر أن: "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية إلا بقانون"؛ وبدوره، عمل دستور 1996 على تثبيت دعائم الجهوية الإدارية، ليصدر، بعد ذلك، القانون المتعلق بتنظيم الجهات 47.96 بمقتضى ظهير 2 أبريل 1997، حيث أصبح للجهة كيان مستقل تتمتع بمقتضاه بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري واختصاصات قانونية ذاتية واستشارية. ومما جاء في بيان أسباب صدور هذا القانون: "إن مغرب

(1) - دستور 1992 الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.92.155، الصادر في 11 ربيع الآخر 1413 الموافق 9 أكتوبر 1992، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172، الصادرة في 16 ربيع الآخر 1413، الموافق ل 14 أكتوبر 1992، ص1247.

اليوم، بعد أن تراكمت لديه التجارب والنتائج الأولى للديمقراطية واللامركزية، قد بلغ مستوى من النضج يؤهله لولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الإزدهار الإقتصادي والاجتماعي"⁽¹⁾.

هذا، ولقد تم تعزيز الجهوية بصدور الدستور المغربي لسنة 2011⁽²⁾، الذي شكل نقلة نوعية في تعاطي الدولة مع مفهوم الجهة. وقد جاء ذلك تنويعا لأشغال اللجنة الاستشارية حول الجهوية التي أحدثت عقب الخطاب الملكي لتنصيبها بتاريخ 3 يناير 2010، والتي قدمت مجموعة من الاقتراحات بغية تطوير مشروع الجهوية بالمغرب، حيث نص الفصل الأول من الباب الأول من ذلك الدستور على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة. ولعل ذلك، جاء كتعبير عن الإرادة الملكية في الارتقاء بالجهوية إلى جهوية متقدمة أو موسعة. وفي الباب التاسع منه، وتحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، نص دستور فاتح يوليوز 2011 على أن الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وبعد التعريف بالجماعات الترابية وبالتنظيم الترابي وبعض مبادئه ومقتضياته، نص الدستور على أن تحدد بقانون تنظيمي، بصفة خاصة، مبادئ وقواعد التنظيم الترابي الجديد⁽³⁾.

وتطبيقا لتلك المقتضيات الدستورية، صدرت القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، ومن بينها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات⁽⁴⁾، وصدر إلى جانبها المرسوم المتعلق بالتقسيم الترابي الجديد للمملكة⁽⁵⁾، يتضمن إحداث 12 جهة بدل 16، وهي من المقتضيات التي نص عليها دستور 2011، موازاة مع مجموعة من المبادئ التي سيرتكز عليها النموذج الجهوي المغربي كمبدأ التفريع ومبدأ التضامن والمشاركة ومبدأ التدبير الحر وغيرها.

(1) القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، أشير إليه سابقا.

(2) دستور فاتح يوليوز 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 من شعبان 1432، الموافق ل 29 يوليوز 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادرة في 28 شعبان 1432، الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص 3600.

(3) الفصل 146 من دستور فاتح يوليوز 2011، المشار إليه سابقا.

(4) القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

(5) مرسوم رقم 2.15.716 صادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1379 الموافق 2 ديسمبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج ر عد 6399 الصادرة في 14 ذو الحجة 1436 الموافق 28 سبتمبر 2015، ص 7839. ورسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436/20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر ب ج ر بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436/5 مارس 2015، عدد 6340، ص 1481.

ولا بد من القول أن هذا الإهتمام الدستوري الكبير بالجماعات الترابية وخاصة بالجهات، جاء نتيجة تلك الأصوات التي صدحت مطالبة بتجويد الحکامة الترابية؛ كما جاء استجابة لرغبة المؤسسة الملكية عندما أكد الملك قائلا في إحدى المناسبات: "لذلك قررنا، بعون الله، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة التي نقودها، بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة، تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها جهة الصحراء المغربية..."⁽¹⁾.

ولعل من بين أبرز المقترحات والتوصيات هي تلك المتعلقة بضرورة مواكبة نظام اللاتمرکز الإداري للجهوية المتقدمة المأمولة والمنتظرة، حيث أكد تقرير اللجنة الإستشارية الجهوية أنه لا بد من تبني مفهوم جديد لنظام اللاتمرکز يكون أكثر حداثة ومرونة من طرف الدولة. ولا شك أن الإتجاه نحو تطوير نظام اللاتمرکز الإداري في إطار اللامركزية الجهوية المتقدمة يعتبر مشروعا إستراتيجيا جديدا، يعطي معنى حديثا للتدبير المحلي ولحظة مفصلية في مسار الدولة المغربية، من منطلق أن الأمر يتعلق بتغيير وإصلاح بنية الدولة، مما ينعكس على النظام السياسي والإداري برمته ويقتضي من جميع المتدخلين جهدا كاملا ومتكاملا وإرادة حقيقية للإصلاح والتحديث⁽²⁾.

إن ضرورة مسايرة نظام اللاتمرکز الإداري للامركزية الجهوية بالمغرب تستمد أهميتها من المكانة المميزة التي يحظى بها هذا النظام في حد ذاته، حيث يعتبر الإطار الفعلي للحکامة الترابية وتحقيق التنمية الجهوية. لذلك، يبقى من اللازم إيلاء العناية الضرورية للإطار اللاتمرکزي بالشكل الذي يتلاءم ويتماشى مع دوره المحوري.

هذا، ويعتبر نظام اللاتمرکز الإداري من المكونات الرئيسية للأنظمة السياسية الحديثة. فإذا كانت مركزية اتخاذ القرار في بداية الاستقلال تبررها ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها، فإنها أصبحت اليوم غير قادرة على مواجهة جميع الحاجيات، وبالتالي، طرحت من جديد ضرورة تعميق اللامركزية وعدم التمرکز الإداري⁽³⁾.

(1)- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490.

(2) - المصطفى قريشي: "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 16.

(3)- الشريف الغيوي، "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة ((مواضيع الساعة))، العدد 52، السنة 2006، ص 47.

وبغية مواكبة التحولات المتسارعة في شتى الميادين، فلقد أصبح نظام اللاتمرکز الإداري يشكل عنصرا أساسيا من عناصر الإصلاح الإداري، ويحظى بأهمية بالغة، باعتباره أداة تسمح للسلطة المحلية الممثلة للأجهزة المركزية باتخاذ القرارات المستعجلة التي تفرضها الضرورات المحلية. فخلافا للامركزية التي تعد نظاما يسمح بتنظيم المجتمع وإشراكه في تسيير الشأن العام، يتميز اللاتمرکز الإداري بكونه نظاما إداريا يتيح تمثيل الدولة لدى المجتمع. فمن خلال اللاتمرکز، تستطيع الدولة التواصل مع المجتمع والتواجد على مقربة منه لخدمته والإصغاء لاحتياجاته وطلباته ولكن أيضا لمراقبته وتأطيره.

وتجدر الإشارة إلى أن منظومة اللاتمرکز تضم جميع السلطات والهيكل الإدارية والمؤسساتية الصادرة من مركز السلطة بالعاصمة والتي تمثل الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات الحكومية على المستويين الإقليمي والجهوي على الخصوص. وفي هذا السياق، نجد في الدستور المغربي الحالي عبارة دالة على منظومة اللاتمرکز الإداري⁽¹⁾، وهي الواردة في الفقرة الأخيرة من الفصل 145 "يقوم الولاية والعمال بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها"؛ وهي المصالح التي يمكن القول أنها تعد الواجهة الأولى للإدارة المركزية في مواجهة المجتمع أو ممثلي المجتمع (المنتخبين المحليين). إنها الواجهة المتقدمة التي تعول عليها الإدارات المركزية لنقل قراراتها وسياساتها العامة وتجسيدها على أرض الواقع، الشيء الذي يبرر الأهمية القصوى التي تلعبها هذه المنظومة من منظور الحكامة العمومية وتحقيق التنمية المستدامة.

إن إصلاح منظومة المصالح هي جزء لا يتجزأ من كيان الدولة، ولكن إصلاحها يعتبر أيضا مطلبا من مطالب الأحزاب السياسية الجادة، وكذا الجماعات الترابية، وخاصة الجهات التي هي مطالبة بالتوفر على محاورين أكفاء في المصالح غير الممركزة من أجل ممارسة مهامها والقيام باختصاصاتها على أفضل وجه⁽²⁾.

(1) هذه العبارة تضمنتها مختلف الدساتير المغربية منذ دستور 1962 .

(2) حبيبة زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الطبعة الأولى 2011، ص 243.

ويمكن القول أنه إذا كان إقرار نموذج مغربي للجهوية يتوقف على مدى سلامة التنظيم الإداري، فالجهوية المتقدمة التي يطمح المغرب إلى تحقيقها ستبقى محدودة ما لم تقترن بتجاوز واقع اللاتمرکز الإداري. وهي عملية تستدعي التشخيص العميق لهذا الواقع حتى تتمكن من استشراف آفاق مستقبلية أكثر لهذه المنظومة في سياق النموذج المغربي للجهوية المتقدمة كفضاء ملائم ومناسب لتطوير منظومة اللاتمرکز الإداري.

هذا، ورغم المجهودات المبذولة لإحداث نظام لاتمرکزي يساهم في تحديث الإدارة المغربية ويساير التوجهات التنموية المحلية خاصة مع مرسوم 2 دجنبر 2005، فإن واقعه ما زال يحتاج إلى مجهودات كبيرة قصد تكييفه مع المستجدات التي شهدتها المغرب على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

إن الحاجز الأكبر الذي يقف في وجه تطوير اللاتمرکز الإداري يكمن في الإرادة السياسية الحقيقية لدى مركز آليات اتخاذ القرار، حيث يلاحظ أن المصالح الإقليمية للوزارات لا تتوفر على الصلاحيات والوسائل اللازمة. فلا زالت الإدارة المركزية تحتكر السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل تتحول معه المندوبيات والمصالح الخارجية الموزعة بشكل غير متوازن إلى مجرد أدوات لجمع المعطيات والتنفيذ الآلي للقرارات المركزية.

وفي هذا السياق، برزت إلى الوجود إشكالية التوفيق بين انتشار المصالح غير الممركزة والتقسيمات الإدارية والترايبية الجديدة، بحيث أصبحت بعض العمالات والأقاليم تقتقر إلى وجود المصالح الخارجية للوزارات. وبالتالي، غياب إشباع تام لحاجيات المواطنين، مما خلق خريطة ترايبية غير متناسقة التدخلات. فإذا كانت هناك وزارات تغطي جل التراب الوطني كوزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التجهيز، فإنه في مقابل ذلك، توجد وزارات أخرى ليس لها نفس الإمتداد الترابي كوزارة الثقافة ووزارة الاتصال والصيد البحري(1).

وإذا علمنا أن العمالات والأقاليم كثيرا ما يغلب على وجودها الطابع السياسي والأمني، فإن ذلك قد لا يتطابق مع توجه المصالح العمومية اللامركزة الموجودة بالأقاليم أو العمالة، وذلك باعتبار أن

(1) راشد الخلافي، "الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 127، السنة، 2019، ص288.

الوالي أو العامل هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي والمنسق بين رؤساء المصالح الخارجية للوزارات. فهذه الوضعية سوف تخلق نوعا من التضارب في ما يخص وضع التصورات والإستراتيجيات وخطط العمل، ذلك لأن لكل جهة مصالحها وأهدافها ومراميها. فإذا كانت وزارة الداخلية مهمتها الأولى السهر على الأمن العام، فإن وزارة المالية تسعى إلى الحصول على أكبر قدر ممكن من الإيرادات، في حين، تهدف وزارة العدل إلى تحقيق دولة الحق والقانون؛ وخضوع العامل أو الوالي إلى السلطة التسلسلية لوزارة الداخلية المرتبطة بالمهام السياسية والأمنية قد يخلق بعض الإرتباك على مستوى المصالح الخارجية للوزارات والمندوبيات في علاقاتها مع العمالة أو الإقليم. ولتفادي هذا الإشكال، يرى البعض أنه من المستحسن أن يتم التنصيب على تبعية الولاية والعمال لرئيس الحكومة صاحب السلطة التنفيذية والرئيس الأول للإدارة.

هذا، وتعد الأسباب السياسية من بين أهم الأسباب التي تحد من نجاح نظام اللاتركيز الإداري. فالطبقة السياسية المركزية في المغرب ترى في اللاتركيز الإداري عاملا من عوامل تقليص سلطات الوزراء، مما يؤدي إلى حصر إشكالية اللاتركيز في بعدها الإداري وليس في بعدها السياسي المتعلق بإصلاح الدولة والتوسع في تفويض الاختصاصات والصلاحيات والإمكانات، إذ قليلة هي الإدارات المركزية التي لها هامش من الحرية في اتخاذ القرارات الإدارية والمالية على المستوى الترابي.

وفي هذا الصدد، تظهر الأسباب الإدارية كأحد العوامل الأساسية المرتبطة بالعامل السياسي. فالطبقة التقنوقراطية المركزية في المغرب لا ترغب في التخلي عن اختصاصاتها وصلاحياتها، وغير مستعدة لاقتسام جزء من الموارد والإمكانات التي تتحكم فيها مع المصالح اللامركزية، وإن كانت تتبع لها. وهذا الموقف السلبي منتشر بشكل كبير في كل الإدارات المركزية تقريبا، وتعزز بشكل قوي بفعل تبني استراتيجيات تنموية من منظور مركزي في السنين الأخيرة. فتفسير أغلب المصالح اللامركزية يتم إما من قبل الوزارة الوصية أو من جانب العامل. ويقابل هذا التفسير المركزي، إضعاف للإبداع والمبادرة المرتبطة بالواقع. وهذا ما لاحظته المناظرة الوطنية

(1) رشيد السعيد، "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 - 12، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص71-72.

السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء في أكتوبر 1998، حيث أن 35 في المائة من المصالح غير الممركزة تظل تابعة وبكيفية مطلقة للإدارات المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز⁽¹⁾، بل الأكثر من ذلك، فحتى الالتزامات المالية التي تتعهد بها الإدارات المحلية، إما في شكل صفقات عمومية أو عقود أو اتفاقيات، تخضع بالضرورة لمصادقة السلطات المركزية، علما أن أغلب المصالح اللاممركزة تعاني من خصائص كبير في حاجيات الإدارة كقلة السيارات أو انعدامها وغياب الصيانة وقلة نظام المعلومات وعدم التوفر على رصيد عقاري... الخ وتترامن هذه الوضعية مع اتساع المساحة الجغرافية التي تتدخل فيها المصالح اللاممركزة. وهنا نستشهد بوزارة الصناعة والتجارة، حيث أن مندوبيتها الموجودة بمكناس تمتد تدخلاتها، إضافة إلى إقليم مكناس، إلى كل من خنيفرة والحاجب وأزرو وإفران. فهذه التعددية بالنسبة لمندوبية واحدة، مقابل عدة أقاليم، قد تخلق صعوبة كبيرة على مستوى التنسيق، لاسيما في غياب الوسائل المادية والبشرية الكافية من أجل تغطية هذه الشساعة الجغرافية.

وإلى جانب إشكالية الإستقلال الإداري والمالي للمصالح اللاممركزة، فإن توزيع الموارد البشرية بدوره غير معقلن. فبالإستعانة بالمؤشرات الرقمية، نجد أن عدد العاملين بالمصالح اللاممركزة، وإن بلغ 494.775 موظفا وعونا، فإن أزيد من نصف ذلك العدد ينتمون إلى السلايم ما بين 5 و 9، الشيء الذي يفوت عليهم فرصة المساهمة في تدبير الشأن العام المحلي، لا سيما الإقتصادي منه، لأن ذلك يتطلب التوفر على طاقات ومؤهلات ومعرفة كبيرة بالتوجهات الكبرى للدولة وتكييفها مع المؤهلات الطبيعية والسوسيواقتصادية الموجودة في الأقاليم مكان الإشتغال دون إغفال الخصوصيات المحلية للسكان. وبناء على ذلك، أصبح يتعين تطعيم المصالح الخارجية بموارد بشرية كفأة وذات تجربة واسعة عن طريق تشجيع الموظفين للالتحاق بالمصالح الخارجية وتحسين وضعيتهم المادية، أو على الأقل مساواتها مع نظرائهم العاملين في الإدارات المركزية. هذا إلى جانب الأسباب النفسية التي ترتبط بالمسؤولين المركزيين الذين يرون في تفويت بعض الإختصاصات إلى ممثليهم في مختلف الأقاليم على أنها تحد لهم وتجاوز وإنقاص من قدراتهم، وهو

(1) -إبراهيم زيان، " نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17 - 18، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2011
ص27.

ما يفسر في كثير من الأحيان بعدم قيام بعض المسؤولين في العاصمة بمنح التفويض لرؤساء المصالح اللامركزية. كما أن غياب أدوات منهجية فعالة لتحقيق اللاتمرکز الإداري ولقياسه ولتتبعه، زاد من إحجام الإدارات المركزية على الإقبال على نهج إصلاحات في هذا الميدان.⁽¹⁾

أما انعكاسات إخفاق سياسة اللاتمرکز الإداري، فيمكن لمسها على المستويين المركزي والترابي. فعلى صعيد منظومة الإدارة المركزية، يلاحظ بطء شديد في الإصلاحات الإدارية ذات البعد الترابي، وعلى رأسها انتشار الموظفين الذي لم تتقدم فيه الدولة كثيرا، بل تم التخلي عنه بشكل ملحوظ، رغم الإصلاحات القانونية التي أدخلت على منظومة الوظيفة العمومية لتسهيل الحركية ووضع الإطار القانوني لإعادة انتشار الموظفين، لاسيما على المستوى الترابي. بل الأكثر من ذلك، استمرت الهياكل الإدارية المركزية في التضخم من خلال إحداث المزيد من المديريات المركزية في الوزارات وتناسل الإستراتيجيات القطاعية وتزايد عددها، حتى أضحت لكل وزارة أو إدارة مركزية، وأحيانا لكل مديرية، إستراتيجية وطنية خاصة بها، وتنامي عدد من البرامج الوطنية للتنمية وعدد الصناديق الوطنية التي تتدخل في الحقل التنموي (البرنامج الوطني للكهربة القروية، البرنامج الوطني لتطهير السائل، البرنامج الوطني للماء الصالح للشرب....)

كما يلاحظ أيضا غياب شبه كلي للإهتمام بإعادة تنظيم منظومة المصالح اللامركزية وتقويتها وبناءها على أساس أقطاب إدارية كبرى، تحقيقا للفعالية والتكامل في عمل هذه المصالح التي يغلب عليها سوء التنظيم والتضخم والتفاوت، من حيث الإمكانيات والوسائل. أما انعكاسات الإخفاق على المستوى الترابي، فيمكن تلخيصها في وجود شبه إجماع لدى المنتخبين المحليين على عدم قدرة منظومة المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية على التجاوب والتفاعل الإيجابي مع حاجياتهم ومواكبة البرامج التنموية التي يتطلعون إلى تحقيقها وسيادة الإنتظارية وغياب روح المبادرة في ظل انحسار الإهتمام وقلة الوسائل والإحساس بوجود الإدارات اللامركزية على هامش اهتمامات الدولة والطبقة السياسية. وفي المقابل، يستقطب المشروع اللامركزي الإهتمام، ويحظى بالمزيد من العناية على حساب إصلاح منظومة اللاتمرکز الإداري. فهل ستقطع الجهوية المتقدمة مع هذا الوضع وتساهم في إعادة الإعتبار للاتمرکز الإداري؟

(1) راشد الخلافي، "الجهوية المتقدمة وهران تحقيق التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد، 127، السنة، 2019، ص 292.

إن الربط بين تطبيق الجهوية المتقدمة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري يندرج في إطار التطور العام - على المستوى السياسي والاجتماعي - الذي أصبح يشهده المجتمع المغربي، ولا ينبغي النظر إليه على أنه آلية تقنية تمكن من التخفيف من حدة المركزية وبنقل جملة من الصلاحيات والسلطات لفائدة ممثلي السلطات المركزية على مختلف الأصعدة المحلية، بل هي أكبر من ذلك وأعمق، فهي تندرج ضمن السياق الطبيعي لإعادة هيكلة دور الدولة. هذا الدور الذي اتسم، إلى أمد ليس بالبعيد، بنوع من الهيمنة ما فتئ ينتقل إلى مستويات أخرى، تارة نحو اللامركزية، وتارة أخرى نحو اللاتمرکز.

إن تأثير تدخلات الدولة وتناسقها من خلال سياساتها القطاعية وقدرتها على تجسيد مفهوم الصالح العام بشكل مؤسساتي، وإقرارها لثقافة جديدة للسلطة، كل ذلك يشكو اليوم من اختلالات واضحة. لذلك، فإن المنحى الذي يجب أن يسلكه ورش اللاتمرکز هو إعادة تنظيم الدولة على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي. وبالتالي، فإن الأمر لا يتعلق بتحسين أو تكييف النص القانوني فقط، بل ينبغي وضع مشروع الجهوية المتقدمة في إطار رؤية شمولية لإصلاح الدولة في هياكلها وتنظيمها وطرق إشتغالها من منظور يجعل من تعميق اللامركزية الجهوية محركا ومحفزا لإعادة تموقع الدولة على المستوى المركزي والتراحي (1)؛ ويؤدي هذا المنظور إلى اعتبار مسلسل اللامركزية واللاتمرکز على المستوى الجهوي بمثابة ركيزتين لتوازن مؤسساتي جديد خاضع لنظام حديث للمسؤولية السياسية بين مختلف الفاعلين مركزيا ومحليا.

لقد كان لضعف مسلسل عدم التركيز الإداري دورا كبيرا في عدم تحقيق تجربة الجهوية الإدارية للنتائج المتوخاة منها، ولا زالت المركزية الشديدة للنظام الإداري المغربي تشكل عائقا أمام نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية. ولقد جاء في إحدى تقارير البنك الدولي أن التمرکز المكثف للسلطات يعيق المصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد للكفاءات والإستقلال الذاتي الضروريين (2).

(1) رشيد السعيد، "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 - 12، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص 74.

(2) محمد مجيدي، "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل: دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، السنة الجامعية 1998 جامعة محمد الخامس اكدال، كلية الحقوق الرباط، ص 16 - 17.

ومن هنا، فإن تفكيك هذا التجمع للسلطات ليس فقط وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة، بل شرط مسبق لإنجاح الجهوية (اللامركزية) التي تعتبر فضاء ملائما لتطوير مسلسل اللاتمرکز الذي يعد مكملا أساسيا لكل سياسة لامركزية. فبالرغم من التقابل الذي قد يظهر بين ثنائية اللاتمرکز/ اللامركزية، فإن الظاهرتين تشتركان في الهدف الواحد، وهو تحقيق عيش أفضل للسكان اقتصاديا واجتماعيا. فهما عنصران لنفس المعادلة؛ إذ أن كل تغيير في أحدهما يؤثر في الآخر؛ فاللامركزية لا تكون فعالة دون لا تمرکز إداري موازي لها؛ فالعمليتين عليهما أن تسيرا مترافقتين، لأن المنطق يفرض بأن الشؤون النابعة من الدولة وتلك التي تعني الجماعات المحلية تتداخلان، حتى أن تدبير أحدهما يجب أن يأخذ في الاعتبار الآخر.

إن التأثير المتبادل بين ثنائية اللامركزية واللاتمرکز تفرض إعادة النظر كليا في السياسة التي اتبعت لحد الآن في هذا المجال؛ ويجب أن تنصب هذه المراجعة أولا على تحديد المستوى الجهوي كفضاء ملائم لعدم التمرکز، ثم الصلاحيات التقريرية التي يجب أن تعطى لممثلي الإدارة المركزية في هذا المستوى؛ وأخيرا، الوسائل المادية والبشرية التي يجب أن توفر للمصالح الخارجية للإدارات المركزية. كما أن رهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللاتمرکز الإداري إحداث مصالح غير ممرکزة على مستوى الإختصاصات والموارد بكل الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة وعمال الأقاليم من توزيع هذه المصالح بالتوازي على كافة التراب الوطني (1).

إن تمتيع الجهات بصلاحيات واسعة يفرض على الدولة المركزية إعادة تنظيم تواجدها على المستوى الجهوي؛ فلا يمكن الحديث عن لامركزية ناجحة دون الحديث عن لاتمرکز فعال وحقيقي. والجهة تعد الإطار الأنسب لاحتضان المؤسسات وتثبيت مصالح الدولة على هذا الصعيد. وهذا الإجراء، سيجعل من سياسة اللاتمرکز الإداري أداة لتدعيم للامركزية والتنمية الجهوية. وحتى يتحقق التكامل بين اللاتمرکز واللامركزية، فإن اللجنة الإستشارية للجهوية أوصت، لبلوغ أهداف الإنسجام والتضافر والأداء الأمثل، بالعمل على:

(1) - الشريف الغيوي، "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة ((مواضيع الساعة))، العدد 52، السنة 2006، ص 49.

- تنسيق الإختصاصات والانتشار الترابي للمصالح الخارجية للإدارات والهيئات العمومية اللامركزية العاملة في قطاعات أساسية مثل التربية والتكوين والماء والبنيات التحتية للنقل والسكن والتعمير وغيرها.

- السهر على تصويب أو تجنب تداخل الإختصاصات وازدواجية الهيئات والإستعمال غير الملائم أو غير الرشيد للموارد البشرية والمادية بين مختلف أنواع المصالح والهيكل اللامركزية واللامركزية المكلفة بالعمل الميداني. وحتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة في هذا الإطار، يجب توسيع نطاق المندوبيات الجهوية وترسيخ الممارسة العملية على هذا المستوى، حتى تجد السلطات المركزية من يمدّها من عين المكان بالمعلومات الكافية والمعطيات والدراسات الميدانية التي تأخذ حقيقة الواقع الترابي بعين الإعتبار(1).

وفي هذا الصدد، تتطلب سياسة اللاتمرکز الإداري تطوير الشراكة بين مختلف مصالح الدولة والجماعات الترابية وتحديد طبيعة الإختصاصات المخولة للإدارة المركزية، وتلك التي ينبغي أن تقوت للمصالح الخارجية، حيث يجب أن تظل المصالح المركزية تمارس فقط الاختصاصات المرتبطة بمجال التصور والتوجيه والتقييم والمراقبة؛ في حين، تسند الأعمال ذات الطابع المحلي للمصالح الخارجية؛ كما ينبغي دعم العمل المشترك والتنسيق المحكم والتوجيه الموحد لأعمال المصالح الخارجية الممثلة لجميع الوزارات على صعيد واحد؛ لأن تنفيذ السياسات التنموية الجهوية وتطبيق برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية المندمجة - نظرا لتشعب المشاكل المطروحة - يستلزم إيجاد حلول شمولية واتخاذ إجراءات متناسقة على كافة المجال الترابي للجهة.

■ أهمية موضوع البحث:

إن الأهمية والدور الجوهري المنتظر أن يلعبه اللاتمرکز الإداري في إطار الإتجاه نحو بناء نظام جهوي فعال وترسيخ إدارة القرب والرفع من فعالية التدبير العمومي، توخيا لجودة تدخل الدولة وترسيخ الحكامة الترابية، يجعل اللاتمرکز الإداري في محور التقاطع مع جملة من القضايا التي تقتضيها السياسات العمومية في شتى المجالات.

كذلك، ترتبط أهمية الموضوع الذي نحن بصدد معالجته بالإهتمام الكبير الذي تحظى به منظومة الحكامة المحلية وفي إطارها مسألة الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري، سواء على مستوى الأبحاث

الأكاديمية أو خطابات الهيئات السياسية والمدنية، والذي نجد فيه نفس الإهتمام تتقاسمه مختلف وسائل الإعلام ومكونات الرأي العام المحلي والوطني.

■ دوافع اختيار موضوع البحث:

وحول دوافع اختيار هذا الموضوع، فهناك دوافع موضوعية وأخرى ذاتية. فالدوافع الموضوعية تتمثل على الخصوص في ما يلي:

أولاً: أن اعتماد النظام الجهوي مقرون بتطوير أسلوب اللاتمركز الإداري هو نظام اعتمده المغرب ويعمل على تطويره واعتبره اختياراً ديمقراطياً لرجعة فيه.

ثانياً: غالباً ما يتم التركيز في إطار الدراسات والأبحاث الإدارية المحلية على نظام اللامركزية وعدم إيلاء نظام اللاتمركز الإداري نفس الإهتمام.

ثالثاً: أن اللاتمركز الإداري كأسلوب للتنظيم الإداري، أضحت تتزايد أهميته يوماً بعد يوم، خاصة بعد أن أصبحت الدول تراهن في سياساتها على المستوى المحلي الجهوي كفضاء مفضل لتطبيق استراتيجياتها التنموية الكبرى.

رابعاً: أن اللاتمركز الإداري يشكل نقطة إلتقاء مجموعة من الإشكالات ومشاكل الإدارة العمومية المغربية، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى الترابي، مما يفرض ضرورة التطرق إلى مواضيع مختلفة داخل هذا الموضوع.

خامساً: أن نظام اللاتمركز الإداري هو مجال حيوي، وفي حركية دائمة، ويعرف الكثير من التحولات والتغيرات المستمرة، مما يستدعي تتبع مساره وتقييم نتائجه بشكل منتظم ومتواصل.

أما الدوافع الذاتية، فتتلخص في النقطتين التاليتين:

أولاً: انتمائي، بحكم مهنتي، إلى الإدارة الترابية، واهتمامي وكذا اهتمام عدد هام من الأطر والموظفين الذين يزاولون مهامهم بالإدارة العمومية بموضوع اللاتمركز الإداري في علاقته بالجهوية وبتطورات ومستجداته وآفاقه المستقبلية.

ثانياً: رغبتى الجامعة في أن أكون من الباحثين السابقين في موضوع تطور نظام اللاتمركز الإداري والجهوية خاصة بعد صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري والذي يعتبر اليوم أحد مواضيع الساعة.

■ إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث الرئيسية بطرح السؤال الجوهرى التالي:

" إلى أي حد يمكن اعتبار مسألة تطوير نظام اللاتمركز الإداري مدخلا أساسيا لتحقيق نجاح الجهوية بالمغرب؟ "

ويمكن تفريع إشكالية الموضوع إلى مجموع التساؤلات التالية:

- ما هي مظهرات ومكونات نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب؟
- وما هي متطلبات تأهيل هذا النظام؟
- وإلى أي حد يجب تأهيل وإعادة النظر في منظومة اللاتمركز الحالية حتى تتلاءم مع متطلبات الديمقراطية المحلية الحقيقية والجهوية المتقدمة؟
- وإلى أي مدى يشكل إصلاح نظام اللاتمركز الحالي إطارا حاسما لتطوير تدبير الجماعات الترابية - خاصة الجهات - ومن ثم، ترسيخ وتوسيع الديمقراطية المحلية والوصول إلى لامركزية متقدمة حقيقية كما هو متعارف عليها عالميا؟
- وما هي الأسس المؤطرة لنظام اللاتمركز الإداري بالمغرب؟
- وما هي محدداته ومكوناته؟
- وما هي الجهود المبذولة لتحديثه؟
- وما هي مستجدات وآفاق إصلاح هذا النظام في علاقته بالجهوية المتقدمة؟

- وما هي مقومات اللامركزية الجهوية بالمغرب ومبادئ البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية؟
- وأين يتجلى الحضور الترابي للدولة من خلال اللاتمركز الإداري ودور المقاربة التشاركية في تدبير الجهات؟
- وما هي متطلبات المقاربة الجهوية من اللاتمركز الإداري؟
- وأين تتجلى إختلالات هذا الأخير؟
- وأين تتمثل دواعي وتمظهرات اللاتمركز الإداري وترسيخ الحکامة الترابية وخاصة الجهوية؟
- وماهي تأثيرات اللاتمركز الإداري على السياسة الجهوية؟
- وكيف يمكن النهوض بنظام اللاتمركز الإداري؟
- وما هي آفاقه في إطار الجهوية المتقدمة والمفهوم الجديد للسلطة؟
- وما هو الدور المحوري للوالي/العامل في هذا الشأن؟
- وكيف يمكن ملاءمة منظومة اللاتمركز الحالي لمتطلبات الجهوية المتقدمة التي يريدها المغرب بخصوصيات مغربية خالصة؟
- وما هو نظام اللاتمركز الإداري الفعال والأكثر مرونة الذي ينبغي تكريسه لتحقيق جهوية متقدمة حقيقية تستجيب لتطلعات المواطنين دون الإخلال بإشراف الدولة على أنشطة المجالس الجهوية ودعمها لتلك الأنشطة؟
- وما هو حجم وسقف الإنتظارات والآمال المعلقة على إصلاح نظام اللاتمركز في علاقته مع اللامركزية الجهوية من خلال إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري لتحقيق الديمقراطية والتنمية الجهوية؟
- وما هي التخمينات الخاصة بالدور المرتقب من خلال تفعيل الميثاق الوطني للاتمركز الإداري فيما يخص إنجاح مشروع النموذج التنموي الجديد الذي تتخذ بشأنه حالياً الإجراءات الضرورية بهدف تنزيله على أرض الواقع؟
- تلکم إذن هي بعض التساؤلات والإشكاليات من بين تساؤلات وإشكاليات أخرى سيتم الإجابة عنها في هذا البحث.

إن تحليل ودراسة هذه الإشكاليات، ومن خلالها البحث في الإشكالية المحورية للموضوع، يستلزم الوقوف والإطلاع على أكبر قدر ممكن من المعطيات والمواضيع المرتبطة به. وبطبيعة الحال، يترتب عن هذا الأمر بعض الصعوبات من أبرزها تشعب الموضوع وارتباطه بعدد كبير من المجالات والمواضيع الأخرى ذات طبيعة سياسية وإقتصادية وإدارية وغيرها؛ وهكذا، كانت لتلك العوامل، وإلى جانب جزئية وتقادم ما كتب في اللاتمرکز الإداري والجهوية من البحوث والدراسات السابقة، آثار بالغة على إنجاز هذا العمل، وذلك انطلاقاً من البحث عن المراجع ومروراً بصياغة التصميم، وانتهاء بمحاولة انتقاء أفضل وأحدث تلك المصادر والمراجع وأكثرها مصداقية وعلمية.

■ فرضيات البحث:

- وسأحاول الاستدلال على هذه الإشكالية من خلال الفرضيتين التاليتين:
- الفرضية الأولى: أن تطوير نظام اللاتمرکز الإداري يعتبر ركيزة أساسية لإنجاح الجهوية بالمغرب، وبالتالي، سيعمل على تحقيق الديمقراطية والتنمية.
 - الفرضية الثانية: أن تطوير نظام اللاتمرکز الإداري ليس له أي دور في إنجاح الجهوية بالمغرب، وبالتالي، فهو لا يساعد على تحقيق لا ديمقراطية ولا تنمية.

■ منهجية البحث وصعوباته:

إن طبيعة الموضوع فرضت اعتماد المنهجين البنوي والوظيفي؛ وبالتالي، وإذا كانت البنيوية الوظيفية من النظريات الإجتماعية التي تسعى إلى تحليل الواقع الإجتماعي أو الفعل الإجتماعي باعتبار البيئة التي يتفاعل داخلها والوظيفة أو الدور الذي يقوم به داخلها، فإن هذه الدراسة تحاول الإفادة من هذا **المنهج التحليلي** لمسألة إصلاح نظام اللاتمرکز الإداري في صيغته الجديدة مع مدى ملاءمته مع متطلبات ورش الجهوية المتقدمة وتحديد الأدوار والوظائف التي سيؤديها من خلال هياكله وآلياته بهدف إنجاح ورش الجهوية وتحقيق التنمية، بالإضافة إلى **المنهج التاريخي** من خلال دراسة السياق والتطور التاريخي لنظام اللاتمرکز الجهوي ونظام اللامركزية الجهوية اللذان اعتمدهما المغرب، إلى جانب **المنهج القانوني** بمحاولة استقراء النصوص القانونية وتحليلها، وكذا **المنهج المقارن** من أجل فهم وتحليل بعض التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال.

■ خطة البحث:

إن معالجة موضوع « نظام اللاتمركز الإداري والجهوية بالمغرب » فرض اعتماد خطة بحث تراعي الجوانب المتداخلة للموضوع. وعليه، فقد خصصت القسم الأول من خطة البحث لـ « العلاقة الجدلية بين اللاتمركز الإداري واللامركزية الجهوية »، لأتطرق بعد ذلك، إلى القسم الثاني عنونته « النهوض بنظام اللاتمركز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة ».

القسم الأول:

العلاقة الجدلية بين اللاتمركز

الإداري واللامركزية الجهوية.

لقد تطورت أنماط التعامل مع مفهوم التنظيم الترابي والفكر الجهوي وفقاً لمحطات مفصلية في تاريخ المغرب، حيث ظهرت معالمه على شكل مبادرات تنظيمية معزولة أدت إلى خلق كفاءات غير حقيقية لضمان ما يسمى بالسير العادي للمرافق العمومية المحلية، مما نتج عنه، وبشكل كبير، التردّي الشمولي للتدبير العمومي المحلي.

وغني عن البيان أن التسليم بإدارة شؤون الدولة مركزياً قد أصبح مستحيلاً، إذ أن الحاجات المتولدة، يوماً بعد يوم، بالإضافة إلى المتطلبات الحالية، باتت تستدعي تبني سياسة جهوية تستطيع أن تكون عاملاً للتنمية المستدامة في مختلف المجالات؛ وهذا لن يتم إذا استمر التعثر في مسلسل اللامركزية وخاصة اللامركزية الجهوية ونظام اللاتمرکز الإداري الحالي¹.

لقد حازت فكرة الجهوية بعداً متقدماً في تصورات الفقه والقانون الإداري المغربي بناءً على مجموعة من التجارب التي اعتمدتها عدد من الدول في تدبير الشأن الجهوي، خاصة النموذج الفرنسي الذي يعتبر أحد مصادر المغرب الإدارية بحكم المرجعية القانونية التي خلفتها فترة الحماية؛ كما نالت فكرة الجهوية اهتماماً ملحوظاً من لدن الفاعلين السياسيين باعتبارها إحدى أوجه الديمقراطية المحلية الحديثة القائمة على إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي؛ وفي هذا الإطار، أصبح من الضروري أن تكون الإدارة المركزية بالنسبة للجهات بمثابة الأم الحاضنة ترعى احتياجاتها المادية وتحافظ على العلاقة الروحية التي تجمعها بها وتُدعمها من خلال أسلوب اللاتمرکز الإداري.

وبالرجوع إلى الواقع، نجد أنه، ورغم الحضور الترابي للدولة من خلال نظام اللاتمرکز الإداري، فإن سياسة الدولة في مجال اللامركزية الجهوية بالمغرب قد تكون دون المستوى المطلوب نتيجة عدم مواكبة نظام اللاتمرکز الإداري لها، سواء على المستوى القانوني أو على مستوى الممارسة؛ وهذا ما سيتضح من خلال تشخيص واقع نظامي اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري (الفصل الأول)، ثم توضيح متطلبات المقاربة الجهوية من اللاتمرکز الإداري واختلالاته (الفصل الثاني).

¹ - المصطفى قرشي: "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية"، دار السلام للطباعة والنشر - الرباط، الطبعة الأولى 2011، مرجع سابق، ص 31.

الفصل الأول: تشخيص واقع اللامركزية الجهوية واللامركز الإداري.

لقد تسارعت الأحداث والظروف العالمية وعرفت تحولات كبيرة على جميع الأصعدة والمستويات، وتطور معها بشكل متلازم مفهوم الدولة سياسيا واقتصاديا وإداريا، بحيث لم تعد الدولة بمفهومها المركزي بإمكانها إرساء قواعد الديمقراطية التي أصبحت تحتّم القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤونه بنفسه¹.

ومن هنا، اتجهت جميع الدول ومن بينها المغرب، نحو إرساء دعائم الإدارة المحلية ونهج أساليب التنظيم الإداري الحديثة والمتمثلة أساسا في التركيز الإداري إلى جانب اللامركزية. فهذه الدول لم تعانق أهمية هذين الأسلوبين بمحض الصدفة، ولا من فراغ، بل كان ذلك نتيجة حتمية لتطورات وطنية ودولية فرضتها ظروف ومعطيات معينة، استدعت إحداث وحدات ترابية مبادرة ونشيطة وفعالة وساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد².

وبالتالي، فإن محددات التنظيم الجهوي بالمغرب، وكذا في عدد من الدول، تختزل في عمقها مجموعة من المميزات (المبحث الأول)، وموازية مع ذلك، فإنه لا بد، في هذا السياق، من تقييم الحضور الترابي للدولة والمقاربة التشاركية في تدبير الجهات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مميزات اللامركزية الجهوية بالمغرب وفي بعض التجارب الأجنبية المقارنة.

لقد ظلت الجهوية من الإستراتيجيات الرئيسية للتنمية الاقتصادية والإقلاع السوسيو-الإقتصادي والاجتماعي والثقافي بصفة عامة. كما أصبحت السياسات التنموية المعاصرة تعتمد على التنظيم الجهوي باعتباره الإطار الأصح والأنسب لوضع كل الإستراتيجيات التنموية وكل تخطيط إقتصادي طموح؛ ذلك أن الجهة أضحت تشكل الفضاء الأوسع الذي لا بد منه لتحقيق التنمية، وهو ما يصعب على الجماعات الترابية الأخرى القيام به. وبالتالي، فالدافع الإقتصادي والاجتماعي وتحقيق التنمية المستدامة والمندمجة يبقى، في الواقع، هو الأساس نحو إقرار المغرب

¹ - العرابي الغمري: "تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، 2003-2004، ص 51.

² - سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي، الرباط، 2006-2007، ص 1.

لسياسته الجهوية.

هذا، وإن من أهم معوقات التطور الديمقراطي بالمغرب وتعرثر مسلسل اعتماد الجهوية كخيار دستوري هو "تردد" السلطات العمومية المختصة في تعميق اللامركزية وترسيخها بشكل يمكن المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية والإقليمية والجهوية¹، وكذا البطء والتأخير اللذان عرفهما إصلاح نظام اللاتمرکز الإداري.

كما أن تحكم نمط اللامركزية المتبعة بالمغرب في النظام الجهوي هي مسألة في حقيقتها تنطوي على العديد من المفارقات والإشكالات البنيوية العميقة، وتطرح في خضمها العديد من التساؤلات: فكيف أثر واقع اللامركزية المتبعة بالمغرب في النظام الجهوي والمؤسسات السياسية الرسمية تدعو، منذ سبعينات القرن الماضي، لتقوية هذا النظام؟ وما هي أبرز تجليات ومظاهر التأثير والتأثر للنهج اللامركزي الذي اختاره المغرب بخصوص سياسته الجهوية؟ وكيف يمكن الاستفادة، في هذا الشأن، بالإعتماد على مختلف تجارب بعض الدول الرائدة في مجال التنمية الترابية دون السقوط في فخ استنساخ التجارب المقارنة؟ تلکم هي بعض الأسئلة، من ضمن أخرى، في سياق الموضوع؛ ولعل الإجابة عنها ليست بالمسألة السهلة كما قد يبدو ذلك للوهلة الأولى؛ فهي تفرض سبر أغوار العلاقة الجدلية بين ثلاث مكونات أساسية في منظومة الجهوية وسياسة اللامركزية الترابية بالمغرب عموما، وهي: الخطاب والقانون والممارسة؛ ويتجلى ذلك على الخصوص في مقومات اللامركزية الجهوية بالمغرب وتدبير التنمية الجهوية (المطلب الأول)، ثم النظام الجهوي بالمغرب وفي بعض التجارب الأجنبية المقارنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقومات اللامركزية الجهوية والبعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية.

فمع التحولات المتسارعة التي يعرفها العالم وتعدد المشاكل التنموية وصعوبة معالجتها مركزيا من خلال المقاربة الأحادية، حيث أصبح من اللازم أن تتخذ التنمية أبعادا مجالية؛ وبذلك، كان لزاما التفكير في الوسائل المؤسساتية والقانونية والتنظيمية والتمويلية لترجمتها على أرض

¹ - المصطفى قريشي: "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 22.

الواقع؛ فأصبحت الجهة الإطار الملائم والمناسب لبلورة إستراتيجية بديلة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية والمجالية.

ولتحديد وتشخيص مقومات اللامركزية الجهوية بالمغرب، لا بد من معالجة مرجعية النظام الجهوي (الفقرة الأولى)، وأبعاده الجغرافية والديمقراطية (الفقرة الثانية)، وكذا أهدافه (الفقرة الثالثة)، ثم البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: مرجعية النظام الجهوي.

إن مرجعية النظام الجهوي تركز على نقطتين رئيسيتين: الأولى تتعلق بالمرجعية التوجيهية (أولاً)، والثانية بإطاره التشريعي والتنظيمي (ثانياً).

أولاً: المرجعية التوجيهية.

تعتبر المسألة الجهوية مرجعية شبه دائمة في الخطب الملكية، بحيث أن المتتبع لهذا الموضوع يلمس، بكل وضوح، الإهتمام المتزايد بالجهوية في الخطاب السياسي الرسمي للمؤسسة الملكية وللحكومات المتعاقبة، باعتبار أن الجهوية وسيلة متحضرة لتسيير الشؤون العامة بطريقة ديمقراطية، عن طريق إشراك مكونات المحيط في اتخاذ القرار على المستوى الجهوي¹. لذلك، أولت الجهات الرسمية بالمغرب اهتماماً واسعاً للجهة وللجهوية منذ العقود الأولى للإستقلال، وذلك بهدف تجاوز الإختلالات الموروثة عن الفترة الاستعمارية والمتمثلة أساساً في وجود إختلالات بنيوية عميقة في التوازن التنموي بين المدن والقرى بمختلف مناطق البلاد.

لقد كانت بداية هذا الإهتمام انطلاقاً من خطاب الملك الحسن الثاني الذي ألقاه بأسفي سنة 1963، مستعملاً عبارة الجهوية كعنصر للتنمية المحلية بالقول: "...أرى سلسلة من الممثلين الجهويين والإقليميين والوطنيين، أرى عليهم أن يعملوا لخير جهاتهم ومدنهم..."؛ كما تعزز هذا

¹ - عبد الحق المراجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب"، م.م.ا.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، عدد مزدوج 7 و8، أبريل 1994، ص 75.

التوجه باعتماد مخططات للتنمية مواكبة للخطابات الملكية، بحيث تم التطرق للجهة بشكل صريح في المخطط الخماسي 1960-1964 الذي وضع اللبنة الأولى للتفكير الجهوي، ثم تلاه المخطط الثلاثي 1965-1967 الذي يقول في شأنه الملك الحسن الثاني في رسالة موجهة إلى الوزراء "...من الضروري أن توضع خريطة البلاد ترسم الجهات على أساس التوأمة بين الأقاليم التي يربط بعضها ببعض برابطة التجهيز أو القرابة والتكامل..."⁽¹⁾؛ كما أكد في خطابه بخريكة لسنة 1972 على ضرورة تكريس نظام الجهوية بالمغرب بالقول: "...إننا كما تعلمون سائرون في طريق الجهوية..."⁽²⁾.

ويمثل خطاب أرفود⁽³⁾ أهمية قصوى لبلورة نظام الجهة بالمغرب، وذلك بإحداث الصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية. إن الخطاب الملكي في 24 أكتوبر 1984، قد تم اعتباره في تلك الفترة نقلة نوعية في تطور فكرة الجهوية وبداية مرحلة جديدة في التنظيم الجهوي بالمغرب، وبديل جديد لإدارة التنمية، وهو تدشين لتطور مفهوم اللامركزية والديمقراطية المحلية والحد من هيمنة التنظيم المركزي في تسيير وتخطيط مسار الدولة، بحيث انتقلت الجهوية من مجرد إكراه اقتصادي إلى رهان سياسي. فقد تضمن ذلك الخطاب التصور الملكي للجهة الذي يطمح إلى أن تكون على شكل "اللاندر" بألمانيا الفيدرالية، وأكثر من ذلك، فقد أشار الخطاب إلى أفق لامركزية سياسية ومنح الفعاليات المحلية سلطات تنفيذية وتشريعية؛ حيث أعطى بعدا جديدا للجهوية: "...وأطمح كذلك في وضع هياكل جهوية تكون أساسا لذلك كله، لها من الإمكانيات تشريعية ومالية ما يجعلها قادرة أن تقف على رجليها، وأن تكون هي الناطقة وهي المبرمجة وهي المخططة وهي البانية..."

كما تم اعتبار الخطاب الملكي المؤرخ في 3 مارس 1997، بمناسبة عيد العرش، خطابا توضيحيا حدد بشكل واضح مضمون ومفهوم الجهوية بالمغرب وأفقها المستقبلي، حيث جاء فيه: "...لقد كان شغلنا الشاغل على الدوام، هو ترسيخ مجال المشاركة الديمقراطية أفقيا بواسطة

(1) - خطاب الملك الحسن الثاني بأسفي 9 أكتوبر 1963، انبعاث أمة، الجزء الثامن، المطبعة الملكية، سنة 1963، ص. 247-251.
(2) - خطاب الملك الحسن الثاني بخريكة 7 ماي 1972، انبعاث أمة، الجزء السابع عشر، المطبعة الملكية، الرباط، 1972، ص. 83.
(3) - خطاب الملك الحسن الثاني بأرفود 22 مارس 1974، انبعاث أمة، الجزء التاسع عشر، المطبعة الملكية، الرباط، 1974، ص. 55.

الجماعات المحلية...، وباعتبار الجهة حجر الزاوية في بناء صرح تنظيمًا إداري...⁽¹⁾."

هذا، ولقد اتخذت الجهوية دلالات متعددة في الخطب الملكية، أولها اعتبار الجهة إطارا للتنمية، حيث أصبحت الجهة مع ظهير 02 أبريل 1997⁽²⁾، تتوفر لأول مرة على اختصاصات وصلاحيات في مجال التنمية الجهوية، وهذا ما أكده الملك الحسن الثاني في خطاب له بالقول: "... وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها، استكمالاً للإصلاح الدستوري لسنة 1992 والذي ارتقى بالجهة إلى جماعة محلية تدبر بطريقة ديمقراطية شؤونها، مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"⁽³⁾، وثانيا اعتبار الجهوية بمثابة حلقة مهمة من مسلسل اللامركزية، "...فقد أعطت هذه التجربة والحمد لله ثمارها، إذ مكنتنا من دعم مسار اللامركزية التي نحرص على ترسيخها..."⁽⁴⁾؛ وارتبطت الدلالة الثالثة بمسألة المشاركة السياسية. ويتضح من خطابات الملك الحسن الثاني أن النظام الجهوي يحتل مكانة إستراتيجية في فكره السياسي والإداري⁽⁵⁾.

وفي نفس السياق، وسيراً على نفس النهج، تعتبر رؤية الملك محمد السادس للجهوية استمراراً بامتياز لتصور الملك الحسن الثاني، مع محاولات لتحسين آداءها وتوسيع صلاحياتها ومعالجة اختلالاتها، استجابة للتطورات المتسارعة في المجتمع وتزايد الاهتمام بالشأن الجهوي، وتوسع هامش الحريات والحقوق الفردية والجماعية.

إنه لمن الواضح والمؤكد أن موضوع اللامركزية بصفة عامة وفكرة الجهوية خصوصاً قد حظيا من لدن الملك محمد السادس باهتمام جد بالغ. فمنذ خطاب العرش لسنة 2001⁽⁶⁾ الذي جاء فيه: "...مولين عناية قصوى في هذا المجال للجهة والجهوية التي نعتبرها خياراً إستراتيجياً وليس مجرد بناء إداري، وننظر إليها على أنها صرح ديمقراطي أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية

(1). خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش الرباط 3 مارس 1997. انبعاث أمة، الجزء 42، المطبعة الملكية، الرباط، 1974، ص 56-57.

(2). القانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر ج.ر عدد 4470، الصادرة في 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 أبريل 1997، ص 556.

(3). خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة الذكرى 35 لعيد العرش، 3 مارس 1996، انبعاث أمة، الجزء 41، 1996، المطبعة الملكية الرباط، ص 52.

(4). خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش الرباط 3 مارس 1997، انبعاث أمة، الجزء 42، المطبعة الملكية، الرباط، 1974، ص 56-57.

(5). خالد الغازي، الفكر الإداري الحسني، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال جامعة محمد الخامس الرباط، السنة 1998-1999، ص 222.

(6). منشورات م.م.إ.م.ت، "الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن"، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 225، 2010، ص 13.

والإجتماعية...؛" وخطاب الذكرى السادسة والعشرين لإنطلاق المسيرة الخضراء الذي ورد فيه (1) "...إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة..."، مروراً بخطاب العرش لسنة 2007(2)، حيث قال الملك "... وفي هذا الصدد، نؤكد من جديد توجهنا الراسخ لإقامة جهوية متدرجة ومتطورة"، وانتهاءً بالخطابين الملكيين بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء(3) وحدث تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية(4)، اللذان يعدان مرجعية أساسية في تحديد الرؤية الملكية لمشروع الجهوية المتقدمة.

ومنذ ذلك الوقت وإلى اليوم، تشكل الخطاب الملكية دوماً المرجعية الموجهة للاختيار الجهوي الموسع، واعتبار الجهوية ورشاً هيكلياً لتحديث مؤسسات الدولة من خلال الإعلان عن مرتكزات أربع لهذا التوجه، يترجم إطاراً رباعياً للجهوية بخصوصية مغربية، ويجعل من الدولة المغربية في هذا الصدد دولة تحكمها قواعد الوحدة والتضامن والتوازن واللاتركيز الواسع؛ كما أن خارطة الطريق الملكية سطرت المقاربات المطلوب اعتمادها في بناء التصور الجهوي المأمول، ومنها التأكيد على النموذج المغربي للجهوية والإعتداد بالرصيد التاريخي والتجربي لمسلسل اللامركزية، والإبتعاد قدر الإمكان عن الإستنساخ الشكلي للتجارب الجهوية المقارنة، حيث يؤكد الملك محمد السادس: "... لذلك، قررنا إطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة، تشمل كل مناطق ساكنتها وأبنائها من التدبير الديمقراطي لشؤونهم المحلية ضمن مغرب موحد".

كما يتضح أن الخطاب الملكية حول الجهوية المتقدمة ليست بينها قطيعة أبستمولوجية أو منهجية، بل هناك تكرار لنفس العبارات(5)، وهو ما يستشف منه دلالية ولغوية التأكيد على هدف معين وغاية محددة، وهي اعتبار الملكية للجهوية المتقدمة اليوم اختياراً استراتيجياً إدارياً لمغرب العهد الجديد الذي لا رجعة فيه، حيث أصبحت الجهوية إحدى الإهتمامات الكبرى المعتادة في

(1) منشورات م.م.إ.م.ت، الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن، نفس المرجع السابق، ص 15.

(2) منشورات م.م.إ.م.ت، الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن، نفس المرجع السابق، ص 17.

(3) الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490.

(4) مقتطف من الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة.

(5) عبد الرحمان شحشي: "الجهوية الموسعة في الخطاب الملكية بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 6، فبراير 2010، ص 13.

الخطب الملكية وطموحا شخصيا للملك محمد السادس، من منطلق الإقتناع بالأهمية الإستراتيجية للجهوية في التنمية⁽¹⁾، حيث حددت خريطة الطريق الملكية أهداف الجهوية المتقدمة، وهي ترسيخ الحکامة المحلية الجيدة والإنصات لطموحات وانتظارات وحاجيات المواطنين عن طريق التواصل معهم عن قرب والإعتماد على المقاربة التشاركية والمقاربة المندمجة في التسيير والتدبير إنطلاقا من المبدأ القاضي بأن "إشراك الجميع يغني عن المحاسبة"⁽²⁾؛ بل إن كل الخطابات الملكية لا تخلو من الإشارة إلى ورش الجهوية المتقدمة ونظام اللاتمرکز الإداري والتذكير بأهميتهما والسبل الكفيلة بإنجاحهما.

كذلك، شكلت اللامركزية الإدارية وخصوصا الجهوية إحدى المحاور الرئيسية لجميع الحكومات المتعاقبة على الحياة السياسية المغربية، بإعطاء للامركزية أبعادا مهمة ومختلفة من السياسي والتمثيلي إلى الإقتصادي والإجتماعي إلى حماية البيئة والتعمير. فمن خلال تفحص لبعض التصاريح الحكومية أمام البرلمان أو أمام المجالس الحكومية، نجد أنها تضع من بين أولوياتها التنصيب على اللامركزية. وهكذا، ففي تصريح للوزير الأول (3) الأسبق السيد عبد الرحمان اليوسفي أمام مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 28 أكتوبر 1999 شدد على استكمال الإطار القانوني للامركزية. وبدورها، أكدت حكومة إدريس جطو على نفس الأمر من خلال البرنامج الحكومي المقدم لمجلس النواب بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

ولقد تجلّى هذا الإهتمام أكثر مع البرنامج الحكومي لحكومة عبد الإله بنكيران الذي نص على أن: "إرساء الجهوية المتقدمة وتعزيز اللامركزية واللاتمرکز يمثلان ورشا حيوية 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 هذان الورشان مع ما يتطلبه ذلك من عمل من أجل تفعيلهما". واعتبر التصريح الحكومي "إرساء الجهوية المتقدمة وتعزيز اللامركزية واللاتمرکز" محورا أساسيا يتطلب تنزيله واعتماد مشروع

(1) محمد البعكوي: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية"، م.م.إ.م.ت سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 71، 2011، ص 23.

(2) عبد الغاني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحکامة الجيدة"، م.م.إ.م.ت عدد مزدوج 90-91، يناير/أبريل 2010، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، ص 72.

(3) راجع مقتطف من تصريح الوزير الأول أمام مجلس الحكومة بتاريخ 28 يناير 1999، منشورات م.م.إ.م.ت، عدد 26، 2001، ص 61.

طموح للاتمرکز الإداري يواكب الجهوية المتقدمة واللامركزية واعتماد المقاربة المجالية في وضع وتنزيل المشاريع في إطار سياسة شمولية لتأهيل المجال وتحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

كما تابعت حكومة سعد الدين العثماني الحالية اهتمامها لمشروع الجهوية مقرونا بتطوير نظام اللاتمرکز الإداري توج بإصدار في نهاية سنة 2018 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري سنتطرق لمضامينه بتفصيل خلال هذه الدراسة.

ثانيا: الإطار التشريعي والتنظيمي.

لقد تبنى المغرب، غداة الاستقلال، الإطار الإقليمي كوسيلة تُمكن من فرض سلطة الدولة سياسيا وإداريا⁽¹⁾، واعتبار الإقليم أهم التقسيمات الإدارية للدولة، حيث ظهر ذلك جليا في التقسيم الإداري الصادر في 2 دجنبر 1959⁽²⁾، وكذا في النصوص المنظمة للإدارة المحلية والتي اقتصرت على ظهير 1960⁽³⁾ المنظم للجماعات الحضرية والقروية، وظهير 1963⁽⁴⁾ المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ في حين، لم يظهر الإهتمام بالمجال الجهوي والجهة كفضاء موسع إلا بعد ظهور الفوارق الاجتماعية والإختلالات المجالية بين مختلف جهات المملكة وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها وإيجاد الحلول المناسبة لها.

كما يمكن القول أن بؤادر الإهتمام بالتنظيم الجهوي بدأت مع نهج المغرب لسياسة المخططات الوطنية بدءا من المخطط الأول لفترة 1960-1964 الذي كان من بين أهدافه خلق أجهزة لإنجاز الربط والتنسيق بين التخطيط الوطني والتخطيط الجهوي. لكن، وأمام غياب الوسائل المالية ظلت النتائج متواضعة. وعلى غرار هذا المخطط الأخير، فقد باتت المخططات الموالية حبيسة نفسها، ولم تخرج عن إطار النتائج المحدودة جدا إلى أن جاء مخطط 1968-1972 الذي

(1) - صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب (من المركزية إلى اللامركزية)"، مرجع سابق، ص 5.

(2) - الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 الموافق 2 دجنبر 1959، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 الموافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر في ج.ر عدد 2458، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 الموافق 4 دجنبر 1959، ص 3419.

(3) - الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل 23 يونيو 1960، بشأن نظام الجماعات، الصادر ج.ر عدد 2487، الصادرة في 29 ذي الحجة 1379 الموافق ل 24 يونيو 1960، ص 1970.

(4) - الظهير الشريف رقم 1.63.273، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 12 شتنبر 1963، بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، الصادر ج.ر عدد 2655، الصادرة بتاريخ 24 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 13 شتنبر 1963، ص 2151.

يعتبر خطوة هامة في المسار الجهوي، وبدأ التفكير بجدية في إنشاء نظام جهوي يهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ويصحح الفوارق بين الجهات.

والجدير بالإشارة فإنه لم يبدأ الحديث عن تجربة واعية مرسومة ومتكاملة للتنمية الجهوية ومحاربة الفوارق الاقتصادية بين الجهات والأقاليم التي تتكون منها المملكة إلا بعد سنة 1971، أي بعد صدور الظهير المتعلق بإحداث الجهات الاقتصادية⁽¹⁾ والواضع لفلسفة ومدلول التنمية الجهوية والمؤسسات الوطنية والجهوية المنوط بها تحقيق هذه التنمية. فالفصل الثاني من ظهير 23 يونيو 1971، عرف الجهة كما يلي: "يراد بالجهة مجموعة من الأقاليم التي تربط بينها أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة لتقوية نموها والتي تقتضي، من جراء ذلك، القيام بتهيئة عامة فيها. وتشكل الجهة إطار عمل إقتصادي مباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة لمختلف أرجاء المملكة".

إن تلك الجهة في صيغتها الاقتصادية لم تحقق النتائج التنموية المنتظرة منها، على اعتبار أنها لم تكن تتوفر على مؤهلات قانونية ومقومات مالية وبشرية، ولا على هياكل قارة للدخول في علاقات مع الوحدات اللامركزية الأخرى. كما أن التقسيم الجهوي لم يراع الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الجهات، وكرس التفاوت الاقتصادي الحاصل بينها. وتبرز مظاهره في احتكار الجهة الوسطى للبلاد أغلب الأنشطة الاقتصادية على حساب باقي جهات المملكة. وأمام الإحساس بخطورة هذه الوضعية، جاء الخطاب الملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1984، وذلك بتأكيد على ضرورة إقامة هياكل جهوية ذات اختصاصات تشريعية ومالية وإدارية ومحاولة نقلها من إطارها اللامركزي إلى معطى جديد يغلب عليه الطابع اللامركزي.

ولقد ترجم هذا التوجه ضمن مخطط مسار التنمية 1988-1992⁽²⁾، وروعت في ذلك المخطط مجموعة من المبادئ الأساسية للتنمية الجهوية تتمثل في مواصلة تعزيز الجهوية

(1) - ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق، ج.ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971)، ص 1352.

(2) - وزارة التخطيط مديرية التخطيط، مخطط مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية (1988-1992)، ص 92.

وتركيزها على قاعدة واسعة من التشاور والمشاركة من أجل تحقيق تنمية متوازنة وتعزيز التخطيط الجهوي على ثلاثة مستويات: الجماعة والإقليم والجهة، واعتماد المخططات الجهوية على الأغلفة المالية القطاعية لميزانية الدولة المخصصة للجهات.

وتوج هذا المسار بصدور دستور 1992⁽¹⁾ ليحسم في مسألة الجهة، فالفصل 94 منه نص على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية إلا بقانون"؛ وبذلك، وضعت الجهة في مصاف الجماعات المحلية ومنحت قاعدة دستورية تستمد منها وجودها، حيث أرسى ذلك الدستور ركائز اللامركزية الديمقراطية المحلية على أسس دستورية ملزمة؛ وأصبح للجهة إطارا قانونيا، وتم التنصيب على هيكلتها واختصاصاتها ووسائل سيرها وتنظيمها. كما ازداد الرهان على اللامركزية المتمثلة بالخصوص في الجهة لتحقيق تنمية شاملة وإيجاد أقطاب تنموية جديدة، مما جعل الجهة في مقدمة المؤسسات التمثيلية المحلية اللامركزية؛ وتم تكريس الإعراف بالجهة كجماعة محلية في دستور 1996⁽²⁾ وجعلها تحتل المرتبة الأولى في الهرم التسلسلي للجماعات المحلية، وذلك من أجل تثبيت دعائم اللامركزية الإدارية. فالفصل 100 منه أكد على اعتبار الجهة ضمن الجماعات المحلية حيث نص على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات ...، ولا يمكن إحداث أي جماعة إلا بقانون"، ثم تلا هذه المرحلة، صدور الظهير المنظم للجهات بالمغرب سنة 1997⁽³⁾، حيث أصبح للجهة كيان مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي واختصاصات قانونية وتقريرية واستشارية. ومما جاء في بيان أسباب صدور هذا القانون: «إن مغرب اليوم، بعد أن تراكمت لديه التجارب والنتائج الأولى للديمقراطية واللامركزية، قد بلغ مستوى من النضج يؤهله لولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الإزدهار الإقتصادي والإجتماعي. وهكذا، فإن الجهة تعد هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان من التداول في إطارها بكيفية ديمقراطية، من خلال انتخابهم في الجماعات المحلية والهيئات الإجتماعية المهنية، في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم؛ وبالتالي، إعطاء الإنطلاقة لديناميكية

(1) - دستور 1992، المشار إليه سابقا.

(2) - دستور 1996، المشار إليه سابقا.

(3) - القانون المتعلق بتنظيم الجهات 47.96 المشار إليه سابقا.

متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة...».

وأخيراً، فقد تم تعزيز الجهوية بصور دستور 2011⁽¹⁾ الذي شكل نقلة نوعية بامتياز في تعاطي الدولة مع مفهوم الجهة وتتويجا لأشغال اللجنة الإستشارية حول الجهوية التي أحدثت عقب خطاب التنصيب في 3 يناير 2010، والتي قدمت مجموعة من الإقتراحات بغية تطوير مشروع الجهوية بالمغرب. ومن أهم ما جاء به هذا الدستور، تخصيص الباب التاسع منه «للجهات والجماعات الترابية الأخرى»، كتعبير عن إرادة المشرع في الارتقاء بالجهوية إلى جهوية متقدمة. كما نصت الفقرة الثانية من الفصل 143 من نفس الدستور على: "تنبوأ 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".

والجدير بالملاحظة أن كل هذه المقتضيات الدستورية جاءت من أجل ترسيخ الجهوية المتقدمة بالمغرب كخيار استراتيجي لا غنى عنه ولا رجعة فيه، لتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة. إضافة إلى ذلك، فالجهوية المتقدمة ستتمكن من إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم وذلك عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس الجهوية بطريقة ديمقراطية ومباشرة. ويروم دستور 2011، في الواقع، إلى تأسيس دعائم مرتكز دستوري جديد مكرس للجهوية المتقدمة. فطوال التاريخ الدستوري المغربي، كانت الوثائق الدستورية محدودة من حيث الإعراف بوجود جماعات لامركزية دون منحها مركز دستوري حقيقي. فجاء دستور 2011 في سياق نوعي وخاص يبرز إرادة إعطاء الوحدات الترابية حماية دستورية من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الطموح المغربي لبلوغ جهوية متقدمة والرغبة في إعادة التفكير في مسألة توزيع السلطة بين المركز والمحيطات الطبيعية المحلية تمر إلى المركز وتزاحم الأولويات الوطنية، وقد لا تجد طريقها إلى التنزيل على أرض الواقع؛ كما تم تدعيم هذا المنحى بصور القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية، وخاصة القانون التنظيمي المتعلق بالجهات طبقاً لمقتضيات الفصل 146 من دستور 2011

(1) - دستور فاتح يوليوز 2011 المشار إليه سابقاً.

وصدور المرسوم المتعلق بالتقسيم الترابي الجديد للمملكة¹ يتضمن إحداث 12 جهة بدل 16؛ وهي المقترحات التي أتى بها دستور 2011 ونص عليها في إطار مجموعة من المبادئ التي ستدعم مشروع الهوية كمبدأ التفريع ومبدأ التضامن والمشاركة والتدبير الحر.

ومما لا شك فيه أن السياسة الجهوية بالمغرب تعد خياراً أساسياً من أجل تجاوز مجموعة من المشاكل والمعوقات؛ فهي بمثابة قنطرة للعبور نحو تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية المندمجة، إذ لا سياسة محلية بدون ديمقراطية محلية؛ فصحیح أن المغرب لم يستقر بعد على نموذج ثابت ومحدد وقار نتيجة مجموعة من العوامل المؤثرة في مسار السياسة الجهوية، لكنه مر بمجموعة من التجارب التي، لأمحالة، سيكون قد استفاد منها ومن سلبياتها وإيجابياتها، ذلك أن الحديث عن محددات التنظيم الجهوي بالمغرب تختزل في عمقها مجموعة من الأبعاد والمعطيات. فصيغة نموذج جهوي رهين باستحضار كل المكونات البنيوية لنظام الهوية بالمغرب وكل المقومات سواء كانت تاريخية أو ثقافية أو جغرافية أو إقتصادية أو إجتماعية.

وعليه، فالملاحظ أن هذه المحددات تختلف في شكلها، إلا أن جوهرها مترابط من حيث الأخذ بها لبناء جهوية تأخذ بالبعدين التاريخي والثقافي كمنطلق لها، وعلى اعتبار أن التنمية هي عملية إرادية وذاتية بالأساس، أي، قائمة على ما يسمى في الخطاب التنموي المعاصر بمبدأ الاعتماد على الذات، فإن ذلك يصدق على الجهة نفسها، أي أن تنميتها يجب أن تستند، ضرورة، على مقوماتها وشروطها الخاصة.

الفقرة الثانية: الأبعاد الجغرافية والديمقراطية للنظام الجهوي.

إن مقومات النظام الجهوي تتمثل في أبعاده الجغرافية (أولاً) والديمقراطية (ثانياً).

¹ - مرسوم رقم 2-40 - 15 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها الصادر ب.ج. ر بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015 عدد 6340 ص 1481.

أولاً: الأبعاد الجغرافية.

بعد فشل التقطيع الجهوي لسنة 1971 الذي أفرز عدة اختلالات وتفاوتات مجالية، تبنى المغرب تقسيم 1997 الذي حاول خلق نوع من التوازن بين جميع الجهات معتمدا على معايير وخصوصيات ومقاييس تتعلق بالإنسجام والتكامل بين الجهات⁽¹⁾ والانفتاح على المستقبل باعتماد الجهوية كوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكأداة لتدعيم مقومات الدولة الحديثة. وبقراءة سريعة لتلك المعايير، تبين أنها تنسم في مجملها بالغموض والعمومية⁽²⁾.

وبالرغم من الإقرار بصعوبة إعداد خريطة جهوية متكافئة وبلورة تقسيم يستجيب لكل الرغبات والطموحات، فإن ذلك لا يعني استحالة إيجاد وحدات مجالية متجانسة تضمن التنوع الثقافي والسوسيولوجي وتتوفر على موارد متقاربة ومتوازنة تتيح تنمية الجهة على جميع الأصعدة. إن الانحراف عن إرادة المشرع الهادفة إلى تكوين مجموعات جهوية متجانسة ومندمجة، كان، أولاً، نتيجة لسياسة إبقاء الاعتماد على الإقليم كقاعدة للتقسيم بشكل حال دون تحقيق الإنسجام بين المكونات الترايبية لكثير من الجهات، وثانياً، لتغليب المعيار الكمي على حساب نوعية المجال الجهوي، وثالثاً، لمحدودية البعد التنموي في هذا التقسيم الذي لم يعر كثير الاعتبار للطاقات والخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لتلك المكونات الترابية⁽³⁾. إن ظاهرة الإختلال الجهوي تدعو دائماً إلى إعادة النظر في مسألة التقسيم الجهوي بشكل لا يعتد فقط بالإعتبارات الإدارية والسياسية، بل إن نجاح أي تقطيع جهوي يفرض الاعتماد على مجموعة من المعايير ذات الطابع الموضوعي، وتتعلق أساساً بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية والتاريخية والجغرافية لمختلف الجهات وإدماج هذه المعطيات في متطلبات التنمية الوطنية. فالتنوع الثقافي والبشري والجغرافي الذي يزخر به المغرب يمكن أن يشكل قاعدة بناء جهوي متين وقوي شريطة تغليب الاعتبارات التنموية على الحسابات الفئوية والسياسية على وجه

(1) - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 47/96 المتعلق بتنظيم الجهات"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، عدد 6، 1997، ص 97.

(2) - رشيد ليكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، منشورات عكاظ، الرباط، فبراير 2003، ص 182.

(3) - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 212.

الخصوص.

هذا، ويشكل التقطيع الترابي جانبا أساسيا من مشروع الإصلاح الجهوي الجديد، ويتضح ذلك من خلال الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010، والذي أكد على إبراز "جهات قابلة للإستمرار"، متماسكة ومستقرة تقام على أعلى المعايير وجاهة. فالتقطيع الترابي هو دائما ذا حساسية قصوى، لكونه تتبلور فيه المصالح والتطلعات ويثير أسئلة شائكة تتعلق بالمعايير المعتمدة في التقطيع وعدد الجهات وطبيعتها وحجمها؛ لذا، فهو يعتبر من بين الآليات والرهانات الأساسية لنجاح الجهوية المتقدمة التي يسعى المغرب جاهدا إلى تحقيقها.

وفي الواقع، فإن التقسيم الجهوي لا يجب أن يخضع لتقسيمات عشوائية وغير مدروسة؛ فالضرورة تقتضي تجاوز السياسة التي تمارسها بعض القطاعات العمومية على التقسيم الإداري والترابي في اتجاه مبني على أسس ديموقراطية، وذلك بإشراك كل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية و فعاليات المجتمع المدني في تصور تقسيم جهوي جديد؛ ذلك أن هذه العملية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المعطيات الثقافية والسوسيولوجية السائدة⁽¹⁾، من أجل مناقشة المشروع في جو من المسؤولية والثقة المتبادلة والتصور الموحد نحو سياسة ترابية محورها الأول والأساسي هو مصلحة الوطن والمواطن⁽²⁾.

وبالعودة إلى تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة، سنجد أن التقرير اقترح مشروع تقسيم جهوي جديد مكون من 12 جهة، تضم 82 إقليما وعمالة بدل التقطيع الجهوي المكون من 16 جهة. ووفق تقرير اللجنة، فقد أقيم التقطيع الجهوي الجديد تطبيقا لمعايير تقنية وباعتماد معايير الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن، وهو ما أدى إلى تقليص عددها.

ويلاحظ كذلك أن اللجنة اعتمدت على نفس التقسيم الإداري السابق للعمالات والأقاليم، رغم بعض التعديلات الشكلية المقترحة، حيث كان بإمكان اللجنة أن تضع المعايير الكبرى للتقطيع

(1) - عبد الله شنفار: "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية"، م.م.إ.م.ت، مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 9، طبعة 2000، ص 161.

(2) - كريم لحرش: "الجهوية الموسعة، أي مستقبل للحكامة الترابية؟"، مرجع سابق، ص 231-232.

الإداري وتحدد النماذج التنموية للجهات التي تتصورها، ومن ثم، تقترح إعداد تقطيع شامل يبدأ من الجهات ثم يتم تنزيله منهجيا على الجماعات، مع اقتراح حذف مجالس العمالات والأقاليم. وعوض اعتماد هذه المنهجية المنطقية، حافظت اللجنة على نفس منطق التقسيم الجهوي السابق الذي اعتبر مجرد تجميع ترابي للعمالات والأقاليم في دائرة ترابية، وهو ما يمكن اعتباره منافي، إلى حد ما، لمبادئ الحقامة الترابية والمجالية.

وبشكل عام، هناك من يرى أن معايير التقسيم وأحكامه في التصور المعتمد يكتنفها قدر كبير من الغموض والعمومية وضعف الحجة المقدمة للإقناع بها، مما تجلى في عدم وضوح المقاييس المعتمدة وطغيان الهاجس الجيوستراتيجي، خصوصا في التقسيم الخاص بالمناطق الحدودية وتضخم الهاجس السياسي عندما يتعلق الأمر بالمناطق ذات البعد الهوياتي.

ثانيا: الأبعاد الديمقراطية.

إن مشروع الجهوية الموسعة الذي طرحه الملك في يناير 2010، يمكن اعتباره منطلقاً لخلق دينامية جديدة من أجل إصلاح وتحديث عميق لهياكل الدولة، لتكون مؤهلة لإقامة نظام لامركزي ديمقراطي. وتعتبر الديمقراطية المحلية على أنها تفاعل المواطنين مع القضايا المحلية وإشراكهم في التدبير المحلي، سواء بواسطة الانتخابات المحلية التي يتم من خلالها اختيار ممثلهم في الجماعات الترابية من أجل تشكيل مجالس محلية أو من خلال إشراك باقي الفاعلين المحليين من المجتمع المدني في الاقتراح والمراقبة.

وفي هذا الصدد، اختارت اللجنة الإستشارية حول الجهوية المتقدمة البناء على مكتسبات التجربة الوطنية في اللامركزية بما لها وما عليها لتكريس الديمقراطية في البناء الجهوي المتقدم، حيث أكدت التوصيات المقترحة من طرف اللجنة ضرورة توطيد فكرة الجهوية الديمقراطية في جوهرها بتعزيز الديمقراطية التمثيلية وتوسيع الديمقراطية التشاركية وبالانتقال من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي وإقامة مجالس تمثيلية للنخب المؤهلة لحسن تدبير شؤون مناطقها وإحاطة هذه المؤسسات بمجالس ديمقراطية لها من الصلاحيات والموارد ما يمكنها من النهوض بالتنمية الجهوية المندمجة.

هذا، وبما أن انبثاق مجالس ديمقراطية تشكل واحدة من الأهداف الكبرى للجهوية المتقدمة، فقد أوصت اللجنة بانتخاب أعضاء المجلس الجهوي بواسطة الاقتراع العام المباشر، وعللت هذا الأمر بمجموعة من الأسباب منها:

- منح المجالس الجهوية التي سيكون لها في إطار الجهوية المتقدمة نوع من الصدارة، شرعية تساوي، على الأقل، تلك الممنوحة للمجالس الجماعية التي ينتخب أعضاؤها بواسطة الاقتراع العام المباشر.
- إقامة علاقات القرب بين المنتخبين والمواطنين مما يخلق وعيا بالكيان الجهوي لدى هؤلاء ويخضع المنتخبين لمراقبة الناخبين.

لقد كرس الفصل 135 من دستور 2011 على أنه تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر وتسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وهو ما يعتبر محاولة لتكريس الشرعية الديمقراطية بعدما كان يتم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر، الشيء الذي كان يجعل المجلس الجهوي محروما من المصادقية الديمقراطية ومعزولا عن الإنتظارات الشعبية؛ كما أعاد النظر في تركيبة المجالس الجهوية التي كان ينظر إليها على أنها كتل غير متجانسة وغير متضامنة نظرا لتركيباتها المتنوعة.

وارتباطا بذلك، فإن إقامة مجالس جهوية على أسس ديمقراطية سليمة ومنتخبة بشكل عقلاني وديمقراطي، يعتبر من أبرز دعائم تكريس الديمقراطية المحلية¹ ومن أبرز دعائم الحكامة الترابية، إذ يمارس الشعب حقه الانتخابي بطريقة مباشرة دون وساطة أحد. فنظام الانتخاب المباشر يسمح للقاعدة الشعبية العريضة من الإضطلاع بمهمة اختيار ممثليها. لكن بالمقابل، تم الإبقاء على انتخاب رئيس المجلس الجهوي من طرف المجلس الجهوي، وأرجعت اللجنة الاستشارية للجهوية الأمر إلى صعوبة انتخاب الرئيس بواسطة الاقتراع العام المباشر الذي يصعب العمل به حاليا، وإن انتخابه من قبل المجلس تمنح الرئيس السلطة الكافية بالنسبة لباقي أعضاء

1. - عبد القادر باينة: "المختصر في القانون الإداري المغربي"، دار النشر المغربية، الرباط، 1985، ص 363

كما تم تعزيز وتكريس مبادئ الديمقراطية المحلية من خلال التتصيص على عدد من الإجراءات في القانون التنظيمي للجهات والمتمثلة بالأساس في اعتماد آلية الانتخاب في اختيار رؤساء اللجان الدائمة (المادة 29)، بعدما كانت تقنية التعيين هي السائدة. ومن حيث التسيير، تم اعتماد التصويت العلني كقاعدة لاتخاذ جميع مقررات المجلس، وكذا لانتخاب رئيس المجلس ونوابه والأجهزة المساعدة للمجلس (المادة 8)، بعدما كان القانون القديم ينص على الإقتراع السري، مما يعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمصادقية؛ كما تم إعطاء الإمكانية المفتوحة لأعضاء المجلس لتوجيه أسئلة كتابية (المادة 49) وإحداث لجنة للتقصي (المادة 228)، ومنع الترحال السياسي طيلة مدة الإنتداب (المادة 54)، والتتصيص على إمكانية عزل الرئيس من قبل ثلثي أعضاء المجلس وبعد مرور نصف مدة الإنتداب؛ ولا يمكن تقديم الطلب إلا مرة واحدة خلال مدة الإنتداب (المادة 73)، وهو ما سيتجاوز نسبيا مسألة عدم الإستقرار والتوتر داخل المجالس الجهوية⁽¹⁾.

كما انه ومن أجل قيام رئيس المجلس ونائبه بمهامه على أكمل وجه، تم التتصيص على تنافي مهام رئيس مجلس الجهة أو نائب رئيس مجلس الجهة مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية. وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها؛ كما لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وصفة عضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.... (المادة 17).

وبالإضافة إلى أهمية ديمقراطية انتخاب وتسيير المجالس الجهوية، فإن الأمر يحتم بالضرورة نقل الاختصاصات التنفيذية إلى رؤساءها، حيث تناط برئيس المجلس الجهوي تنفيذ مداولات المجلس، ويضطلع بالتنفيذ المباشر لقرارات المجلس ذات الطابع الإداري الفردي أو الجماعي، حيث يتمتع بسلطات تنفيذية توضع رهن إشارته وكالة لتنفيذ مشاريع الاستثمار التي يقررها المجلس الجهوي.

(1)- الميلود بوطريكي: "مشروع القانون التنظيمي حول الجهة، المزاي والعلل"، مقال صادر في يناير منشور بموقع العلوم القانونية، <http://www.marocdroit> ;

وارتكازاً على ما سبق، يمكن اعتبار تلك الإصلاحات خطوة مهمة في مسار ديمقراطية العمل الجهوي وإعطائه مصداقية شعبية أكبر؛ وقد يسمح بتوسيع قاعدة المشاركة السياسية عبر مؤسسات جهوية ديمقراطية تسهم في التنمية المحلية وفي الحكامة الترابية مما سيثري ويغني المشهد السياسي محليا ووطنيا⁽¹⁾. لكن في المقابل، تبقى مسألة هشاشة التأطير السياسي للنخب قائمة، يؤدي إلى غياب ثنائية الأغلبية والمعارضة داخل المجالس الجهوية، ويجعلها مجرد مجالس شكلية وصورية ويضعف، بشكل كبير، الديمقراطية المحلية المأمولة.

وتطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة، وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية⁽²⁾، حيث تم تكريس رجحان سلطة الوالي على سلطة رئيس المجلس الجهوي مع تشديد الوصاية المالية، وهو الأمر الذي يرهن، بلا شك، مستقبل الجهوية المتقدمة ويشكك في مدى قدرة الدولة على السماح لهذه الوحدات بشيء من الحرية والاستقلالية الإدارية والمالية وتوسيع اختصاصاتها وتدخلاتها. ورغم التنصيص على أن كل نزاع بين المجلس الجهوي والوالي تبت فيه المحكمة الإدارية، فإن الممارسة العملية لهذا الأمر سيؤدي لا محالة إلى تشنج العلاقة بين مكونات الإدارة الترابية واحتدام الصراع وتعنّت كل طرف وتشبّثه بموقفه، في أمل أن ينصفه القضاء، والذي يرتبط اشتغاله باحترام مجموعة من الشكليات والمساطر والآجال، حيث قد يؤخر، أو بالأحرى، قد يضيع على الجهة فرص تنموية حقيقية، كم هي في حاجة ماسة إليها.

الفقرة الثالثة: أهداف اللامركزية الجهوية والرهان التنموي.

إن الجهوية هي نتيجة مجهود متجه إلى تحليل المجال الوطني وتركيبه، تهدف إلى إعطاء البلاد إطارا للتنمية يعمل على تجميع المصالح المشتركة والمتكاملة، بل هي المجال الأنسب لتكييف تدبير الشأن المحلي مع الواقع المعاش بهدف تحقيق الإطار الملائم لتفاعل مختلف الطاقات المحلية وتنسيق مختلف الجهود الكامنة في الفعل المحلي، بهدف كسب الرهان التنموي. كل هذا، جعل المغرب يتجه نحو إعادة النظر في البنيات والهياكل المكونة للتنظيمات الجهوية، بالسعي

الحديث نحو إقرار منظومة جديدة للجهوية داخل التنظيم الإداري المغربي تستجيب لمختلف المطالب الوطنية والدولية.

كما أن التحول من السياسة الجهوية في بعدها الإداري الصرف إلى سياسة جهوية متقدمة، يجب أن يركز، بالدرجة الأولى، على تبني مبادئ الحكامة الترابية، لأنها أكدت فعاليتها في سياسة معالجة الاختلالات ومحاربة التفاوتات وفي خلق جهوية متطورة من خلال اعتماد إستراتيجية وطنية للخروج بمشروع وطني للجهوية المتقدمة يقوم على مقاربة تجعل من الجهة فضاء تنمويا للتكامل والتضامن الترابي وأجراً مفهوم الجهوية كمدخل سياسي وآلية ديمقراطية لتدبير المجال الترابي ودمقرطة الشأن العام وتحقيق التطور الإقتصادي والإجتماعي وتحقيق التنمية المستدامة¹.

هذا، وتبرز أهمية هذا الرهان التنموي الجهوي في الأساس الفاعل للدينامية الترابية (أولاً)، والأساس المضاد لها (ثانياً)، واللاتمركز الإداري كشرط لإنجاح الجهوية المتقدمة (ثالثاً)، ثم آفاق التنمية الجهوية (رابعاً).

أولاً: الجهوية المتقدمة الأساس الفاعل في الدينامية الترابية.

لقد اعتمدت الدول المتقدمة منها والنامية منذ النصف الثاني من القرن العشرين نظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية. هذا الإتجاه هو نتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم في القرن العشرين خاصة في أواخره؛ وهي متغيرات قد تكون سياسية وقد تكون اجتماعية وثقافية وتكنولوجية؛ ولاشك أنه كان لها أثرها الفعال والرئيسي في تغيير أسلوب إدارة المجتمعات الإنسانية أو كما يسمى بـ "فن إدارة الدول".

إن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة؛ ويعتبر توزيع هذه الوظيفة بين المركزي والمحلي والمزج بين النظام المركزي والنظام اللامركزي في التنظيم الإداري من

¹ - عبد الكبير يحيى: "الجهوية والديمقراطية: أية علاقة؟"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "دراسات"، عدد 99-100، يوليو-أكتوبر 2011، ص 111.

المشكلات الإدارية المستعصية التي تجتهد الدول في إيجاد الحلول الملائمة لها، وتتأثر في ذلك بدرجات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في كل منها¹.

كما أن الحديث عن التنظيم الإداري بالمغرب هو ذو صلة وثيقة للحديث عن الديمقراطية والتنمية، بما يعنيه ذلك من معالجة لمعطيات الواقع السياسي المغربي ولإستراتيجيات وتوجهات مختلف القوى الفاعلة منذ الإستقلال إلى الآن، حيث أن التنظيم اللامركزي أضحي جزءا من الواقع السياسي والاجتماعي بالمغرب، بشكل يجعل من الجماعات الترابية رهانا أساسيا لأجراء مقومات التنمية سواء في أبعادها الاقتصادية (المساهمة في خلق الثروة الوطنية) أو السياسية (تحقيق مطلب الديمقراطية المحلية).

وفي هذا الإطار، يطرح للمعالجة موضوع الجهوية والجهوية المتقدمة الذي أصبح لها نفس الحضور، خاصة في الإهتمام المتعلق بالمسار العام للتطور اللامركزي المغربي سواء في أبعاده الترابية القديمة أو في أبعاده الحاضرة، من خلال التراكم الموضوعي لتجربة التنظيم الجهوي في ظل القانون رقم 47-96، وكذا القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، والأبعاد المستقبلية لذات المفهوم في سياق المسار الذي تعرفه القضية الوطنية الأولى حول الصحراء المغربية والدفع المغربي بمبادرة الحكم الذاتي، وكذا التحول المتجدد للتعاطي مع إشكالياتي الديمقراطية والتنمية من خلال تطوير ورش الجهوية للانتقال بهذه الأخيرة من مقاربة تقليدية ذات جوهر إداري إلى جهوية متقدمة ذات جوهر اقتصادي وتنموي.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهوية كمقاربة للتدبير الترابي يمكن تحديدها من خلال منظومة الجهة في مستواها التقليدي كجماعة ترابية معترف لها بمجموعة من الإختصاصات والصلاحيات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتتمتع في سبيل الإضطلاع بهذه المهام بمجموعة من الإمكانيات ووسائل العمل المادية والبشرية. أما الجهوية المتقدمة، فإنها هي الأخرى مقاربة

¹ - أحمد أجعون: "الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري: قراءات متقاطعة"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسة، العدد الخاص رقم 15 ص 19.

للتدبير الترابي، إلا أنه تدبير يحوز على درجة متقدمة سواء في التمثيلية الشعبية أو في الصلاحيات والإختصاصات الجهوية التي قد تنظم بمقتضيات دستورية أو في الوسائل والإمكانات التي قد تصبح مقسمة بين كل من الدولة كوحدة مركزية والجهات كوحدات ترابية.

هذا، ويمكن القول أن الجهوية المتقدمة ليست في آخر المطاف سوى " تمكين المواطنين في دائرة ترابية محلية محددة من تدبير أمورهم بأنفسهم، وذلك من خلال هيئات جهوية ينتخبونها، لها من الصلاحيات والموارد ما يمكنها من تحقيق التنمية المحلية، لكن ليس في انفصال عن الدولة وعن السلطة المركزية. فالجهوية المتقدمة لا تعني الانفصال، ولا تعني التجزيء، ولا التقسيم، ولا الخروج عن سيادة الدولة"¹.

ثانيا: الجهوية المتقدمة والأساس المضاد للتنمية الترابية.

إنه لا زال إلى حدود اليوم النقاش مفتوحا حول مداخل التنمية المحلية بمفهومها الشامل وبشكل دقيق، ولم يكتب لها الرسو على مسالك التنزيل الحقيقية. ومقابل ذلك، فالإختلالات هي السمة المميزة لكل التجارب منذ العمل بالتنظيم الجماعي والجهوي الذي انطلق العمل به في السبعينات من القرن الماضي؛ وهي اختلالات استوجبت الكثير من المشاريع الإصلاحية²، مما استدعى التفكير في صيغ متجددة من أبرزها المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية المنعقدة سنة 2006 بأكادير تحت شعار " تنمية المدن: مواطنة ومسؤولية". وكذلك، إستراتيجية الحكامة المحلية التي وضعتها وزارة الداخلية لتأهيل الجماعات في أفق 2015³. هذا دون إغفال المطالب الداعية إلى تبني الجهوية الموسعة، حيث تم تسطيرها في بعض البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية. وأمام هذه الملاحظات، نرى أن السؤال الفاصل هو تحليل العلاقة القائمة بين النخب الفاعلة في هذه المجالات الترابية؛ إنه السؤال السياسي والإداري؛ فرغم بساطته، إلا أنه يكتسي أهمية قصوى في تدبير المجال الترابي بالمغرب⁴.

¹ - سعيد جفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب: خارطة طريق ملكية"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 6، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص 9 و 10.

² - جريدة الصحراء المغربية، العدد 3560، 19 أكتوبر 1998.

³ - "الجماعة في أفق 2015"، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، إبريل 2009.

⁴ - أحمد أجعون، المرجع السابق، ص 21.

لقد شكل الفضاء المحلي مجالا تجاذبته قوى متباينة لم تستطع، في كثير من الأحيان، حجب صراعاتها واصطداماتها. ففي الوقت الذي ترى فيه النخب السياسية والديناميات المحلية أنه فضاءها، وهي المسؤولة عن تنظيمه وتنميته، ففي المقابل، نجد النخب الإدارية ترى فيه فضاء يجب تطويره وضبطه وفق خطوط تماس يتعين عدم السماح بتجاوزها. وهنا لب الإشكالية؛ أي، معادلة، طرفي المتصل فيها متنافرين بنيويا ووظيفيا، حيث طرف يؤمن بالمبادرة والاستجابة، تبعا لذلك، لانتظارات من يمثلهم، وطرف آخر، تتمثل الغاية القصوى لديه في الهاجس الضبطي والأمني¹.

وهذه العلاقة غير الطبيعية، نتج عنها، لسوء الصدف، إنزلاقات في شكل نزعات انتهازية وطفيلية لدى العديد من النخب السياسية المحلية، مما جعل المصلحة العامة في هذه الفضاءات عرضة للإستغلال والمصادرة. وهنا نذكر العديد من الأمثلة والوقائع كالفساد ونهب المال العام والتلاعب بالميزانيات وتعطيل المشاريع وغيرها. إن هذا الإضطراب في العلاقة بين أطراف المعادلة نتج عنه إما شد الحبل والتعطيل الشامل لأوراش التنمية أو فتح الباب أمام التجاوزات على مصراعيه².

إن المسألة، بهذا الشكل، تصبح صادمة لما نعاين واقع الحال لدى بعض التجارب اللامعة في هذا المجال، حيث أن الكل، أي التنمية والإقلاع الإقتصادي والإجتماعي يبدأ من الجزء، أي تلك الفضاءات المحلية والمجالات القروية، ذلك أن المشاريع المجتمعية الكبرى، كما أثبتت التجارب العالمية، انطلقت من مجالات وأجزاء صغرى في المكون المجتمعي: إنها الأحياء، المقاطعات، الجهات...³.

وأمام هذه السلسلة من الأعطاب، بات واجبا البحث في مسالك الإستدراك واستراتيجيات

1 - جمال قاسمي: "التدبير المحلي بين النخب الإدارية والسياسية"، دفاثر سياسية، عدد 101، 2008، ص 14.

2 - احمد اجعون، مرجع سابق، ص 22.

3 - محمد اليقوبي: "وحدة المدينة على ضوء الميثاق الجماعي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد مزدوج 62-63، ص ص 56-58.

التجاوز والتي تبقى ممكنة ومتاحة لا ينقص لملاستها سوى مباشرتها بشكل جريء وبحس مسؤول؛ هذا، وإنه لمن شأن بناء جسور وعلاقات جديدة بين النخب السياسية والإدارية بالفضاءات المحلية أن يعيد الكثير من الأشياء إلى نصابها.

ثالثاً: اللاتمرکز الإداري إصلاح مواكب وشرط لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة.

يهدف اللاتمرکز الإداري تفعيل السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة وفعالية مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، وذلك من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق بسرعة وجودة وبأفضل كلفة؛ ويتعلق الأمر هنا بنمط حكمة إدارية حديثة يحدها الحرص على الإرتقاء ما أمكن بنجاعة السياسات العمومية وتحسين جودة المرفق العمومي وتسهيل ولوج المرتفقين إلى كل الخدمات العمومية الأساسية وإلى الرفاه الإجتماعي.

كما أن تحليل مسلسل اللاتمرکز يكشف بالوضوح وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى. فاللاتمرکز عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يمكن إلى إجراء للمواكبة وليس كإصلاح ضروري للحكمة الإدارية، ذلك أنه من اللازم أن يباشر اللاتمرکز الإداري كنتيجة لمبادرة صادرة من داخل الإدارة نفسها، يحركها الحرص على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن، وتمثل أيضا تجسيدا لضرورة تطور الإدارة حتى تساير مختلف الإصلاحات الإقتصادية والمؤسسية التي انخرط فيها المغرب وتستجيب لمتطلبات اللامركزية وللحاجيات الملحة والمشروعة للساكنة.

وهكذا، ومع الشروع في تطبيق الجهوية، سيتم القطع مع فترة طويلة من التردد، بل ومن التحفظ من الإنخراط في اللاتمرکز، حيث أن تدارك التباين الحاصل بين التطورات المنتظمة المتحققة على مستوى اللامركزية والتعثرات التي عرفها تفعيل اللاتمرکز، يعد أمرا ضروريا، بل وأحد العوامل الأساسية لنجاح الجهوية وتفعيلها على أرض الواقع.

ويحتم الإنخراط في هذا الإصلاح، الذي لا يقل أهمية عن الجهوية نفسها، القطع مع النزعة

المركزية المفرطة ومع التجارب "الفاشلة" لسنوات التسعينات، من أجل إقرار لا تركز منهجي شجاع وقوي كقاعدة عامة لنقل حقيقي للسلطات والموارد اللازمة من المركز إلى المحيط، بدل الإكتفاء بإجراءات شكلية كتفويض التوقيع في هذا المجال أو ذاك وتخصيص موارد محدودة للمصالح الخارجية حسب التسمية المعتمدة التي تبرهن في الحقيقة على محدودية مشاركة التمثيليات الترابية للإدارة على مستوى اتخاذ القرارات وأجراً السياسات العمومية.

وبالتالي، فإن اعتماد ميثاق للامركز الإداري يفرض أن يركز على رؤية وطنية وقطاعية تحدد العناصر الأساسية في هذا الإصلاح بهدف تغيير جذري في مجال الحكامة العمومية. ومن المتعين أن يكرس هذا النمط الجديد من الحكامة مقاربة تعتمد مبدئي القرب والأفقية، وتستجيب لتطلعات وانتظارات كل الفاعلين وتوفر شروط التكامل والإنسجام مع الجهوية. كما يجب أن يتمشى مع الجهوية المتقدمة لامركز متقدم، هو أيضاً، يتجه إلى قضايا العمق والجوهر والمرتبطة بالهياكل والتنظيم ومناهج العمل والأجراً على مستوى كل وحدات التنظيم الإداري الترابي من أجل إعطاء المعنى الحقيقي لمفاهيم المرفق العام والصالح العام ومصالحة الإدارة مع مرتفعاتها¹.

كما يجب أن يقوم هذا الإصلاح على مبادئ أساسية وهي: التفريع والتوطين الترابي والإنسجام مع الوزارات على المستوى الجهوي والإلتقائية وتقاسم الوسائل والتعاقد، باعتبارها الأسس التي يتعين أن يركز عليها النموذج الجديد للامركز وتعتدها مختلف أجهزة الإدارة وعلى كل مستوياتها.

كذلك، ومن أجل تجسيد منطق الاندماج وتقاسم الوسائل، يتعين العمل على تفادي إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية للإدارة المركزية، وهو اتجاه قد يكون مكلفاً وينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق وتركيز الجهود، في المقابل، على خلق أقطاب للكفاءات في شكل مجموعات متجانسة ومندمجة من الكفاءات العالية المنتمية لشبكة الإدارات اللامركزية تعمل بوسائل مشتركة

¹ - احمد اجعون: "الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري: قراءات متقاطعة"، مرجع سابق، ص 24.

وتخضع لإشراف والي الجهة¹.

رابعاً: الهوية المتقدمة وآفاق التنمية الجهوية البديلة.

إن البحث عن نموذج مغربي للجهوية المتقدمة وإخراجه في قوالب تنظيمية/إجرائية وأنساق مؤسساتية لن يستجيب للمطمح المجتمعي دون التفكير والبحث عن أدوات وقائية وميدانية للأجراً والتفعيل، وتمكينه من تدبير مساعدة لتحقيق مجمل الأهداف والمرامي. فمن الثابت أن الجهوية المتقدمة بأوصالها ومسعاها تتغيا استحداث نمط تدبيري للجهة يرتكز على معطى توزيع السلطة بين المركز والمؤسسات الجهوية بهدف تفسير وتقويض كل مثالب السياسات التي تبني من المركز أو ما يمكن أن يصطلح عليه بـ "التدبير عن بعد" والتي أثبتت عدم فعاليتها، وأدت إلى إحداث العديد من الاختلالات والفوارق على مستويات التنمية الجهوية وإحلال محلها "التدبير عن قرب" الذي يستجيب لمقدرات وفروض أي تنمية جهوية ويتناغم ويتكيف مع أي إكراهات أو موانع قد تحول دون بلوغ سقف الرهانات المحددة سلفاً². وعليه، يجب التفكير ملياً في إيجاد بنية علائقية ناظمة ومتراصة بين الجهوية المتقدمة وسياسة القرب. فالتجارب المقارنة أثبتت، تحت وقع التجريب والممارسة، جدواها وغايتها، وبرهنت بالملموس على أنها ثنائية تشكل معادلة من الصعب الحيد عنها في سياق التفكير في أية تنمية جهوية بديلة ببعدها الشمولي³.

هذا، وإنه لمن المفيد جداً أن تتعزز وتتقوى الجهوية المتقدمة بدعائم نسقية التواصل كمقاربة فعالة تأسيسية لبناءات تبادل المعلومات والتأثير الإعتماذي المتبادل الذي يؤول إلى تجسير الفجوة والهوة بين المؤسسات الجهوية والمواطنين، حيث يترتب عن وجود المعلومات وتوفرها وتدفعها وانسيابيتها في شكل مرتب ومنتظم، ترشيد وعقلنة الفعل الجهوي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينجم عنه خلق بيئة معلوماتية تعمل على حسن تدبير الشأن الجهوي عوض تسجيل الخصائص المعلوماتي الذي قد يؤدي إلى الجنوح عن تحقيق الأهداف والغايات.

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية" بتاريخ 31 مارس 2016، مرجع سابق، ص 82.

² - عثمان الزباني: "الجهوية الموسعة وسياسة القرب"، جريدة المساء، عدد 1328 بتاريخ 30.12.2010، ص 8.

³ - احمد اجعون، مرجع سابق، ص 26 .

وفي هذا الصدد، فلقد أصبحت صناعة السياسات الجهوية تقوم في أبعادها على سلك إستراتيجية في كفاءات الحصول على المعلومات واعتماد الطرق الحديثة في معالجتها وكفالة توظيفها بما يخدم صيرورة القرار الجهوي وتثبيت مفعوليته، وذلك حتى باستثمار تكنولوجيا المعلومات والاتصال، أي بمعنى "التمكين المعلوماتي للمؤسسات الجهوية"، وليس فقط بالاعتماد على المناهل التقليدية التي لم تعد تتماشى وتتلاءم مع متطلبات وتطور العصر؛ وبالتالي، فالمؤسسات الجهوية أضحت مدعوة إلى تعزيز بنياتها وأجهزتها وتكثيف نشاطها التواصلية لتكريس المقتضيات العملية لسياسة القرب.

وفي هذا السياق، يمكن للإعلام الجهوي من التعريف بالنخب المحلية عبر تمكينها من التعبير عن رؤيتها وتصورها لقضايا المجتمع؛ كما أن النخب المحلية تمكن الإعلام الجهوي من مصادر فعالة ومستدامة وذات خبرة في التعليق على الأحداث والتطورات ذات الطابع الجهوي، مما يساعد على تقريب المواطنين من معلومات مفصلة وصحيحة ينقلها ويشرحها خبراء وأخصائيون لهم ثقافة جهوية كافية لإعطاء قراءة مستلهمة من الخصوصيات والمقومات المحلية.

وفي علاقة مع النقاشات الرسمية وغير الرسمية التي يعرفها الفضاء العمومي المغربي حول إعادة هيكلة بناء السلطة وفقا للمقاربة المجالية في إطار ما أعلن عن جهوية متقدمة تعتمد على مبدأ تثمين المقومات المحلية الترابية والبشرية، فإنه بالأهمية بمكان القول أن الإعلام العمومي يشكل رافعة رئيسية في تحقيقها واقعا¹.

وغني عن البيان أن نظام الجهوية يعني نقل بعض الإمتيازات أو الإختصاصات من السلطة المركزية إلى مختلف الجهات، مما ينتج عنه وجود سلطة جهوية متميزة عن سلطة الدولة نتيجة الإعتراف بوجود سلطة مستقلة عن المركزية تمكن النخب السياسية الجهوية من امتلاك سلطة مقابلة، أي سلطة التأثير على القرار السياسي المجالي تحقيقا للتنمية. ومن هذا المنطلق، يبرز الدور الذي قد يلعبه الإعلام الجهوي من تجسيد لنظام جهوي مبني على مبادئ الديمقراطية المحلية

¹ - محمد الغالي: "الإعلام الجهوي والديمقراطية المحلية: مداخل للفهم والتفسير"، مجلة نوافذ، عدد 45 - 46، نونبر 2010، ص 55.

التي تجعل من المواطنين القاعدة الأساس للتمثيل في المؤسسات المنتخبة المنبثقة جهويا؛ وبالتالي، تمكين مختلف النخب السياسية والإقتصادية والإجتماعية جهويا من تحمل مسؤولياتها كاملة في مسلسل التنمية، محصلة جهود النخب الجهوية وكذا الإعلام الجهوي في إطار سياسي ومؤسسي تكفله الجهوية المتقدمة كنموذج في الحكم يقوم على مبدأ نقل السلطات من المركز إلى وحدات مجالية تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة التي تجعل منها كيانا عاما قائم الذات ومستقلا تمام الإستقلال في تدبير الشؤون وممارسة السيادة داخليا في مستوياتها السياسية والإقتصادية.

الفقرة الرابعة: دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية.

فرغم أهمية توزيع الصلاحيات والإختصاصات ومكانتها في ضبط وتحديد العلاقة بين الجهة والدولة، غير أنها تظل غير كافية لتحسين التدبير الجهوي وتتبع مسار التنمية؛ حيث لا بد من خلق آليات جديدة وجعل الجهة الفضاء الملئم لتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، وذلك باستثمار البعد العلائقي سواء بين الدولة والجهة أو بين غيرها من الفاعلين، على اعتبار أن تنظيم وضبط العلاقات وتوجيهها نحو التكامل والتعاون له بالغ الأثر على كسب رهان التنمية الجهوية.

إن التدبير الترابي بالمغرب جاء بالعديد من المبادئ والآليات الكفيلة بضبط شبكة العلاقات في تدبير التنمية على المستوى الجهوي. وبالنظر إلى أهمية البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية، نعرض المبادئ الضابطة له (أولا) على أن نتطرق إلى تمظهراته وأفاق تطويره (ثانيا).

أولا: المبادئ الضابطة للبعد العلائقي في التدبير الجهوي.

إنه لمن المعلوم أن الجهة قد عانت ولا زالت تعاني من مجموعة من الإختلالات والفوارق المجالية، الأمر الذي كان له الأثر السلبي في مساهمة متطلبات التنمية بكل أبعادها وفرض إعادة النظر في البناء الجهوي لجعله أكثر قدرة في قيادة قاطرة التنمية. ومن هنا، كان من اللازم خلق آليات جديدة كأرضية يتعين احترامها في تنظيم العلاقات الأفقية والعمودية في مجال التدبير الجهوي.

أ - احترام مبدأ التوازن.

يقصد بالتوازن هنا، ذلك التوازن بين السلطة المركزية والسلطات الجهوية (اللامركزية أو اللامركزية) بفسح المجال أمام هذه الأخيرة لممارسة الاختصاصات في إطار من التكامل والتعاضد بعيدا عن التعارض¹؛ إذ لا يكفي نقل مجموعة من الاختصاصات من الدولة إلى المؤسسات الجهوية سواء مجالس جهوية أو مصالح الدولة، بل يقتضي بالضرورة عقلنة هذه العملية لتحقيق الفعالية الترايبية الشاملة للخدمات العمومية الكبرى والفعالية الاقتصادية²؛ وهو توجه يقابله مبدأ يقوم على قاعدة "توازن الدولة" الذي يجعل الإدارة المركزية تحتفظ في ظل الجهوية المتقدمة بمقومات الفعل السياسي، وما سيتبعه من مهام واختصاصات؛ في حين، تبقى الجهة الفاعل المرجعي في شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية³.

وفي هذا الصدد، لا بد من الإشارة إلى أن تطبيق مفهوم التوازن على العلاقات بين الجهات قد لا يعبر عن الحقيقة، لأنه بالإمكان أن نتحدث عن التوازن داخل جهة ما عن طريق مقارنة مؤهلاتها الطبيعية مع الإستغلال الذي تخضع له؛ كما يمكن أن نتحدث عن التوازن على المستوى الوطني لمقارنة توزيع النمو الاقتصادي، مقابل توزيع النمو الديموغرافي على سبيل المثال⁴.

إنه لمن المتعين هنا على الدولة أن تساعد الوحدات الترايبية على تجميع عناصرها الإيجابية وإبراز مؤهلاتها بأحسن وجه بدءا بالموارد البشرية، مرورا بالتجهيزات التحتية والمرافق، وانتهاء بالموارد الطبيعية والترجمة المجالية. وللقيام بذلك في إطار مبدأ التوازن، لا بد من السهر على توفير الخدمات العمومية الكبرى وتجهيز الشبكات الوطنية للنقل والاتصال وتحويل الطاقة، بالإضافة إلى الحفاظ على الفعالية الاقتصادية للمجالات الحضرية والقروية على المستوى المحلي⁵.

ويمكن القول أن التوازن المرغوب فيه ليس ذلك التوازن الحسابي الدقيق في الاختصاصات

¹ - كريم لحرش: "القانون الإداري بالمغرب"، مطبعة طوب بريس، 2012، ص 257 .

² - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، عدد 3 ، مطبعة زهير لخيار: "العمل الجمعي من الهواية إلى الاحترافية"، مطبعة اوماكراف، الطبعة الأولى، 2007، الدار البيضاء، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2011 ، ص 233.

³ - سعيد جفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، 2013، عدد 6، ص 1 .

⁴ - محمد احجام: "دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص 182 .

⁵ - عبدالحنين سليم: "عدم التركيز الإداري في أفق الجهوية الموسعة"، مرجع سابق، ص 145.

والموارد. ومن تم، فمسألة تحويل الموارد للجهات تقتضي دراسة عميقة لكل جهة على حدة، ذلك لأن تحقيق التوازن لا يمكن أن يتم إلا إذا كان بمقدور كل جهة استيعاب وتحمل المورد المحول لها وفق البرنامج والمشاريع المراد إنجازها. والجهات المتوفرة على موارد مالية إضافية ستكون مساهمة في إحقاق هذا التوازن، لأنه لا يمكن الحديث عن إغناء جهات على حساب جهات فقيرة في الأصل، وإلا فالتوازن سيفقد معناه الحقيقي.

ب - تفعيل مبدأ التضامن.

إن التدبير الترابي في ظل الجهوية المتقدمة يعتمد كثيرا على مبدأ التضامن كرهان لكسب تحديات الإختصاصات المنوطة بالجهات وباقي الجماعات الترابية. فإلى جانب كون المشرع خول للجهات عدة آليات قانونية ومؤسسية لتحقيق هذا المبتغى، فإن بلوغ ذلك، يبقى رهين بتشبع مدبري الشأن العام بقيم التكافل والتعاقد والتلاحم التي تدرج ضمن مبدأ التضامن. ومن شأن تفعيل هذا الأخير أن ينعكس إيجابا على مستوى تقويم الإختلالات المجالية التي تطبع التنظيم الترابي المغربي منذ القدم، ولا زالت نتائجها ترخي بظلالها إلى حد الآن¹؛ كما أن التنوع في الإمكانيات والوسائل يلزم أن يتوحد على مستوى دعم شروط تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا واجتماعيا، وهذا ما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل مع إيجاد آليات ناجحة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد².

لقد دشّن المغرب هذا المفهوم منذ إعلانه عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأكد عليه في الإصلاحات المتتالية والمتعلقة خصوصا بالتعديل الذي طال الميثاق الجماعي السابق والذي ركز على أهمية التدبير التشاركي والتضامني القائم على أساس إشراك جميع الطاقات والفعالين للنهوض بالشأن الترابي وحل كل الإشكاليات المرتبطة به والذي تمت تزكيته بموجب القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية.

إن مبدأ التضامن يحتم إعادة النظر في توزيع الثروات اعتمادا على آليات محددة ومدروسة،

¹ - الشريف الغيوي: "إدارة القرب آلية للتضامن الترابي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 53، ص 16.

² - كريم لحرش: "القانون الإداري المغربي"، مطبعة طوب بريس، 2012، ص 256.

وذلك للتغلب على الفوارق والإختلالات الإقتصادية والإجتماعية بين الجهات ولتجاوز مجموعة من المشاكل طالما أثّرت في التجارب الجهوية في العالم وخصوصا وجود جهات غنية بجانب أخرى فقيرة، مما يطرح مشكل توزيع الثروات بشكل أكثر حدة في المغرب.

فالواجب والمنطقي أصبح يستدعي اليوم، أكثر من أي وقت مضى، تشجيع المناطق التي تعرف تأخرا ملحوظا اقتصاديا واجتماعيا والوقوف بجانبها في إطار سياسة جهوية تقوم على مبدأ التضامن بين الجهات في شموليتها، بمعنى أنه على الجماعات الترابية بمختلف أصنافها الثلاث استغلال وتوظيف كافة الآليات القانونية والمؤسسية التي من شأنها تفعيل مبدأ التضامن الترابي خاصة تلك المنضوية تحت لواء التعاون اللامركزي¹.

ونظرا لأهمية مبدأ التضامن، فقد تم تكريسه دستوريا من خلال دستور المملكة لسنة 2011 كأحد ركائز التنظيم الترابي الجديد، بل والأكثر من ذلك، تم التنصيص على إحداث آليتين إضافيتين لتعزيز العمل التضامني وتفعيله²، ويتعلق الأمر بصندوق التضامن للجهات قصد التقليل من التفاوتات الجهوية الذي يتولى وزير لداخلية أمر قبض مداخله وصرف نفقاته؛ في حين، يتم تحديد موارده ونفقاته وكيفية تسييره بمقتضى قانون المالية، على أن تحدد معايير توزيع تلك المداخل على الجهات المعنية بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات.

وإلى جانب صندوق تضامن الجهات، نص القانون على إحداث صندوق التأهيل الإجتماعي الذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لا سيما في المجالات التالية: الماء الصالح للشرب، السكن غير اللائق، الصحة، التربية، شبكة الطرق والمواصلات...

¹ - محمد احجام: "دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 184.

² - ينص الفصل 142 من الدستور على ما يلي:

- يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي يهدف الى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

- يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينهما.

ثانيا: مظهرات البعد العلائقي وآفاق تطويره.

إن علاقة الدولة بالجهة لابد أن تقوم على التعاون الجهوي، لأن الإقتصار على الطابع الرقابي الصارم الذي تمارسه السلطات المركزية يجعل من المجالس المنتخبة مجرد أدوات لتنفيذ المهام المركزية. وبالتالي، سنكون، في هذه الحالة، أمام تطبيقات عدم التركيز الإداري؛ وسيظل المجلس الجهوي سوى مصلحة من المصالح التابعة للهيئات المركزية لا أقل ولا أكثر. ومن هنا، يمكن التساؤل عن التمظهرات التي ينبني عليها البعد العلائقي في التدبير الجهوي وماهية السبل الكفيلة لتطوير هذه العلاقات؟

أ - تمظهرات البعد العلائقي في التدبير الجهوي.

لا بد من القول أنه في خضم التحولات الكبرى التي تشهدها الدولة، أصبح النظام اللامركزي بصفة عامة والنظام الجهوي بصفة خاصة مدعو إلى اعتماد منظور جديد وآليات جديدة لخلق جو الإنفتاح والتعاون بين السلطة المركزية ومحيطها، وهو أمر لا مفر منه في سياق التحولات التي فرضتها العولمة على جميع الأصعدة والميادين.

إن تأسيس علاقة مبنية على التعاون والشراكة بين الدولة والجهة وباقي الجماعات الترابية يتطلب دعما ومساندة من طرف الدولة، لأن تدخل هذه الأخيرة ضروري إذا ما تم ذلك بعيدا عن الوصاية التقليدية التي من شأنها تعطيل تحركات ومبادرات الجهة؛ ويعتبر تعاون الإدارة المركزية مع الوحدات الجهوية رهان أي إصلاح حقيقي؛ ولذلك، يمكن اعتبار هذا النوع من التعاون ضابط لعلاقة المركز بالجهات¹.

والجدير بالإشارة في هذا المجال أن المشرع المغربي قد أقر إطارا قانونيا لأجراً التعاون والتشارك بين الجهات والدولة أو أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام وفق شروط تحدد باتفاقيات بهدف تمكين الجهات من إتباع الأساليب العصرية في تدبير المرافق

¹ - أحمد أحجام: "دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 186.

العمومية وتنفيذ السياسات الاقتصادية وإنعاش العمل الجماعي¹.

هذا، ولقد لوحظ أن هذه الحالات قد صيغت بشكل عام وفضفاض، يصعب معه معرفة حدود "الشؤون الجهوية"؛ فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشكل حلقة تدرج ضمن إطار أوسع وهو التنمية الوطنية. لذا، فإن ضرورة التعاون تفرض نفسها في هذا الإطار لإنجاح تنمية مندمجة مع باقي الفاعلين في هذا المجال.

وبالتالي، فإن التعامل، بين الجهة والدولة بناء على الشراكة والتعاون، يعتبر في حد ذاته اندماج المجالين الوطني والجهوي اللذان يسيران بسياسة ممنهجة بالشكل الذي تستحضر فيه عناصر التنسيق والتشاور بين الطرفين، بهدف استكمال البرامج التنموية وتجسيد هذه العلاقة بين الجهة والدولة من خلال اعتماد عقود التخطيط كآلية لتشجيع التعاون بين القوى الاقتصادية والاجتماعية. ومن بين المحولات الإيجابية للعمل بعقود التخطيط نجد²:

- إدماج السياسة العامة في أفق متعدد السنوات بناء على أساس جدولة متحكم فيها.
- تحقيق تناغم بين الأهداف الوطنية للتخطيط وإعداد برامج تنمية المستويات تحت وطنية.
- الكشف عن رهانات إستراتيجية وتوجه سياسة التنمية نحو تلك ذات الأولوية للإفادة المشتركة (الساحل، اقتصاد الجبال، الأحواض المائية- الرهان الإيكولوجي...) أو بغرض التضامن لفائدة المناطق الأقل حظا.
- الإستغلال المشترك للإمكانيات التمويلية وتبادل الخبرات.

وفي هذا السياق، تنص المادة 92 من القانون التنظيمي الجديد للجهات على أن الإختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تمارس بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب

¹ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 217.

² - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال، الرباط، 2002، ص 340.

من الجهة؛ كما يمكن للجهة¹، بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها.

إن المخاطب الأول والرئيسي بتفعيل علاقات الشراكة والتعاون هي الدولة، لأنه لا يمكن أن نتحدث عن قيام الجهة بنسج هذه العلاقات إلا إذا كانت هناك إرادة سياسية حقيقية تدعم الشأن الترابي من الأعلى وتحفز القدرة على خلق بواصر للشراكة والتعاون ليس على المستوى الوطني فقط وإنما دوليا أيضا.

ب - آفاق ضبط العلاقات على الصعيد الجهوي.

إنه لا بد أن تستجيب وحدات عدم التركيز للتقسيم الجهوي الجديد وجعل الرهان الحقيقي ينطوي على تفعيل الإنتشار الترابي للمصالح اللامركزية على صعيد الجهة لتشمل كافة الوزارات، وذلك من أجل تنسيق محكم للمشاريع الوطنية المزمع تنزيلها ترابيا لبلوغ تطابق السياسات العامة للدولة¹.

1- ضرورة عقلنة إحداث الوحدات الإدارية لعدم التركيز.

إنه لمن الواضح أن سياسة عدم التركيز الإداري تروم في عمقها تحقيق مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين، وذلك ينبني على وضع تصور كمي للمؤسسات غير المركزية، بل على كيفية استجابة مصالح الدولة لمتطلبات المواطنين وحاجياتهم اليومية. فالدولة عندما تتبنى الوحدة الإقليمية كإطار ترابي، إنما تستجيب لضروريتين أساسيتين لتدعيم وجودها السياسي والقانوني، وذلك بتوطيد أسس الحكم وقواعد الإدارة المتبعة بواسطة التحكم في المجال، ثم بوضع أسس السياسة الاقتصادية لتحقيق اقتصاد وطني مستقل².

وتجدر الإشارة إلى أن الدور المتميز للإقليم على الصعيد الترابي قد أفضى إلى مركزية جديدة لصالح مركز العمالة أو الإقليم، وبالتالي، تهميش الأجزاء الأخرى المكونة له والمسؤولين

¹ - راجع المادة 93 من القانون التنظيمي للجهات.

² - عبد الكبير بيجا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 98 وما بعدها.

المحليين الموجودين على رأسها، وهو ما حدا ببعض المهتمين بالشأن الترابي إلى الدعوة إلى اعتماد مستوى الدائرة لتفعيل وبلورة شساعة عدم التركيز؛ وهو خيار يستدعي التخلي عن المقاطعات والقيادات والزيادة في عدد الدوائر أو العمالات الفرعية¹.

إن المستوى الإقليمي يعد إطارا أساسيا لمعظم الوزارات لتنصيب مصالحها غير الممركزة ولكل وحدة لعدم التركيز بالنظر إلى مختلف الاعتبارات السابقة، وكونه كذلك يشكل مجالا للإستثمار يساعد على توفير التجهيزات الأساسية والبنيات التحتية وتوفير هياكل الإستقبال الكفيلة بتنشيط الإقتصاد وتحقيق لامركزية الخدمات؛ إلا أن التطور السريع لبعض المدن الكبرى جعل أهمية الإقليم تنقلص لصالح هذه الوحدات الترابية التي تعد أكثر نشاطا ودينامية في مجالات التنمية المحلية، هذا من جهة، وازدياد عدد الأقاليم وضعف الإطار الإقليمي في مواجهة التحديات المرتبطة بعدم التركيز الإداري من جهة أخرى؛ وعليه، فقد أصبح الإطار الجهوي يفرض نفسه كفضاء ملائم للتركيز على اعتبار أن عدد الجهات أقل بكثير من عدد العمالات والأقاليم، وبالتالي، يسهل إحداث بنيات إدارية بالجهات ويصعب إحداثها بالعمالات نظرا لتشتت هذه الأخيرة مما يستدعي جعل الجهة المكان المناسب لتدخلات الدولة ومجالا متميزا لتنزيل سياساتها العمومية والقطاعية وبرامجها التنموية بواسطة وحداتها اللاممركزة.

2- حتمية جعل المجال الجهوي كإطار للتنسيق.

إن الجهة تعتبر الإطار الملائم لاستقبال المشاريع التنموية التي من الصعب بمكان على الجماعات الترابية الأخرى القيام بها ولا بوسع الحكومة المركزية ممارستها بفعالية ونجاعة؛ كما أنها تعتبر وسيلة للتنسيق بين المخططات التنموية المحلية والمخطط الوطني الأمر الذي من شأنه تحقيق نمو اقتصادي واجتماعي متوازن، وذلك بهدف تفادي كل تضارب أو تداخل في السياسات الإقتصادية المحلية والوطنية وضياع الأموال العامة والوقت والمجهود البشري المستخدم في تلك العمليات.

¹ - العربي الغمري: "تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية: 2003 / 2004 ، ص 230/229 .

هذا، وإن إقرار مبدأ الجهوية في عدم التركيز واعتماد الجهة كمستوى لأي عمل لامركز وتحويل المسؤولين فيها سلطات تقريرية حقيقية هو نابع من اعتبار المستوى الجهوي الإطار الأكثر ملاءمة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية والمناسب لتجويد أسلوب التدبير العمومي. فالمستوى الجهوي يمكن من عدم تشتيت الجهود ومراكز القرار الترابية مع وجود إمكانية مباشرة وظائف التنسيق والبرمجة والتخطيط ومراقبة عمل المستويات الدنيا.

كما أن المجال الجهوي يسمح بتركيز أفضل للمصالح غير الممركزة، حيث يرى العديد من الباحثين بأن الجهة تشكل مجالا مفضلا لإحلال سياسة عدم التركيز وتتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين، بجدية ونجاعة كبيرين، استمرارية أنشطة مصالحها غير الممركزة، ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين، بل أيضا عن طريق الوالي/العامل كممثل الدولة من جهة، وباعتباره مسؤولا عن تنفيذ القرارات الحكومية¹، وقائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح من جهة أخرى.

ووفق مقتضيات الدستور الحالي، فإنه لا يجوز لأية جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، كما تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات؛ وكلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها².

كذلك، فإن إصلاح وتطوير هياكل التنسيق بين مكونات اللامركزية والمركزية يرتبط إلى حد كبير بدور وفعالية أجهزة اللامركز الإداري في مجال ضبط عمليات التناسق والتوافق في النشاط المحلي؛ فظاهرة عدم التناسق بين اللامركزية واللامركزية تتميز بضعف التنسيق بين المصالح الفنية من ناحية، وبين مصالح الإدارة اللامركزية من ناحية أخرى. فالجهة تشكل إطارا مناسباً لتنسيق تدخلات مصالح اللامركز مع المصالح اللامركزية.

1 - العرابي الغمري، مرجع سابق، ص 228.

2 - عبدالكريم بخنوش، مرجع سابق، ص 55.

إن التنسيق في هذا المجال يعتبر الخيط الرفيع الرابط بين مكونات النسق الإداري للدولة ككل، حيث أن الهدف واحد، وهو تحقيق الصالح العام. فالتنسيق يفرض نوعاً من التكامل والإنسجام بين مجموع الفاعلين والتعاون بين عدة نشاطات تعمل في نسق وتجانس محكمين، خصوصاً وأن هناك تداخل يفرض هذا التنسيق، ذلك أنه من نتائج عدم التنسيق واعتماد طرق تنظيم وتدبير متنوعة يؤدي لامحالة إلى تشتيت الجهود المبذولة ترابياً، ويؤثر، بالتالي، سلباً على التعاون الموحد والتكامل ويفقد معناه.

ومن هذا المنطلق، يكتسي التنسيق أهمية بالغة، خاصة وأن اختصاصات الجهة أضحت واسعة توازي تلك المخولة للدولة في المجالين الإقتصادي والاجتماعي، مما قد ينتج عنه نوع من التداخل والتشابك في حال غياب التنسيق. ولقد تنبّهت العديد من الوزارات لأهمية اعتماد اللاتمركز على المستوى الجهوي، حيث عملت بعض الوزارات¹ جاهدة على هيكلة مصالحها الخارجية لكي تتلاءم مع الإطار الجهوي، كما هو الشأن بالنسبة لوزارة الداخلية ووزارة المالية ووزارة العدل ووزارة التربية الوطنية...

المطلب الثاني: النظام الجهوي بالمغرب وفي بعض التجارب الأجنبية المقارنة.

تعتبر الجهوية في الوقت الحالي من أكثر القضايا التي تحظى باهتمام ومتابعة دقيقة على المستوى الوطني؛ ولم يأت ذلك من فراغ أو من باب الصدفة، بل جاء في خضم تجربة اكتسبها التدبير الجهوي والنظام اللامركزي الترابي بصفة عامة، وذلك على الرغم من ثغراتها واختلالاتها المتعددة. ومن هنا، ينظر إلى المقاربة الجهوية للتنمية من طرف السلطات والقوى السياسية والفعاليات الإقتصادية والإجتماعية والهيئات التمثيلية وطنياً ومحلياً، كمعطى أساسي يستطيع المغرب من خلاله أن يؤسس لمرحلة تنموية جديدة بتفكير ومناهج مستجدة في أفق تحقيق جهوية متقدمة أو موسعة كإصلاح بنيوي عميق لهياكل الدولة ولتدبير الشأن العام المحلي.

والجدير بالملاحظة أنه كان ولا يزال الفضاء الجهوي يعد الفضاء الأنسب والأجدر والأصلح مقارنة مع الفضاءات الأخرى (الجماعة والعمالة أو الإقليم) للتخفيف من ظاهرة المركزية

¹ - فردوس مقدم، مرجع سابق، ص 111.

المتحجرة في القرار العمومي¹، وهو يشكل إحدى الخيارات الأساسية للدول الديمقراطية الحديثة؛ ولذلك، تهدف العديد من الدول إلى رفع شعار الجهوية المتقدمة وتقدم اجتهادات هامة تتأرجح بين اللامركزية² واللامركزية الإدارية في سياق تطوير وتنمية هذا الاختيار؛ ولعل المغرب، بدوره، لم يخرج عن هذا الإطار، حيث عمل منذ الاستقلال - ورغم الصعوبات المعترضة - على التوجه التدريجي نحو النظام الجهوي والمقاربة الجهوية للتنمية، على أمل أن تصبح في المستقبل بديلاً للدولة في تحمل الأعباء والمسؤوليات التنموية، أو على الأقل، معيناً لها في ذلك؛ وفي هذا السياق، يندرج القانون التنظيمي الجديد للجهات³.

هذا، ولقد تم تعزيز الجهوية بالمغرب بصدور الدستور لسنة 2011⁴ الذي شكل نقلة نوعية في تعاطي الدولة مع مفهوم الجهات؛ وقد جاء تنويعاً لأشغال اللجنة الاستشارية حول الجهوية التي أحدثت عقب خطاب التنصيب الملقى في 3 يناير 2010 والتي قدمت مجموعة من الاقتراحات من أجل تطوير الجهوية بالمغرب، حيث نص الفصل الأول من الباب الأول من الدستور على "أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة". ومن أهم ما جاء به الدستور أيضاً، هو تخصيص الباب التاسع منه لـ "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، ولعل ذلك جاء كتعبير عن الإرادة الملكية في الارتقاء بالجهوية إلى جهوية متقدمة أو موسعة.

إن القراءة المتأنية والدقيقة في القانون التنظيمي للجهات قصد البحث في مقتضياته ومستجداته والخوض في إشكالاته المختلفة لمن شأنها أن تؤدي إلى توضيح واستجلاء مختلف الإشكاليات التي يطرحها هذا النص القانوني بخصوص اللامركزية الإدارية الترابية في إطار البحث عن الحكامة الجيدة بغية تكريس الجودة في التدبير العمومي الترابي. فأتجاه المغرب نحو تبني نموذج مغربي لجهوية متقدمة ولا مركزية متطورة، حيث الصدارة والريادة تكون للجهات،

1 - عبد الحق المراجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وأفاقها في المغرب"، م م ا م ت، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، عدد مزدوج 7 8 أبريل 1994، ص 75.

2 - تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوباً للتنظيم الإداري بمقتضاه يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الجماعات المحلية أو المصلحية كهيئات إدارية مستقلة تخضع لوصاية وإشراف الإدارة المركزية، محمد الاعرج: "القانون الإداري المغربي"، الجزء الأول، م م ا م ت، العدد 66 مكر، 2010، ص 73.

3 - عماد أبركان: "القانون التنظيمي للجهات: قراءة تحليلية ومقارنة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2015، ص 8.

4 - دستور 2011.

واعتبار الجماعات التقليدية إلى جانب العمالات والأقاليم خلايا ودعامات أساسية من دعوماتها، يجعل من قراءة تحليلية نقدية في القانون الحالي للجهات مسألة ذات قيمة وذات أهمية كبيرة ومميزة¹ (الفقرة الأولى)، ثم التطرق إلى النظام الجهوي في بعض التجارب الأجنبية (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى دور المجتمع المدني في إعداد السياسات والبرامج الجهوية للتنمية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: القانون التنظيمي للجهات على ضوء متطلبات الحکامة الترابية.

فبدون الإسهاب في أهمية موضوع القراءة في هذا النص القانوني التي يبدو أنها من المسلمات التي لا شك فيها، لا بد من التساؤل حول مستجدات وآفاق الحکامة الجهوية في ظل هذا القانون التنظيمي، أو بعبارة أخرى، إلى أي حد يستجيب هذا القانون التنظيمي للمقتضيات الدستورية بخصوص المبادئ الترابية المتقدمة ولمتطلبات التنمية المحلية وللحکامة الترابية وللانتظارات المختلفة للمواطنين؟

وللإجابة عن هذا الإشكال، لا بد من دراسة ما يلي:

- القانون التنظيمي للجهات: بين المرجعية التاريخية والسياسية (أولا).
- الجوانب الشكلية في القانون التنظيمي للجهات: ثوابت ومتغيرات (ثانيا).
- الإطار الموضوعي للقانون التنظيمي للجهات: تكريس ومستجدات (ثالثا).
- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات: رهانات وآفاق مستقبلية (رابعا).

أولا: القانون التنظيمي للجهات بين المرجعية التاريخية والسياسية.

تشهد الساحة الوطنية المغربية أوراها إصلاحية كبرى تحاول مواكبة طموحات وانتظارات المواطن بما يعقده عليها من آمال وتطلعات، ومن بينها صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بما فيها الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات؛ هاته الأخيرة التي أصبحت تحتل مكانة

¹ - عماد أبركان، نفس المرجع السابق، ص 11 .

الصدارة في التنظيم الترابي للمملكة على الأقل من الناحية الدستورية والقانونية؛ حيث تعتبر مسألة الجهوية المتقدمة قضية ذات أولوية وجوهرية بالنسبة للمغرب وتشكل إصلاحا بنيويا عميقا يحمل في دلالاته وأبعاده أكثر من مغزى ورهان.

وتهدف هذه الأوراش الإصلاحية الكبرى إلى تنزيل ما تضمنته الوثيقة الدستورية لسنة 2011، وهي تتزامن مع مجموعة من الأوراش الإصلاحية الكبرى الأخرى التي أعلن المغرب عن فتحها في سياق بلورة تصوره الحدائي والمتطور للبناء الجهوي وتطوير نموذج التنظيمي والمجتمعي ورغبة منه في استكمال مشروعه الديمقراطي وتصوره المنفتح لبناء دولة الحق والقانون الحديثة والتي تركز على معطى أساسي وهو تنمية الإنسان والوطن في نفس الوقت.

وإذا جاز اعتبار سنة 2015 سنة تشريعية في المغرب بامتياز لكونها شهدت سن مجموعة من القوانين التنظيمية، فإن طرح صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات يعتبر الأولى والأخرى والأجدر بالاهتمام من قبل الباحثين والمهتمين وذوي الاختصاص، وذلك على أمل أن يثير من الجدل والنقاش والحوار الفكري الجاد ما يكشف عن حقيقته ومعاني مقتضياته قصد التنويه لما يحمله من إيجابيات، والشجب لما قد يضمنه من نقائص وسلبات وثرغات، ثم الإجابة عن بعض ما يطرحه من إشكالات في مواده وأبوابه وأقسامه أو بين ثناياه وطياته.

وفي هذا الصدد، حددت خارطة الطريق الملكية ثلاثة أهداف للجهوية المتقدمة وهي: ترسيخ الحکامة المحلية الجيدة والإنصات لطموحات وانتظارات وحاجيات المواطنين عن طريق التواصل معهم عن قرب والإعتماد على المقاربة التشاركية والمقاربة المندمجة في التسيير والتدبير انطلاقا من المبدأ القاضي بأن "إشراك الجميع يغني عن المحاسبة"¹؛ ذلك أن العديد من الخطابات الملكية لم تخلو من الإشارة إلى ورش الجهوية المتقدمة والتذكير بأهميته والسبل الكفيلة بإنجاحه؛ ويجب القول بهذه المناسبة، بالنسبة للقانون التنظيمي للجهات في علاقته بالمؤسسة الملكية، أن الخطب الملكية تشكل المرجعية الأولى والرئيسية لمختلف المقتضيات القانونية التي جاء بها القانون تطبيقا

¹ - عبدالغاني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحکامة الجيدة"، م م ا م ت، عدد مزدوج 90 - 91، يناير ابريل 2010، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، ص 72.

لما تم التنصيب عليه في دستور فاتح يوليوز 2011.

ثانيا: الجوانب الشكلية في القانون التنظيمي للجهات.

ينص الفصل الأول من دستور 2011 على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، وينص في فصله السادس والثلاثون بعد المائة على أن التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

وهذا إن دل على شيء، ولا بد له أن يدل، فهو يؤكد المحاولة الجدية في تبني الدولة لهذا الورش الإصلاحية الكبير سواء من حيث تخصيص الباب التاسع من الدستور كاملا للحديث عن الجهات والجماعات الترابية الأخرى أو من خلال الألفاظ والعبارات القوية التي عبر بها المشرع الدستوري عن الإختصاصات المعترف بها للجهة وبمبادئ ومقومات تراعي الخصوصية المحلية وتفتح على التجارب المقارنة¹. كما تتدعم هذه الرغبة من خلال ما ورد في الفصل الثالث والأربعين بعد المائة، حيث، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، تتبوأ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة لجماعات الأخرى، وذلك في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وفي نطاق احترام الإختصاصات الذاتية لهذه الجماعات، ذلك أنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها.

لقد كان المشرع الدستوري فصيحاً وواضحاً، حيث بين في ألفاظه وعباراته الدالة على الرغبة في تكريس الريادة والصدارة الجهوية على الجماعات الترابية الأخرى في أفق تكريس الحكامة المحلية المعتمدة، وفي سياق البحث عن الحلول الناجعة والفعالة لمعضلات التنمية المستدامة والمنشودة. والأكد أن ذلك جاء امتثالاً لتوجهات وتصورات المؤسسة الملكية منذ أن تبلورت لديها فكرة الجهوية المتقدمة كأداة للتنمية القطاعية والشاملة بأبعادها المختلفة التي تهم

¹ - أبركان عماد: "خصوصيات المقاربة الترابية للمسألة التنموية بالمغرب"، مداخلة ضمن أشغال الندوة الدولية المقامة بشراكة بين كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ومركز الدراسات والأبحاث الإنسانية والاجتماعية بوجدة، ومؤسسة هانس سايدل الألمانية، تحت عنوان: "المرافق العمومية المحلية والتنمية بالدول المغاربية"، وذلك يومي 29 و 30 ابريل 2015.

مجموع التراب الوطني وفي مقدمتها الصحراء المغربية.

والملاحظ أن نفس البنى اللفظية والشكلية الخارجية التي جاء بها الدستور هي نفسها التي صيغ بها القانون التنظيمي للجهات؛ فالأمر يتعلق بقانون تنظيمي أتى للتفصيل في مسألة التنظيم الترابي للمملكة التي جاء بها دستور 2011 كمستجد من المستجدات ذات الأولوية والأهمية والبعد التدبيري والتنموي، حيث اختار لها المشرع الدستوري مفردات محددة وصيغ معينة لا تخرج عن المنظومة المفاهيمية المكونة لنظام الحکامة الترابية¹.

وفي معرض القراءة الشكلية المتأمله في هذا القانون التنظيمي انطلاقاً من المادة الأولى إلى غاية المادة الأخيرة، يلاحظ أيضاً أن هذا النص يحمل بين ثناياه الشكلية العديد من البنى الفكرية التي تنصب، أو بالأحرى، تندرج ضمن هدف البحث عن الحکامة الترابية دون تجاوز هاجس الخوف والشك والريبة من المحلي؛ حيث تبقى مقارنة ضبط الأمن والتحكم في المجال الترابي حاضرة رغم كل الإيجابيات التي تضمنها القانون ورغم كل الظروف المناسبة والمواتية التي جاء في خضمها.

وارتكازاً على ذلك، فقد تم التوصل من خلال قراءة مختلف مواد وفقرات النص القانوني إلى ملاحظات شكلية أساسية لها قيمة ودلالة كبيرة في غمرة البحث عن كيفية تجاوز الاختلالات السابقة والبحث عن الحکامة الجهوية والترابية عموماً. فمن حيث الإطار المفاهيمي والإصطلاحي، لا بد من القول أن المصطلحات والمفاهيم والمعاني والألفاظ التي جاء بها المشرع المغربي في هذا القانون تعتبر جد متقدمة من الناحية الشكلية مقارنة مع المفاهيم والمصطلحات التي كانت مكرسة في القانون السابق، حيث تتوزع في المواد القانونية بين فصول وأقسام النص عبارات ذات دلالات شكلية عميقة من قبيل مفهوم الديمقراطية والتدبير الحر والتعاون والمراقبة والتقييم والمحاسبة والجهوية المتقدمة والتضامن والحرية والتواصل والجودة والمسؤولية والمساءلة والمساواة بين المواطنين والإستمرار في أداء الخدمات وتكريس قيم الشفافية وترسيخ سيادة القانون والتشارك والفعالية والنزاهة والتداول والتشاركية وربط المسؤولية بالمحاسبة وتقديم

1- عماد ابركان: "القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحکامة الترابية"، مرجع سابق، ص 21.

الحصيلة وغيرها، وكلها مفاهيم ومرادفات ومصطلحات ما فتئ النص القانوني يشير إليها في مختلف مواده¹.

وفي سياق آخر، وفي إطار المفاهيم المستخدمة، نجد أن القراءة المتأملة لهذا القانون تفيد إلى أنه لا يخلو هو الآخر من بعض المفردات الغامضة والفضفاضة التي تحمل أكثر من معنى. وقد تخضع للتأويل السلبي الذي سيأتي في غير صالح الوحدات الجهوية التي ينبغي أن تصبح وحدات ترابية مبادرة ونشطة ومتدخلة في القضايا الكبرى للبلاد؛ ونذكر من بين تلك العبارات والمفاهيم، على سبيل الذكر لا الحصر، عبارة النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة واعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقولة ومراعاة السياسات والإستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة والتخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة وممارسة الاختصاصات المشتركة طبقاً لمبدأي التدرج والتمايز وغيرها.

ثالثاً: الإطار الموضوعي للقانون التنظيمي للجهات.

لقد أثار القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات زوبعة من النقاشات بما فيها التأييدات والانتقادات منذ أن كان مشروعاً، حيث اعتبرت فرق الأغلبية أن تحضيره عرف نقاشاً مستقيماً قبل إحالته على مجلس النواب، وذلك من خلال تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية ومذكرات الأحزاب الموجهة إلى وزارة الداخلية والمذكرات التي قدمتها في إطار اللقاء التشاوري مع رئيس الحكومة، مبرزة أن المشروع "سيشكل ثورة في مجال اللامركزية وقاطرة للتنمية المحلية ومدخلا لإصلاح هياكل الدولة وللتنظيم الترابي، خاصة مع تضمينه لمجموعة من المستجدات كتتزيل مقتضيات الدستور في ما يتعلق بمبدأ التدبير الحر والتفريع والإقتراع العام والتداول الديمقراطي وتنفيذ المقررات وإعطاء الصدارة للجهات وتضمينه لقواعد الحكامة وحذف الحساب الإداري وإقراره بالتصويت العلني في ما يخص انتخاب الرئيس واعتبار الرئيس أمراً بالصرف".

والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن فرق المعارضة قد شددت، منذ البداية، على أن المشروع "لا يترجم المنظور الحقيقي للجهوية المتقدمة ولا يتضمن أعمالاً لمبدأ التدبير الحر المنصوص

1 - عماد أبركان: "القانون التنظيمي للجهات: قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية"، مرجع سابق، ص 23.

عليه في الفصل 136 من الدستور، بل هو مشروع توسع في مجال المراقبة الإدارية، وكرس الترابية في الصلاحيات لفائدة الإدارة على حساب رئيس الجهة¹؛ كما تساءلت فرق المعارضة هاته حول مدى رقي مشروع القانون التنظيمي هذا في اختياراته وقواعده، مرتكزة على الخطاب الملكي ليوم 9 مارس 2011 ومقتضيات الوثيقة الدستورية التي أفردت بابا كاملا من اثني عشر فصلا لفائدة الجهات والجماعات الترابية، حيث اعتبرت أن المشروع يفتقر لديباجة تؤطر النموذج الجهوي المقترح؛ غير أنه، مقابل ذلك، ورغم أن فرق أحزاب المعارضة المكونة من الإتحاد الاشتراكي والاستقلال والأصالة والمعاصرة والإتحاد الدستوري اعتبرت أن الحكومة قد غيّبت الحوار السياسي مع الفرقاء واكتفت بمشاورات تقنية فقط، وأنها عملت على إصدار مراسيم تحدد الجدولة الزمنية للإستحقاقات ويوم الإقتراع دون الحسم في النقط العالقة وفي المقترحات المقدمة من قبل المعارضة²، ورغم ذلك، فإنها صوتت لصالح المشروع الذي انتقدت العديد من مقتضياته¹.

وعلى مستوى آخر، ومن بين أهم المستجدات التي أتى بها هذا القانون هي مسألة تكريس الشرعية الديمقراطية للمجلس الجهوي، حيث أصبح أعضاء مجلس الجهة ينتخبون بالإقتراع العام المباشر، وذلك بعدما كان يتم انتخابهم عن طريق الإقتراع العام غير المباشر الشيء الذي كان يطرح العديد من الإشكالات التنظيمية والنظامية ويجعل المجلس الجهوي بعيدا كل البعد عن المصادقية الديمقراطية ومعزولا عن الإنتظارات الشعبية؛ ويعتبر هذا التتصيص من بين التوصيات التي كان قد خرج بها تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية من خلال تبني نمط اقتراع يضمن أكثر ما يمكن من الشفافية ودرجة معقولة من قرب المنتخبين الجهويين من الناخبين، وهو مقترح يرمي إلى تقوية التمثيلية وضمان الديمقراطية التشاركية للمجالس الجهوية حسب ما جاء في توصيات اللجنة المذكورة.

كذلك، فإن ذات القانون لم يشترط مستوى دراسيا معيناً في الرؤساء أو نوابهم؛ فهل يشجع القانون على انتداب ذوي مستويات دراسية جد متدنية في مناصب المسؤولية بحجم رئاسة الجهة؟

¹ - عماد ابركان: " القانون التنظيمي للجهات: قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية"، مرجع سابق، ص 32.

ففي الوقت الذي كان فيه الكثيرون ينتظرون من القانون التنظيمي للجهات أن يشترط ضرورة التوفر على مستوى تعليمي عال في كل من يتولى منصب الرئيس بغية قطع الطريق على الأشخاص الأميين، تجاهل القانون التنظيمي للجهات بالمرّة الإشارة إلى هذه المسألة، فاتحا بذلك باب الرئاسة على مصراعيه في كل من هب ودب؛ ومن هنا، فإن واقع الحال سيفرض، لا محالة وبشكل أكبر، حدة الحاجة إلى الوصاية، خاصة وأن الأمر يتعلق بالجهات كوحدات محلية كبرى نص المشرع الدستوري على منحها الصادرة بالمقارنة مع الجماعات الترابية الأخرى.

هذا، ويرى بعض المهتمين بالموضوع أن التنصيب على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية، وهو اعتقاد خاطئ؛ فالمصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إن لم يكونا شرطا لفاعليتها وصحتها، إذ من غير المقبول ولا المستساغ عقلا في ظل تعقيدات الشأن العام المحلي وأمام إشكالية تدبير بعض المرافق العمومية الجماعية¹ أن يتولى قيادتها ومسؤوليتها أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم والكفاءة.

ولعله بمقارنة بسيطة يتأكد هذا الطرح، إذ أن تنصيب المشرع على وضع الجهات لبرنامجها التنموي وكذا إعداد مخططها الاستراتيجي ووضع الميزانية وتدبيرها والاختصاصات الأخرى سواء الذاتية أو المحولة أو الاستشارية، لا يمكن لشخص دون تعليم أو ذو تعليم بسيط أن ينجزها خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الالكترونية والتواصل بالطرق المستجدة وغير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا من له مستوى ثقافي وعلمي معين². وبالتالي، يمكن القول أنه لا يعقل ولا يصح منطقا أن ننتظر تخفيف الرقابة الإدارية وفعالية الرقابة السياسية والقضائية بشقيها، إذا استمرت الموارد البشرية المحلية على هذا المنوال

¹ - محمد حميمز: "إشكالية تدبير المرافق العمومية الجماعية مرفق المحطة الطرقية لنقل المسافرين نموذجا"، منشورات م م ا م ت، العدد 71، نونبر دجنبر 2006، ص 75، و عبد اللطيف بروحو: "المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية"، منشورات م م ا م ت، العدد 104، ماي يونيو 2012، ص من 75 إلى 86.

² - سعيد الميري: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2006-2007، ص 529.

وبقيت دون المستوى المطلوب.

وعلى صعيد آخر، فقد عمل المشرع المغربي في القانون التنظيمي على تبسيط إجراءات التسيير، وهو ما يتضح من خلال مراجعة قواعد النصاب القانوني لصحة المداولات، حيث أعاد القانون التنظيمي للجهات النظر في القواعد المتعلقة بالنصاب القانوني لصحة مداولات المجلس؛ وتبعاً لذلك، اشترط القانون لصحة المداولات في الاجتماع الأول حضور نصف الأعضاء المزاولين لمهامهم على الأقل في الجلسة؛ وإذا لم يتوفر المجلس على النصاب القانوني للتداول بعد استدعاء أول، يوجه استدعاء ثان في ظرف ثلاثة أيام على الأقل وخمسة أيام على الأكثر بعد اليوم المحدد للاجتماع الأول؛ ويعتبر التداول صحيحاً بحضور نصف الأعضاء المزاولين لمهامهم على الأقل في الجلسة؛ وإذا تعذر في هذا الاجتماع الثاني التوفر على نصف الأعضاء المزاولين مهامهم، يجتمع المجلس، بحكم القانون، بنفس المكان والساعة بعد اليوم الثالث الموالي من أيام العمل، وتكون مداولاته صحيحة بمن حضر¹.

كذلك، ومن المستجدات التي وردت في القانون التنظيمي للجهات مسألة الإمكانية المفتوحة أمام أعضاء مجلس الجهة بأن يوجهوا بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي ينتمون إليه أسئلة كتابية إلى رئيس المجلس حول كل مسألة تهم مصالح الجهة؛ وتسجل تلك الأسئلة في جدول أعمال دورة المجلس الموالية لتاريخ التوصل بها، شرط أن يتم التوصل بها قبل شهر من انعقاد الدورة وتتم الإجابة عنها في جلسة تنعقد لهذا الغرض. وفي حالة عدم الجواب داخل هذا الأجل، يسجل السؤال بطلب من العضو أو الفريق المعني بحكم القانون حسب الترتيب في الجلسة المخصصة للإجابة عن الأسئلة خلال الدورة الموالية؛ ويخصص مجلس الجهة جلسة واحدة عن كل دورة لتقديم أجوبة على الأسئلة المطروحة؛ ويحدد النظام الداخلي للمجلس شروط إشهار الأسئلة والأجوبة.

¹ - المادة 11 من القانون التنظيمي للجهات المشار إليه سابقاً.

رابعاً: الرهانات والآفاق المستقبلية لقانون التنظيمي للجهات:.

إن القراءة المتأنية للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات قصد الوقوف على رهاناته واستشراف آفاقه مستقبلية تفضي إلى أنه، ورغم النقائص والسلبيات التي ينطوي عليها النص القانوني، فإنه سيكون للتنمية الجهوية مستقبل واعد وسيكون للجهات مكانة وازنة في منظومة التدبير الترابي المغربي والحكمة الترابية عموماً؛ إلا أن ذلك، في المقابل، يتوقف على توفير بعض الشروط والظروف المواتية للعمل والمساهمة الفعالة في المشاريع والأوراش التنموية الكبرى. وهنا يأتي نظام اللاتمرکز الإداري في مقدمة تلك الشروط التي ينبغي توفيرها¹.

إن الجهة، وحتى يمكنها القيام بالدور التنموي الجديد الذي يناط بها، يتعين، في البداية، تعزيزها بالمصالح اللامركزية لجميع الوزارات؛ كما يجب تحديد وضعية رؤساء تلك المصالح على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقاتهم بالوزراء ولعلاقتهم مع والي الجهة². كذلك، لا بد من إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية بالمرور من الوصاية بمفهومها السلطوي إلى المقاربة التعاقدية، مع ضرورة توفير شروط تحويل الخبرة والمعرفة والكفاءة إلى قاطرة لتحقيق قيم سياسية جديدة تؤمن استدامة التنمية الترابية. وفي نفس السياق، لا بد من تجاوز التدبير البيروقراطي والمرور إلى التدبير الديمقراطي، وذلك بمنح اختصاصات وسلط واضحة ودقيقة لجميع مكونات الإدارة الترابية للدولة سواء تعلق الأمر بسلطة ممثلي الدولة (الولاية والعمال) أو سلطة ممثلي الوزارات المختلفة (رؤساء المصالح اللامركزية).

والجدير بالتوضيح أن النقطة المركزية الأولى التي يجب مراعاتها في نظام عدم التمرکز الإداري على المستوى الجهوي هي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، بحيث ينبغي أن يصبح اللاتمرکز هو القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة، مما يمكن من تفعيل الحكمة الترابية المبنية على مبدأ التفريع ومبدأ الثنائية الفاعلة، وذلك بتوزيع الاختصاصات والسلطات بين المستوى اللامركزي

1 - عماد أبركان: "القانون التنظيمي للجهات: قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكمة الترابية"، مرجع سابق، ص 43.

2 - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للا تركيز و تشجيع الاستثمار"، منشورات م.م.ا.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006، ص 55.

والمحاور اللامركزية المختلفة. كما أن مفهوم اللاتمرکز الجديد باعتباره واسعا ومتقدما يجب أن يحقق ذلك على مستوى الاختصاصات والصلاحيات وعلى المستوى الجغرافي أيضا، وذلك بتوسيع الجهات الحالية وجعلها أكثر قدرة على تحمل الأعباء المختلفة لتحقيق التنمية المستدامة والمندمجة.

وبالتالي، فإن الجهة المنتظرة، وحتى تتمكن من أداء مهامها ووظيفتها بكل حرية، ينبغي أن تركز على أساس جهة ممرکزة بداخل تجمع حضري في علاقته مع باقي المكونات الحضرية المحيطة به؛ ومن ثم، يتعين تعزيز اللاتمرکز في جميع المناطق. أما فيما يتعلق بالاختصاصات والصلاحيات، فإنه ينبغي أن تكون جد موسعة بحيث تشمل تدبير الوضعيات المالية والإدارية لجميع الموظفين والمستخدمين على مستوى الجهة مع تحديد نسبة التحملات ما بين المركز والجهة خاصة في مجال إعداد التراب والتنمية الاقتصادية¹.

هذا، وفي نفس السياق، فإن اللاتمرکز الواسع و" المتوازن " يعد من بين المميزات الأساسية للجهوية المتقدمة التي ينحو المغرب نحو إرساءها، ذلك أن أغلبية الدول التي تعرف تجربة الجهوية الموسعة لم تعرف لا تمرکزا موسعا بهذا المعنى؛ فالتنظيم الجهوي الفرنسي مثلا في ظل قانون 2 مارس 1982 قد منح للأجهزة المنتخبة سواء المجلس الجهوي أو رئيس المجلس الجهوي صلاحيات واسعة في مقابل تقليص صلاحيات ممثلي الدولة. أما المغرب فإنه، وحسب ما يبدو، يعمل على تقوية سلطات الفاعلين معا (ممثلي المنتخبين وممثلي الدولة) حتى تكون هناك اختصاصات متوازنة، وفي نفس الوقت، متناسقة ومتعاونة ومتناغمة.

الفقرة الثانية: النظام الجهوي في بعض التجارب الدولية المقارنة.

يختلف النظام الجهوي حسب طبيعة كل دولة تماشيا مع خصوصية نظامها السياسي وخيارها الدستوري. ومن ثم، كان لا بد من الوقوف على بعض نماذج اللامركزية الجهوية لبعض الدول الغربية للاطلاع على سياستها الجهوية والتي نهجت الجهوية كاختيار إستراتيجي ومجتمعي في

¹ - الطالب بوياء العينين: "الجهوية كخيار إستراتيجي لمعالجة الإشكالات التنموية والسيادية"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6، الطبعة الأولى، 2010، ص 53.

تسيير شؤونها الجهوية في إطار تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

ولتسليط الضوء على هذا الموضوع، سنعمد إلى دراسة أربعة نماذج للامركزية الجهوية: النموذج الأول مرتبط بالجهوية الفرنسية (أولا) لاعتبارات عدة أهمها أن مختلف التشريعات المغربية والمرتبطة أساسا بالمجال الترابي يتم بشكل ما استنساخها ومحاولة تنزيلها على الحالة المغربية، إضافة إلى أهمية الإطلاع على التجربة الألمانية (اللاندر) (ثانيا) باعتبارها رائدة في مجال التنمية الجهوية، ثم المجموعات المستقلة الإسبانية (ثالثا)، وأخيرا التجربة الإيطالية (رابعا).

أولا: الجهوية الفرنسية.

إن الجهوية الإدارية تقوم في جوهرها على الاعتراف للجهة باستقلالية إدارية ومالية بواسطة قوانين عادية في إطار من الرقابة الصارمة للدولة، هدفها في النهاية التخفيف من أعباء السلطة المركزية. فاللامركزية الترابية قد ساهمت بدور لا يستهان به في تفتيت مفهوم السلطة وتقريبه من أذهان السكان مع إعطائه مضمونا آخر يقوم على المصلحة العامة.

وفي هذا الإطار، نجد التجربة الجهوية الفرنسية المحدثه بمقتضى قانون 04 مارس 1982 لا تتوفر على المكانة الدستورية. وإذا كان الدستور يشكل الأساس الشرعي لوجود الجهة ذات الطبيعة السياسية، فإن الجهوية الإدارية أساسها قانوني، بحيث أن التشريع العادي هو المختص بوضع قواعد الجهوية سواء من حيث التنظيم أو تحديد اختصاصاتها ومواردها المادية والبشرية.

هذا، وتعد فرنسا من الدول التي تبنت الخيار الإداري في التقسيم الجهوي عبر كل تجاربها الجهوية التي لم تترسخ إلا بعد مسلسل طويل من التطور والتجاذب، اتسم في مجمله في البداية بالبطء والإحتشام، حيث ظهرت فكرة الجهوية في فرنسا عندما عم الشعور بأن الأقاليم الموجودة أصبحت بمجالاتها لا تستجيب لمتطلبات الأفراد، فشرع في بلورة فكرة الجهوية سنة 1917 بإنشاء الجهات الاقتصادية على مجموع التراب الفرنسي، أساسها الغرف التجارية، واختصاصاتها تتلخص في تنمية التجارة والصناعة داخل المجال الجهوي.

وفي سنة 1930، صدر مرسوم قانون ينشئ الجهات الاقتصادية التي هدفها العمل على تنمية النشاط الصناعي والتجاري، وتقوم تلك الجهات على فكرة تجميع واتحاد الغرف التجارية. ومع بداية الحرب العالمية الثانية، ظهرت فكرة الأقاليم في شكل جهات ذات اختصاص إداري،

وأصدرت حكومة «Vichy»، التي كان همها يرمي لإحياء الأقاليم القديمة، في أبريل 1941، قانونا أنشئت بموجبه 18 جهة، يرأس كل واحدة منها والي والذي تتلخص مهمته في ترسيخ وتدعيم الإقتصاد يساعده نائبان أحدهما لشؤون الأمن والآخر للشؤون الاقتصادية.

لكن بصدور مرسوم 7 يناير 1959، أحدث بموجبه "دوائر التدخل الجهوي" «Circonscriptions d'Action Régionale»، حيث تم التركيز بشدة على طابعها الإقتصادي، ثم تلاه مرسوم جديد في يونيو 1960 تم بموجبه إنشاء 21 دائرة للتدخل الجهوي، لكنه تعرض لانتقادات شديدة وعديدة سواء من طرف منتخبى الدوائر أو من طرف المنسقين مما أدى إلى إدخال مجموعة من الإصلاحات أهمها إصلاح 1964 الذي يشكل خطوة هامة لإنشاء جهات حقيقية عن طريق تحقيق هدفين:

- الأول، يتمثل في تنظيم مصالح الدولة في دوائر التدخل الجهوي وخلق في كل مقاطعة تنظيم استشاري يتكون من الممثلين الرئيسيين للمصالح الاقتصادية والاجتماعية كما يهدف إلى مشاركة المسؤولين المحليين في التحديث الجهوي.

- أما الثاني، فالمنسق أصبح واليا للجهة، وأصبحت مهمته مزدوجة: تطبيق السياسة الاقتصادية للحكومة وإعداد التراب الوطني للجهة التابعة له.

ولم يقف تطور الجهة في فرنسا عند هذا الحد، إذ بصعود اليسار إلى الحكم سنة 1981 بقيادة الرئيس فرانسوا ميتران، فتح ملف الجهوية من جديد، خاصة بعد صدور قانون 213 في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والجهات الذي أعطى الجهة صفة جماعية ترابية مستقلة وحدد لها أجهزتها الخاصة بها، حيث نص في الفصل 59 منه على: "أن الجهة الترابية تسير من طرف مجلس جهوي منتخب بالإقتراع العام المباشر وذلك لمدة 06 سنوات". وإذا كانت الفوارق الجهوية لازالت موجودة في فرنسا، فإن حدثها قد تقلصت بشكل مثير، ولم تعد كما كانت خلال فترة الخمسينات والستينات¹. ويمكن القول أن هذا لدليل على نجاعة الإختيار الجهوي وعلى الطابع الريادي للجهوية الفرنسية كإحدى التجارب المقارنة على مستوى الجهوية الإدارية.

وحسب إصلاح 1982، فإن الجهات الفرنسية لها اختصاصات أصلية تتمثل في:

- التنمية الإقتصادية الجهوية: من خلال المساهمة في رأس مال المؤسسات الجهوية للتنمية والشركات ذات الإقتصاد المختلط وكذا تقديم المساعدات المالية والإعفاءات الضريبية لفائدة المقاولات الخاصة لحثها على الإستثمار في الجهة.

- التخطيط وإعداد التراب الوطني: من خلال المساهمة في وضع التخطيط الوطني عبر مشاركة الجهات في أعمال اللجنة الوطنية للتخطيط، مما جعل الجهة ترقى إلى مستوى المحاور الرئيسي للدولة في مجال التخطيط الجهوي بفرنسا، إلا أن الإعتماد على تقنية التعاقد لم تؤدي إلا إلى تأطير وتحكم الدولة المركزية في المبادرات الجهوية، بالإضافة إلى الإختصاصات المنقولة من طرف الدولة والمتعلقة ب:

- التربية والتكوين المهني: فالإختصاص الأصلي هنا يكون للدولة في تحديد السياسة العامة في مجال التربية والتعليم، بينما تتكفل الجهات بالإشراف على صيانة الثانويات ومراكز التكوين المهني والمدارس التقنية.
- إعداد التراب الوطني: وهنا يبقى دور الجهات محدودا جدا مقارنة مع إختصاصات الجماعات والأقاليم، بحيث لا يتعدى دورها مجرد إبداء الرأي الإستشاري في الوثائق والتصاميم التي تعدها الدولة أو الجماعات المحلية الأخرى، كذلك المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والتخطيط. أما فيما يتعلق بالإختصاصات المخولة، فهي المتعلقة بالتكوين المهني والتربية والإختصاصات التي تهم بعض جوانب إعداد التراب الوطني.

ويتبين من خلال تتبع مسار تطور الإدارة الجهوية بفرنسا أن هذه الأخيرة جاءت نتيجة حتمية لخصوصيات المجتمع الفرنسي؛ ويجب أن لا ننسى أن هذا الأخير مجتمع متقدم في كل الميادين النظرية والتطبيقية، وتقدمه يتجلى في التعاون والتفاعل بين السلطة السياسية والمجتمع المدني من جهة. ومن جهة أخرى، فإن المسؤولين الوطنيين والجهويين والمحليين لا يمكنهم أن يبقوا بمعزل عن التفاعلات المجتمعية والصراعات السياسية. لكن هذا لا يمنع من القول بأن الجهة بفرنسا لازالت لم ترق إلى مستوى متقدم، كما أنها لازالت تجد صعوبة في إثبات مكانتها داخل

¹ - صالح المستف: "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مرجع سابق، ص 26.

التنظيم الإداري الفرنسي نظرا لحداتها وقدم الجماعات المحلية الأخرى من محافظات وبلديات التي تتوفر على رصيد تاريخي طويل.

ثانيا: اللاندر الألماني.

يعتبر تبني السياسة الجهوية من قبل الجمهورية الألمانية الفيدرالية مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية تحصيل لواقع موجود أصلا، أكثر مما هو إجراء إرادوي « Volontariste »، انقطع اضطراريا جراء إكراهات المرحلة النازية التي امتازت بالنزعة التوليتارية Totalitarisme « المعتمدة بالخصوص على مركزية القرار السياسي. فبعض اللاندارات « Landers » الحالية تجد أصولها واستمراريتها في ظروف سياسية/تاريخية، باعتبارها وريثة دويلات حقيقية مثل باقريا « Bavière ». ويرجع هذا الاختيار المبكر للسياسة الجهوية كذلك إلى المخاوف التي كانت تثيرها النزعات الانفصالية القديمة والتي كانت تشكل خطرا حقيقيا على الأمة الألمانية.

هذا، وتتميز بنيات اللامركزية الألمانية بغنى محدداتها القانونية، ذلك أنه بالإضافة إلى الدستور الإتحادي الذي خصص مواده من 20 إلى 37 لمعالجة مكونات البناء الفيدرالي، من حيث تنظيماتها واختصاصاتها وعلاقاتها، نجد أن لكل ولاية « Land » دستور لها الخاص بها الذي يحدد أجهزتها التقريرية من حيث تشكيلتها واختصاصاتها وينظم مؤسسة رئيس اللاندر في علاقته بالحكومة المحلية وإشرافه على تنفيذ مقررات اللاندر.

فالدستور الإتحادي لا يلزم دساتير الولايات بتحديد شكل معين من الأجهزة باستثناء الفصل 28 منه الذي ينص على أن الدساتير الخاصة بالولايات « Landers » يجب أن تتطابق مع مبادئ دولة الحق ومبادئ الجمهورية الديمقراطية الاجتماعية، غير أن دساتير الولايات تتشابه كثيرا فيما يخص الأجهزة والتنظيم، بحيث كلها تنص على وجود جهاز تشريعي منتخب بالإقتراع العام المباشر لمدة تتراوح ما بين 4 و6 سنوات وجهاز تنفيذي منتخب من طرف المجلس التشريعي لنفس المدة.

أما الدساتير المتعلقة بالولايات الألمانية، فهي بمثابة دساتير دويلات تنظم بنية وعلاقات مختلف الأجهزة السياسية والإدارية والقضائية المكونة للولاية وتحرص على ضمان حقوق

وحريات الشعب المحلي للولاية مستمدة في ذلك مرجعيتها ونموذجها من الدستور الأب للاتحاد الفيدرالي الألماني. أما أوجه الاختلاف بين دساتير الولايات الألمانية فهي مرتبطة باختلاف الخصوصيات السوسيو-اقتصادية لكل ولاية على حدة؛ ولكل ولاية الحق في تنظيم قطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بما يتماشى وطبيعة مجالها الترابي؛ وتتمتع المقاطعات والجماعات المكونة للولايات الألمانية كذلك بالحق في تدبير شؤونها المحلية تحت مسؤوليتها الخاصة وفي إطار القانون، وهو نفس الحق الذي تتمتع به مجموعات الجماعات.

وعلى مستوى آخر، يشكل نظام الإستقرار المالي الذي تتمتع به هذه الوحدات المحلية الضمانة الأساسية في استقلال الإدارة الذاتية وقدرتها على تدبير شؤونها الخاصة، وذلك بفضل مصادرها الجبائية المستقلة والمشاركة مع الاتحاد الفيدرالي؛ وترتكز عملية البناء الفيدرالي على ضرورة وجود جملة من المبادئ والمرتكزات الدستورية التي توجه المكونات الاتحادية في اتجاه تحقيق توافق وإجماع حولها حتى تشكل هذه المبادئ الدستورية جوانب هامة يمكن الإستناد عليها في صقل النظام الفيدرالي والحفاظ على وحدته.

كذلك، ولتجنب التأثيرات أو الظروف السياسية والسوسيو-ثقافية التي يمكن أن تؤثر في البناء الفيدرالي الألماني، فقد نص الدستور على عدة مبادئ دستورية تشكل حصانة قانونية لمقومات النظام الفيدرالية ويمكن تلخيص هذه المبادئ فيما يلي:

- مبدأ عدم المساس بالهيكلية الفيدرالية ⁽¹⁾ المتألفة من 16 ولاية منضوية في اتحاد موحد.

- مبدأ مشاركة الولايات في اتخاذ القرارات الاتحادية ⁽²⁾ (على مستوى التشريع والإدارة)، ويتم ذلك أساسا من خلال مشاركة ممثلي الولايات في البرلمان الألماني ومن خلال تمتعها بحق الاعتراض القطعي والنسبي بواسطة ممثليها.

- مبدأ المحاكمة الدستورية، أي أن البث في النزاعات التي تحدث بين المؤسسات (الرئاسة- البرلمان- الحكومة- الولايات...) من اختصاص المحكمة الدستورية،

(1)- الفقرة الثالثة من المادة 79 من الدستور الألماني.

(2)- عبد الحق الأزهرى: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 46.

وغيرها من المبادئ التي يتبين من خلالها أن الإتحاد الفيدرالي الألماني يستمد حصانته ومناعته من التعامل مع كل تنظيماته بمنطق تشاركي يدمج الكل في تحريك عجلة تدبير الشأن الألماني، الأمر الذي يترتب عنه قبول الجميع بالنتائج المتحصل عليها بشكل عفوي لأن الكل شارك في إنتاجها.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي للجمهورية الفيدرالية الألمانية لسنة 1949، نجد أن الدولة الفيدرالية لا تتمتع إلا باختصاصات محدودة، بينما تمارس الأقاليم الفيدرالية « Landers » سلطات جد واسعة، بل وتتوفر على سيادة أصلية، بمعنى، أنها غير ممنوحة من طرف الدولة الفيدرالية.

هذا، ولقد قسم الدستور الفيدرالي الصلاحيات التشريعية إلى صلاحيات حصرية، تنافسية وإطارية، وحدد المجالات التي تشملها هذه الصلاحيات من خلال الفصل 73 من القانون الأساسي. ذلك أن الجهات عند ممارستها لإختصاصاتها التشريعية، يجب أن تحترم المبادئ الجوهرية المستقاة من الدستور الإتحادي والتي يلعب المجلس الدستوري الفيدرالي دوراً كبيراً في بلورتها، كما أن المحاكم الجهوية تخضع للمراقبة القضائية الفيدرالية. لهذا، نجد تشابهاً كبيراً بين الأنظمة القانونية للجهات الألمانية، عكس ما هو عليه الحال بالولايات المتحدة الأمريكية. كما أن اللاندرات تتوفر على محاكم خاصة بها تشرف على الحياة الوظيفية للقضاء، وتتوفر كذلك على محاكم دستورية تنظر في مدى احترام القوانين الجهوية لدستورها. هذا، بالإضافة إلى أن الجهات الألمانية عن طريق المجلس الاتحادي « Bundesrat » تشارك في انتخاب رئيس الدولة، ومع ذلك، تبقى اختصاصاتها التشريعية محدودة لكنها تتبع أكثر في مجال الإدارة.

وبالرغم من سعي النظام الفيدرالي الألماني نحو تطوير نظامه اللامركزي، إلا أنه لا يمكن الجزم بقدرته على خلق إدارة ذاتية متخلصة من رواسب المركزية أو قدرته على بلوغ الديمقراطية السليمة. فالنظام الفيدرالي الألماني له عدة إيجابيات تتمثل أساساً في ارتباط أسباب إحداث الولايات الألمانية بالنزعة الإقليمية، وبالرغبة في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، ذلك أن الخصائص المحلية أكثر قدرة على مراعاة المشاكل وحلها من التكتلات المركزية التي تجد نفسها أمام تنوع الصعوبات ارتباطاً بالتنوع الإقليمي.

والجدير بالملاحظة أن ما يجعل النظام الفيدرالي الألماني متميزاً، هو توفيره لكل من الاتحاد كمستوى مركزي واللاندر كمستويات لا مركزية على درجة معينة من الإستقلال السياسي والإداري والمالي؛ هذا الأخير الذي يعتبر ركيزة أساسية في إنجاح أي تجربة جهوية في العالم. والخلاصة، فإن النموذج الفيدرالي الألماني يضمن تنافسية عمودية بين الاتحاد واللاندرات، وأفقية بين اللاندرات فيما بينها، دون أن يعني ذلك التخلي عن التضامن والتكامل فيما بين هذه المستويات؛ وهو نموذج متميز يمكن الاستئناس والاسترشاد ببعض جوانبه في مسلسل بحث المغرب عن تعميق وتوسيع جهوية تستجيب لمتطلبات التنمية المحلية، وتستوعب في نفس الوقت مشروع الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية، وذلك دون المساس بالخصوصيات السياسية والاجتماعية للأمة المغربية.

ثالثاً: المجموعات المستقلة الإسبانية.

تعد إسبانيا من الدول الديمقراطية التي تأخذ بالنظام الملكي، وتعرف نمطاً فريداً في ميدان التنظيم الجهوي، وسبب ذلك يتمثل في طغيان النزعة الانفصالية على بعض الجهات، وكذلك التفاوت الصارخ بين الجهات الشمالية الإسبانية والجنوبية وخاصة المناطق الأندلسية منها.

ولقد شكل دستور 1978 قفزة نوعية في مجال السياسة الجهوية الإسبانية، وذلك بالانتقال من مرحلة المركزية الشديدة التي خلفتها فترة الحكم العسكري إلى وضعية الإعراف بالأقاليم المستقلة. وبالرجوع إلى الدستور الإسباني 1978، نجد البلاد مقسمة إلى عدة مجموعات مستقلة وهي: بلاد الباسك، كاتالونيا والغالس. كما أن هناك 13 منطقة تتمتع بنظام أساسي خاص؛ في حين، نجد أن منطقة "لانوشار" تحظى باستقلالية أوسع تركز على الحقوق التقليدية ما قبل الدستور. ويستعمل النظام السياسي/الإداري الإسباني تقنيتين مختلفتين لإدارة عجلة الحكم والإدارة؛ فمن جهة، هناك ميكانيزمات اللامركزية التي تأخذ بها الدول الفيدرالية، ومن جهة ثانية، هناك ميكانيزمات الجهوية، وهذا ما جعل البعض يصف النظام الإسباني بدولة في منتصف الطريق بين الجهوية والفيدرالية، حيث أن التراب الإسباني مقسم إلى 17 مجموعة مستقلة.

لقد اختلف الفقه الإسباني والمحللون السياسيون في تحديد نوعية النموذج الجهوي الإسباني؛ فهناك من يرى أن النموذج غير موحد، وهناك من يجمع بين الوحدة والجهوية، وهناك رأي ثالث يعتبر إسبانيا دولة الكيانات المستقلة⁽¹⁾، حيث أن طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بالمجموعات المستقلة لا تخضع لنموذج واحد، بل تختلف حسب الزمن، وحسب المجموعات. لذلك، سميت بدولة "المجموعات المستقلة"⁽²⁾.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه الاستقلالية السياسية الممنوحة للمناطق الإسبانية ليست استقلالية مطلقة لوجود حدود دستورية فرضها الدستور حماية للوحدة، حيث وضع مؤسسو الدولة الإسبانية الحديثة عدة مبادئ تعتبر من المقومات الأساسية للدولة⁽³⁾؛ وأهم هذه المبادئ: مبدأ الدسترة، أي التنصيب دستوريا، وتكريس حكم الاستقلال الذاتي اللازم للأقاليم والقوميات التاريخية، ومبدأ الوحدة والهدف منه حماية وحدة إسبانيا شعبا وإقليما وأمة ودولة، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة الثانية من الدستور الإسباني، ثم مبدأ المساواة، ويشمل المساواة بين الأفراد والمساواة بين الجماعات المستقلة، بالإضافة إلى مبدأ التضامن حيث تضمن الدولة تحقيق مبدأ التضامن، وتعمل على استقرار التوازن الإقتصادي الملائم العادل بين مختلف أجزاء تراب الإقليم، وأخيرا مبدأ منع الفيدراليات بين الجماعات المستقلة لمنع قيام دولة اتحادية بين الجماعات المستقلة.

هذا، وتتمتع المجموعات المستقلة بإسبانيا باختصاصات واسعة، بحيث منحها الدستور الإسباني استقلالية سياسية كبيرة اتجاه السلطة المركزية مما جعل الفقه الإسباني يصف الدولة الإسبانية بأنها دولة المجموعات المستقلة⁽⁴⁾. وبالرجوع إلى بنود الدستور، نجد أن هناك تقسيم لهذه الاختصاصات بين الدولة والجماعات المستقلة، وذلك وفق المادة 148 التي خصصت للمجموعات المستقلة، والمادة 149 التي خصصت لاختصاصات الدولة.

أما الميادين التي لا تدخل ضمن هاتين اللائحتين، فيمكن للجهة أن تطالب بممارستها طبقا للمادة 149 أو عن طريق التفويض طبقا للمادة 150 من الدستور. وقبل ذكر اختصاصات كل من

(1) - صالح المستف: "الجهوية في النظام السياسي- الإداري المغربي"، مرجع سابق 1992، ص 31.

(2) - أوليفيه دوماهيل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة العميد. د. زهير شكر، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 1996/1، ص 1013.

(3) - أحمد السوداني: "النظام الجهوي الإسباني الجماعات المستقلة"، م م إ ق س، عدد خاص، السنة الرابعة، مطبعة الرسالة، يونيو 2005، ص 106.

(4) - DIMITRI (George): les institutions politiques de l'Espagne, Notes d'études documentaires N°4629, 1981. p 10.

الدولة والمجموعات المستقلة، لا بأس من ذكر اجتهاد قضائي إسباني يضع الحدود بين الاختصاصين؛ فقرار المحكمة الدستورية بتاريخ 30 نونبر 1982 الذي وضع من جديد الحدود التي لا ينبغي لمشرع المجموعات المستقلة تجاوزها، ما هو إلا تأكيد على مدى الإحترام المتبادل بين السلطتين المركزية والجهوية في ممارسة الاختصاصات؛ وقد حدد القرار مجموعة من المبادئ التي لا يجب على الجهات تجاوزها.

والجدير بالإشارة إلى أن الجماعات المستقلة في إسبانيا تتمتع بسلطة تشريعية في الميادين التي حددها الدستور، والذي قام بتوزيعها، كما سبق الذكر، بين السلطة المركزية وسلطات الجهات بشكل يضمن لهذه الأخيرة استقلالها وحريتها في إدارة شؤونها، بحيث نص على المواضيع التي تعود للدولة أن تشرع فيها وتقوم بتنفيذها مباشرة، وتلك التي تشرع فيها الدولة وتقوم المجموعات المستقلة بتنفيذها (المادة 150)، وأخيرا، تلك التي تشرع فيها المنطقة وتقوم أجهزتها بنفسها بتنفيذها (المادة 148) والتي تشمل ميادين منها⁽¹⁾ تهئ وإعداد التراب والسكن والتعمير والغابات والإستغلالات الغابوية والمحافظة على البيئة وإنعاش وتنظيم السياحة في المجال الترابي الخاص بالجماعة وتشجيع التطور الإقتصادي بالجماعة المحلية في إطار أهداف السياسة الإقتصادية الوطنية.

إلا أنه هناك قاعدة أساسية تتمحور في كون أن السلطة المركزية يبقى لها الحق في تحديد مبادئ عامة ومشتركة في مجال التشريع، وذلك بهدف تحقيق الإنسجام بين مختلف التشريعات الجهوية، وبالتالي، تكون الجهات ملزمة باحترام هذه المبادئ والقواعد العامة عند وضع تشريعاتها وتنظيماتها وذلك للحفاظ على الوحدة الإدارية الإسبانية⁽²⁾، بالإضافة إلى اختصاصات إدارية، حيث تتمتع بسلطة إدارية وتنظيمية وتنفيذية مرتبطة باختصاصاتها الأصلية، وتلك الممنوحة من طرف الدولة. وفي هذا الإطار، نجد الاختصاصات المتعلقة بتنفيذ قانون الشغل والضمان الإجتماعي

(1) - Moderne (Frank) : les autonomes régionales dans la constitution espagnole. Ed, Economica 1981. P 102 à 113.

(2) - إدريس الأزهرى: "الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط. 2000-1999. ص 211-212.

ونظام الإعلان والإذاعة والتلفزة⁽¹⁾، كما تقوم الجماعات المستقلة بتسيير نصف المرافق العمومية التي تدخل في إطار مهام الدولة كالمحافظة على التراث الثقافي والتاريخي الوطني.

ومما سبق ذكره، تتضح أهمية الاختصاصات الممنوحة للجماعات المستقلة، والتي تبقى قابلة للتوسع لتشمل حتى الاختصاصات الممنوحة للدولة سواء عن طريق التحويل أو التفويض أو عن طريق المطالبة باختصاصات أخرى غير محددة في لائحة اختصاصات الدولة طبقا للمادة 149، الشيء الذي يجعل اختصاصات الجماعات المستقلة في إسبانيا قابلة للتوسع⁽²⁾. وتمارس الجهة الإسبانية الاختصاصات السابقة الذكر بواسطة أجهزة، هي: البرلمان الجهوي والحكومة الجهوية ورئيس الحكومة الجهوية والمجلس الأعلى للقضاء الجهوي.

وعلى صعيد آخر، ونظرا لأهمية الموارد المالية لممارسة الجهات لإختصاصاتها، فقد حظي الجانب المالي باهتمام خاص من طرف المشرع بسبب الأهمية الأساسية التي يكتسبها الجانب الإقتصادي في التنظيم الجهوي. فحسب ما ينص عليه الدستور، فإن الجماعات المستقلة تستفيد من إستقلال مالي كبير بحيث تم تحديد مواردها الضريبية ونظام الإمدادات المركزية، وذلك وفق ما جاء في المواد 156-157 و158 من الدستور⁽³⁾. فالمادة 156 تنص على أنه تستفيد الجماعات من الإستقلال المالي من أجل تطوير وتنفيذ اختصاصاتها في إطار اقتراح مبادئ التنسيق مع الإدارة الإقتصادية الوطنية والتضامن بين الإسبان. أما المادة 157، فقد حددت الموارد المالية للمجموعات المستقلة في الضرائب الذاتية والضرائب الإضافية على ضرائب الدولة والضرائب المحولة من الدولة وجزء من مداخل الدولة غير الجبائية وإمدادات وتحويلات ومساهمات مركزية ومداخل الأملاك الخاصة.

والجدير بالملاحظة، فإن النظام السياسي/الإداري الإسباني لم يتبن التنظيم الجهوي إلا عندما تكونت لديه قناعة ورؤية مستقبلية للمشكلات التي يمكن أن تعترض التنمية عامة. فالتجربة الإسبانية في مجال الجهوية غنية بمعطياتها. فبمقتضى الدستور، نلاحظ أهمية الاختصاصات الممنوحة لمجموعات المستقلة بالمقارنة مع اختصاصات الجهات ببعض الدول الأوروبية، بل أن

(1)-Moderne (Frank) : les autonomes régionales dans la constitution Espagnole, op.cit, p: 147.

(2)- عبد الحق المرجاني:"الجهوية ووسائل تمويلها"، رسالة لنيل دبلوم السلك الثالث للمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، ص 83.

(3)-Moderne (Frank) : les autonomes régionales dans la constitution Espagnole, op.cit, p 139.

الإختصاصات الجهوية الإسبانية قابلة للتوسيع لتشمل حتى الإختصاصات الممنوحة للدولة بمقتضى الدستور عن طريق التحويل أو التفويض. كما أن الجهة بإمكانها المطالبة بالإختصاص غير المحدد في لائحة اختصاصات الدولة، الشيء الذي يجعل مجال اختصاص الجهة الإسبانية واسع جداً. فالمجموعة المستقلة تشارك المشرع الوطني في الوظيفة التشريعية وتشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التنظيمية؛ كما أن تنازع الإختصاص بينها وبين الدولة ليس مجرد تنازع إداري، وإنما هو تنازع سياسي يعرض على المحكمة الدستورية؛ لكن رغم ذلك، يبقى الطابع العرقي هو الغالب على السياسة الجهوية الإسبانية.

هذا، ورغم أهمية تجربة النموذج الإسباني، فإن ذلك لا يمكن أن يكون مبرراً لتطبيقه على المغرب، لكون الجهوية مفهوم متحرك يخضع لسيرورة تاريخية ولتراكم في الممارسة الديمقراطية. وبالمقارنة بين التراكم التاريخي للمغرب وإسبانيا، نجد اختلافات جوهرية من حيث السياق التاريخي الذي جعل إسبانيا تعتمد الجهوية، هذا السياق لم يعرفه المغرب وإن كان هناك أوجه للتشابه.

ولا بد من الإشارة إلى أن العديد من الباحثين وقعوا تحت إغراء التجربة الإسبانية على اعتبار أن إسبانيا دولة تتقاطع مع المغرب في العديد من الخصائص، والمتمثلة، أساساً، في القرب الجغرافي وتعدد مكونات الثقافة الإسبانية، والتي تمكنت من خلال نظام الجهوية من الربط بين الديمقراطية والإقلاع الإقتصادي. وهي نفس الركائز التي يبحث عنها المغرب ويسعى إليها. غير أننا نرى أن النموذج الإسباني على الرغم من غناه، لا يمكن تطبيقه بشكل كلي على المغرب، وذلك لاختلاف السياق التاريخي والبنية الاجتماعية للمجتمع المغربي وظروف تبني الجهوية، وإن كان هناك تحفظ على الطرح القائل بأن الجهوية وحدها هي التي مكنت إسبانيا من التنمية الإقتصادية والاجتماعية خلال ثلاثين سنة الماضية، وإن كنا نعترف، حقاً، بكون الإختيار الجهوي كان، في الحقيقة، خياراً استراتيجياً استطاعت من خلاله إسبانيا المحافظة على وحدة الدولة وفعالية سياستها الإقتصادية والتنموية⁽¹⁾.

1 - امحمد المالك: "المغرب وتجربة الانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة"، جريدة دفاتر سياسية - العدد 60، 2004، ص 9.

إن الإسبان، إبان إقرارهم الجهوية، أشركوا مختلف الفاعلين، وبذلك استطاعوا من خلال الجهوية أن يقوموا بإصلاح سياسي ومؤسساتي. هذا الإصلاح هو الذي نحتاجه اليوم في المغرب لمواجهة التحديات المطروحة. وعليه، فإن الجهوية تقتضي إشراك كل الفاعلين من أجل وضع مخطط استراتيجي يرمي لبناء تنظيم إداري يواكب التدبير الجهوي. وهذا الأمر يستلزم إصلاح على عدة مستويات من أجل إعطاء، من جهة، الاختصاصات القانونية من حيث الصلاحيات والأدوار التي يمكن لها القيام بها، وينسجم، من جهة أخرى، مع الخيار الذي طرحه المغرب كحل للصحراء المغربية والمتمثل في تمتيعها باستقلال ذاتي.

إن إقامة تقابل بين الحالة المغربية والتجربة الإسبانية من زاوية الانتقال الديمقراطي، تدفع إلى استنتاج وجود مفارقة على صعيد المقارنة بين البلدين؛ فبقدر ما نجحت إسبانيا في الإندفاع عميقا في دينامية الديمقراطية وتحديث الاقتصاد والمجتمع والثقافة، بالقدر نفسه غدا عصيا على المغرب إنجاز الإندفاع ذاته، لاعتبارات متعددة، قد ترتبط أساساً بقصر عمر التجربة الجهوية؛ كما تتعلق بدرجة نضج المشروع وانغراسه في وعي الفاعلين السياسيين وثقافتهم وفكرهم، ذلك أن المستقبل وهو منظور إليه من زاوية التغيرات الداخلية والإقليمية والدولية، لا يترك للمغرب خيارا بديلا عن خيار الديمقراطية والتحديث.

رابعاً: الجهوية الإيطالية.

تعتبر الجهوية الإيطالية من أقدم التجارب على المستوى الأوروبي التي ذهبت بعيدا في تبني خيار التدبير المحلي في تصريف الشؤون الإدارية، وذلك عبر ثلاث مستويات هي: الجماعة والإقليم والجهة، ولكن مع الحفاظ على الوحدة العضوية للنظام السياسي الإيطالي، حسب ما ينص عليه الفصل الخامس من الدستور الإيطالي المؤرخ في 27 دجنبر 1947، والذي أكد بأن "الجمهورية واحدة لا تتجزأ، تقرر بالاستقلالية في التسيير المحلي وتفضله، وتحقق في المرافق المستقلة عن الدولة أكبر قدر من اللامركزية الإدارية، وتكيف مبادئها ومناهجها التشريعية مع ضرورات التسيير المحلي المستقل ومع اللامركزية".

وتتوفر الجهة بإيطاليا على سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري، إذ تنقسم الجهات مع السلطات المركزية الوظائف السياسية خاصة في الميدان التشريعي والتنظيمي؛ كما أن

قواعد وجودها وتنظيمها محددة دستوريا، خلافا للجهة الإدارية التي تكون محددة بقانون عادي⁽¹⁾. كما أن النظام المحلي الإيطالي يبقى في جل مقتضياته مقتبس من النظام الفرنسي ويرتكز من حيث التنظيم المحلي على ثلاث مستويات: الجماعات والأقاليم والجهات مع فارق على مستوى القوة إذ الإقليم يظل ضعيفا في مواجهة الجهة والجماعات.

ويرجع السبب الرئيسي في تبني النظام الجهوي بإيطاليا إلى التطورات الحزبية والسياسية التي عرفتھا البلاد غداة الحرب العالمية الثانية من جهة، وشعور الدولة بخطورة التيارات الانفصالية التي بدأت تبرز خصوصا في أقاليم الجنوب وصقيلية والتي بدأ يتنامى عندها الشعور بضرورة الإستقلال الذاتي من جهة أخرى، حيث وجدت إيطاليا نفسها مرغمة على ضرورة تبني اللامركزية الجهوية. فلقد صادق البرلمان الإيطالي على مشروع قانون فبراير 1968 ينص على إحداث الجهات الإيطالية، واعتبر بذلك، هذا القانون الجديد، بمثابة شهادة ميلاد رسمية للجهات الإيطالية، ودخلت المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهات حيز التطبيق عقب انتخابات المجالس الجهوية في سنة 1970، وبذلك، تكون إيطاليا قد طوت صفحة من تاريخ تنظيمها الإداري وأحدثت تحولا جذريا من الهياكل الكلاسيكية الممركزة على تنظيم جهوي لا مركزي حقيقي. كما تتمتع الجهات الخاضعة لنظام خاص بحكم الخصائص التي تتميز بها بصلاحيات واستقلال ذاتي أوسع من المناطق العادية. ولقد نصت المادة 126 من الدستور على أن الأنظمة الأساسية لهذه الجهات وصلاحياتها والشروط الخاصة لاستقلالها تحدد وفقا لأنظمة خاصة بموجب قوانين دستورية.

وتجدر الملاحظة إلى أنه على الرغم من هذا التباين والإختلاف في أنظمة هذه الجهات، فهناك مبدأ متفق عليه يقضي بوجوب مراعاة هذه الأنظمة للأحكام الأساسية الواردة في الدستور، ولاسيما تلك المنصوص عليها في المواد من 114 إلى 133 والتي تمثل قدرا مشتركا من القواعد العامة المتشابهة التي يقتضي وجودها في كل نظام أساسي من أنظمة الجهات⁽¹⁾.

وكما سبق الذكر، فإن الدستور الإيطالي هو الذي يحدد المؤسسات الجهوية، في حين أن المجلس التداولي للجهة هو الذي يحدد طبيعة العلاقات التي بين هذه الأجهزة ويحدد التنظيم الإداري الداخلي للجهة، ويبقى اختصاص المصادقة على الإجراءات المعدةة من طرف المجلس

(1). رشيد ليكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 144.

الجهوي يرجع إلى البرلمان الوطني. أما فيما يخص أجهزة الجهة، فإن الفصل 121 من الدستور الإيطالي ينص على ضرورة توفر كل جهة على الأجهزة التالية: المجلس الجهوي، الهيئة التنفيذية، ورئيس الهيئة التنفيذية. كما سنوضح ذلك فيما يلي:

- المجلس الجهوي: «Le Conseil Régional» ويدعى في صقلية بالجمعية الإقليمية «l'Assemblée Régionale» وهو الجهاز التداولي للجهة، يتم انتخابه مباشرة من طرف الشعب لمدة 5 سنوات، يمارس السلطات التشريعية والتنظيمية المخولة للجهة، وهو ينتخب الهيئة التنفيذية ورئيسها، وبالتالي، فهو الذي يضع النظام الأساسي للجهة بالأغلبية المطلقة لأعضائه ثم بعدها يصادق عليها البرلمان المركزي بقانون عادي من قوانين الدولة.

- الهيئة التنفيذية للجهة «la Junte»: وتدعى في صقلية بالحكومة الإقليمية (الجهوية) «Le Gouvernement Régional» وهي منتخبة من طرف المجلس الجهوي وتتكلف بتسيير الممتلكات الجهوية وبإعداد الميزانية وتسهر على تنفيذ القوانين وتساعد رئيس الجونطا في القيام بمهامه التمثيلية وتخبره بالصعوبات والعراقيل التي تعترض التنفيذ الجهوية؛ فهي في مجموعها، مجلس مصغر؛ كما أنها تختص أساسا بالإشراف على تنفيذ القوانين الإقليمية والقوانين الصادرة من البرلمان المركزي، ولكنها لا تختص بعمل اللوائح الإدارية الإقليمية؛ حيث أن هذه اللوائح تدخل في اختصاص مجلس المنطقة⁽¹⁾.

- رئيس الهيئة التنفيذية أو رئيس الجونطا «Le Président de la Junte»: بدوره ينتخب من طرف المجلس الجهوي بالاقتراع السري، وهو ممثل الجهة ويصدر القوانين والأنظمة الجهوية ويمارس الاختصاصات المفوضة له من طرف الدولة في الجهة. ورئيس الجهة واللجنة التنفيذية يكونان جهازا واحدا تنفيذا هو الجونطا⁽²⁾، ويصدر رئيس الجونطا القوانين واللوائح الجهوية ويمارس الاختصاصات المفوضة له من طرف الدولة في الجهة، وهو مسؤول أمام المجلس الجهوي.

(1) - محمد بوبوش: م.م.آ.م.ت سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006، ص 109.

(2) - صالح المستف: "الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب"، رسالة دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، شتنبر 1998، ص 326.

وبصفة عامة، فالجهات الإيطالية تتمتع باختصاصات واسعة تشمل جزء من الوظيفة التشريعية التنظيمية وسلطة إدارية مهمة، زيادة على سلطتها في وضع نظامها الأساسي، الشيء الذي جعل الفقه الإيطالي يصف الدولة الإيطالية بأنها "دولة جهوية". فهذا النظام يعتبر وسط بين الدولة الفيدرالية والدولة الموحدة؛ وبعبارة أخرى، يجمع بين مزايا اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، بحيث أن الجهات لا يعترف لها بالسيادة، وفي نفس الوقت، لها وزن سياسي كبير من خلال سلطاتها التشريعية والتنفيذية التي تتمتع بها⁽¹⁾.

فالجهة هاته، ذات النظام الخاص تمارس اختصاصين مهمين: اختصاصات تشريعية واختصاصات إدارية. ففيما يخص الاختصاص التشريعي، يمكن التمييز بين ثلاث أنواع: هناك الاختصاص التشريعي في الدرجة الأولى الذي وصفه الدستور بأنه خصوصي وتتمتع به الجهات ذات النظام الخاص، وهناك الاختصاص التشريعي التكميلي والإضافي تمارسه الجهات الخاصة والعامة ويخضع لقوانين وأنظمة الدولة؛ ويحدد القانون مجالات التدخل للتشريع وهي التنظيم الإداري لمصالح الجهة، التعمير، الشرطة، النقل...، وأخيرا، الاختصاص التطبيقي يحدد من طرف الدولة لها. فبالإضافة إلى هذه الاختصاصات، فإن الجهات ذات النظام الخاص يمنحها نظامها الأساسي اختصاصات أخرى في مجال التنمية الاقتصادية والتعليم. أما في يخص الاختصاصات الإدارية التي تتمتع بها الجهة، فهي تتعلق بالميادين التي لها فيها سلطة تشريعية، كما أنه بمقتضى الفصل 118، فإن الدولة تفوض بعض اختصاصاتها الإدارية للجهات والجماعات المحلية، إلا أن هناك حدودا للإستقلال الذاتي الذي تتمتع به الجهات في إيطاليا سواء في المجال التشريعي أو الإداري، ذلك أن الدولة لها وسائل متنوعة لمراقبة الجهات وهذه الوسائل تتراوح بين الإعتراض التوقيفي والطعن السياسي أو القضائي أو حل مجلس الجهة.

لقد نهج الإيطاليون أسلوب السياسة الجهوية، نظرا لأن المشاكل، التي طُرحت، لها بعد جهوي، ولا يمكن حلها إلا على صعيد الجهات. ورغم ذلك، فلا يمكن الجزم أنه ثم القضاء نهائيا على الفوارق الجهوية التي لازالت قائمة إلى يومنا هذا بإيطاليا بين الجهات الشمالية المتقدمة صناعيا والجهات الجنوبية الفلاحية الفقيرة، لكن الملاحظ هو سير هذه الفوارق نحو التقليل شيئا فشيئا.

(1) عبد الحق المرجاني : الجهوية ووسائل تمويلها، مرجع سابق، ص 77.

إن الجهات ذات النظام الخاص بإيطاليا تتمتع باستقلال كبير نظرا لطبيعتها الدستورية وسلطتها التشريعية غير محددة باستثناء احترام القواعد العامة للاختصاص، كما أنها تختص بوضع الإجراءات التنظيمية لتنفيذ القانون وتتمتع بسلطة جبائية مستقلة عن سلطة الدولة، إلا أن الجهات الإيطالية، عكس ما هو عليه الحال في فرنسا، تتمتع باختصاصات واسعة تشمل جزءا من الوظيفة التشريعية والتنظيمية والإدارية، بالإضافة إلى سلطتها في وضع نظامها الأساسي⁽¹⁾.

وبصفة عامة، يعتبر التنظيم الجهوي الإيطالي شكلا وسطا بين الدولة الفيدرالية والدولة الموحدة. فالجهة لها سيادة ولها وزن سياسي كبير من خلال سلطاتها التشريعية والتنفيذية⁽²⁾. لذلك، يمكن القول أن الجهوية بهذا البلد تبقى من أحسن النماذج التي يمكن الاحتذاء بها في الوقت الحاضر⁽³⁾.

الفقرة الثالثة: دور المجتمع المدني في إعداد السياسات والبرامج الجهوية للتنمية.

لقد عرف مفهوم المجتمع المدني توسعا كبيرا في استخداماته بشكل غير مسبوق خاصة منذ ثمانينات القرن العشرين، حيث ما فتئ يعرف تحولات عديدة؛ واختلفت تعريفاته ودلالاته بحسب السياقات التي استعمل في إطارها؛ فتارة يستخدم كمقابل للدولة والمجتمع السياسي، وتارة أخرى كمقابل للنظم العسكرية والبنى الاجتماعية التقليدية⁽⁴⁾.

إن الاهتمامات الحديثة بهذا المفهوم، تطرح العديد من القضايا لعل أبرزها، المواطن والمواطنة والمجتمع والدولة والحريات السياسية ومنظومة القيم للمجتمع المدني، على اعتبار أنه يعتبر شكلا من أشكال الحياة الاجتماعية، يرتبط الأفراد من خلاله بالدولة، ويضم مجموعة من الجهات الفاعلة غير الحكومية.

ويقصد بالمجتمع المدني مجموعة من الأفراد والمنظمات والهيئات التطوعية المؤسسية التي تقوم على قاعدة التعاقد، والمستقلة عن سلطة الحكومة، والتي يتبنى أعضاؤها أهدافا مشتركة،

(1) - المصطفى قريشي، المرجع السابق، ص 108.

(2) - صالح المستف: "الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب"، رسالة لنيل الدبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، مرجع سابق، ص 326.

(3) - بن الساهل إدريس، المرجع السابق، ص 38-39.

يحققونها عن طريق العمل الجماعي في مجالات مختلفة اقتصادية وثقافية ودينية وفنية واجتماعية وإنسانية وغيرها (1)

ومن مقومات المجتمع المدني، الإستقلالية عن كل الضغوطات الخارجية الرسمية أو شبه الرسمية، والتخصص في الأعمال والمشاريع التي تنفع المجتمع الإنساني واحترام الشرعية القانونية والتنظيمية للجمعيات والهيئات المدنية. ومن المقومات الأخرى للمجتمع المدني، التطوعية والاختيار الحر والتكامل مع الدولة عن طريق البحث والتحقيق وتقديم الإقتراحات والإستشارة وإعلان الإحتجاج البناء والنقد الهادف و المساهمة في التغيير... الخ

وينبني المجتمع المدني كذلك على مجموعة من الشروط الجوهرية، كتحقيق الديمقراطية وإرساء دولة حقوق الإنسان والإعتراف بحريات المواطنين الفردية والجماعية وتكوين نظام إنتخابي تمثيلي ونزيه.

هذا، ويضطلع المجتمع المدني بدور حيوي في تعبئة الطاقات لخدمة الصالح العام والمساهمة الفعالة في تحقيق التنمية، حيث يشتمل في تنظيماته وفي آدائه لمهامه، على مزايا نذكر منها:

1- ترسيخ الثقافة الديمقراطية والتربية على المواطنة، وما يعني ذلك من حرية ومسؤولية وتنظيم ومشاركة وتعدد واختلاف وحوار وخضوع للأغلبية وتسامح واحترام للرأي الآخر وتعامل في إطار مؤسساتي وقانوني.

2- توسيع قاعدة المهتمين بالمصلحة العامة وتقوية الشعور بالانتماء الوطني وروح التطوع والعمل الجماعي المنظم، والحد من النزعة الأنانية وتحقيق الاندماج والتعاون.

3- امتصاص حالات الاحتقان السياسي والاجتماعي، واعتماد النهج السلمي في اتخاذ المواقف المختلفة، والتعبير العلمي عن القناعات المتباينة.

4- تلبية الاحتياجات المتعددة للإفراد من خلال انخراطهم في الأنشطة الجموعية التي تتلاءم مع تخصصاتهم وميولاتهم.

(1) المهدي الكيرع، " أي دور للمجتمع المدني في إعداد السياسات والبرامج الجهوية للتنمية؟"، مقال منشور بجريدة الصحراء سكوب بتاريخ 25

سبتمبر 2017

5- تكوين النخب وإبراز القيادات الجديدة، حيث تتيح منظمات المجتمع المدني لأعضائها

التدريب على الخدمة العامة والتمرس على العمل الجماعي المنظم (1).

وإذا كانت منظمات المجتمع المدني تتأسس بناء على الإرادة الطوعية المشتركة لمجموعة من الأفراد الذين يرغبون في القيام بأعمال أو تقديم خدمات لفائدة المجتمع، فإن هذه الإرادة إذا لم تتوفر لها الهامش الكافي من الحرية، لا يمكنها أن تحقق الغاية المطلوبة من طرف أصحابها؛ ولذلك يمكن القول بأن المجتمع المدني يرى النور بتوفر الحرية، أما نموه وتحقيقه لأهدافه، فيبقى مرتبطا بطبيعة المحيط الذي يوجد به بأبعاده السياسية والاجتماعية والثقافية.

لقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد في 10 دجنبر 1948 على الحق في تكوين الجمعيات والانخراط فيها والحق في المشاركة في الحياة السياسية وفي الحياة العامة، باعتبارها من الحقوق والحريات الأساسية لكل الأفراد، على أساس المساواة ودون أي تمييز؛ وتشكل في مجموعها شروطا لا يغني بعضها عن الآخر بقيام وتطور البناء الديمقراطي للمجتمع. لقد ساعدت التطورات الهامة والتحولات السريعة التي عرفها المحيط الدولي بداية التسعينات على خلق مناخ سياسي جديد بالمغرب، أصبحت فيه السلطات العليا أكثر إنفتاحا على المجتمع مع الاتساع النسبي لهامش الحريات، عرفت خلاله منظمات المجتمع المدني دينامية جديدة. ويمكن الإشارة على سبيل المثال أنه على إثر إعلان خمس منظمات حقوقية عن تحضيرها للميثاق الوطني لحقوق الإنسان في بداية سنة 1990، قام المرحوم الحسن الثاني بإنشاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في نفس السنة (1990). ونص دستور 1992 على احترام المغرب لحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، وأحدثت سنة 1993 وزارة لحقوق الإنسان، وصدر العفو الملكي عن المعتقلين السياسيين، وسمح بالعودة للعديد من المغتربين لأسباب سياسية، ثم وقع الاعتراف بوجود معتقلات سرية وبالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان بعد إنكار دام لسنوات.

كما أن حركة الجمعيات النسائية أثمرت بعض التعديلات في مدونة الأحوال الشخصية، في نفس المرحلة، قبل أن يتزايد الضغط الجمعي الذي سيؤدي إلى تغييرات جوهرية في المدونة التي

(1) المصطفى القريشي، "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 216

أصبحت تحمل إسم مدونة الأسرة سنة 2004، ورفع تحفظ الدولة المغربية عن بعض بنود الإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وأسفرت مبادرات الجمعيات الثقافية الأمازيغية عن تأسيس المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية وإدراج اللغة الأمازيغية ضمن مناهج التعليم⁽¹⁾.

لقد جاء دستور 2011، ليتمكن المواطن المغربي من المشاركة في صياغة القرار العمومي عبر مجموعة من الآليات والميكانيزمات، مكنته من إقتحام مجموعة من مجالات الحياة العامة، نذكر منها محاربة الرشوة وحماية المال العام وحماية المستهلك وحماية البيئة والمساهمة في مجال التربية على المواطنة وحقوق الإنسان واحترام سيادة القانون ومحاربة الأمية والفقر والتهميش والوقاية الصحية، ومساعدة المرضى من ذوي الاحتياجات الخاصة والدفاع عن مصالح وحقوق مختلف الفئات الاجتماعية وإشاعة ثقافة التضامن والتعاون من أجل الصالح العام وغيرها.

وسعت الدولة بهذه الإجراءات إلى التنازل عن بعض من إختصاصاتها لفائدة المجتمع المدني؛ هذه التنازلات تأتي في سياق عام يتميز بتراجع الديمقراطية التمثيلية وبروز الديمقراطية التشاركية، وهي شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان في اتخاذ القرار السياسي، وهي تشير كذلك إلى نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة إنخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار السياسي، أي عندما يتم استدعاء الأفراد للقيام باستشارات كبرى، تهم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر، فهي بذلك تشركهم في اتخاذ القرارات مع التحمل الجماعي للمسؤوليات المترتبة على ذلك.

وتستهدف الديمقراطية التشاركية ديمقراطية الديمقراطية التمثيلية التي ظهرت جليا بعض عيوبها، وتعزيز دور المواطن الذي لا ينبغي أن يبقى دوره منحصر في الحق في التصويت أو الترشيح أو الولوج إلى المجالس المنتخبة محليا ووطنيا، بل يمتد ليشمل الحق في الأخبار والإستشارة وفي التتبع وفي التقييم، أي أن تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل

(1) حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مرجع سابق، ص 153.

إستحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة، ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب؛ وفي هذا المعنى تتميز عن الديمقراطية التمثيلية التي تمارس عبر وساطة المنتخب الذي قد يتخلّى عن دور الإقتراب من المواطن وإشراكه في صنع وإنتاج القرار، والتخلي عنه بمجرد انتهاء الإستحقاق الانتخابي⁽¹⁾.

وقد أسهمت الديمقراطية التشاركية في مراجعة مفهوم السياسة لما له من إرتباط وطيد بمراجعة مفهوم السياسات العمومية وتبدير الشأن العام وانعكاسات ذلك على التدبير الإقتصادي وعلى مفهوم التنمية ذاتها؛ فلا تنمية محلية بدون إشراك فعلي للمواطن في صنع القرار، وهو المدخل الحقيقي لبناء ديمقراطية راشدة.

إن الميثاق الجماعي لسنة 2003، كان هو أول قانون أشار إلى دور المجتمع المدني (الجمعيات) في المساهمة في التنمية، حيث نصت المادة 36 على ضرورة وضع مخطط للتنمية المحلية من طرف الجماعات المحلية، تشرك فيه المجتمع المدني بشكل إجباري كفاعل محلي في إعداد المخططات، جاء في المادة 36 ما يلي، "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ستة سنوات في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الإعتبار، على الخصوص، مقارنة النوع؛ كما جاء في المادة نفسها التي تحدد اختصاصات المجالس الجماعية الذاتية المرتبطة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية ما يلي: "يقرر المجلس الجماعي إبرام كل اتفاقية للتعاون أو الشراكة من أجل إنعاش التنمية الإقتصادية والإجتماعية ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو شراكة مع الإدارات العمومية أو الخاصة والفاعلين الإجتماعيين.

أما المادة 41 المتعلقة باختصاصات المجلس المرتبطة بالتجهيزات والأعمال الإجتماعية والثقافية، فقد نصت على أن المجلس يبرم شراكة مع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات ذات الطابع الإجتماعي والإنساني.

وتنص المادة 14 المتحورة حول لجان المجلس على إحداث لجنة إستشارية تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص، تتكون من شخصيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس

(1) كريم لحرش، "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مرجع سابق، ص 67.

المجلس الجماعي؛ وتبدي اللجنة آرائها كلما دعت الضرورة بطلب من المجلس أو الرئيس في القضايا المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي؛ ويمكن لأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات تدخل في مجال إختصاصاتها⁽¹⁾، وفي مجال التعمير وإعداد التراب؛ وجاء في المادة 38 أن من اختصاصات المجلس الجماعي تشجيع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء، وفي مجال التجهيز والأعمال الاجتماعية والثقافية" يتخذ المجلس الجماعي أو يساهم في اتخاذ كل الأعمال الضرورية لإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية؛ ولهذه الغاية، يشجع ويساند المنظمات والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والرياضي. ويقوم بكل عمل محلي من شأنه تعبئة المواطن قصد تنمية الوعي الجماعي من أجل المصلحة المحلية العامة وتنظيم مشاركته في تحسين ظروف العيش والحفاظ على البيئة وإنعاش التضامن وتنمية الحركية الجموعية؛ وفي هذا الإطار، يتكفل باتخاذ كل الأعمال من أجل التحسين والتواصل والإعلام وتنمية المشاركة مع الجمعيات القروية؛ ويبرم شراكة مع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإنساني.

وفي مجال الشراكة والتعاون، جاء في المادة 42، "يقوم المجلي الجماعي بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الإقتصاديين والاجتماعيين الخواص أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية.

و يتضح من مواد الميثاق الجماعي أن الجمعيات أصبحت شريكا أساسيا في التنمية المحلية وأحد الركائز المهمة لإنجاحها؛ وقد جاءت جملة من المبادرات من أعلى مستوى من الدولة تدعو إلى ضرورة إشراك الجمعيات في تدبير الشأن المحلي؛ فقد أصدر الوزير الأول آنذاك مذكرة بتاريخ 27 يونيو 2003، تدعو إلى إشراك الجمعيات في تدبير الشأن المحلي.

كما جاءت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في 18 ماي 2005 لتعطي للحركة الجموعية مكانة متميزة في التنمية البشرية، ولتحدد لها وظائف جديدة في إنجاح المشاريع التنموية للمبادرة انطلاقا من الاقتراح إلى التنفيذ والمتابعة والتقييم⁽²⁾.

(1) راشد الخلافي، "الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية"، مرجع سابق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 127، سنة 2019، ص83

(2) المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، مرجع سابق، ص 122.

لقد ميز دستور 2011 بين كل من دور المجتمع المدني كمؤسسات وهيئات منظمة ومُعترف بها، ودور المواطن الفرد في المشاركة في صنع القرار العمومي؛ فقد أكد الدستور في ديباجته على مواصلة المملكة المغربية مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات الدولة الحديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة وإرساء مجتمع متضامن؛ وفي محاولته لتفسير هذه المبادئ والمرتكزات، نصت الفقرة الثانية من الفصل السادس على أنه ” تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرمان المواطنين والمواطنات والمساواة بينهما، ومن مشاركتهم في الحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية؛ هذه المشاركة قد توطرها الأحزاب كما تسهر عليها الهيئات المدنية. أما الفصل الثامن من دستور 2011، فقد أعطى شرعية دستورية للمفاوضات الجماعية. كما أنط بالهيئات النقابية للأجراء والمهنيين والمشتغلين مهمة الدفاع عن الحقوق والمصالح الاقتصادية والاجتماعية للفئات التي تمثلها، مما يوحي بشكل واضح على إشراك هذه الهيئات في عملية اتخاذ القرارات السياسية في مجال الشغل. بل أن الهيئات لها تمثيلية مباشرة داخل مجلس المستشارين مما يمكنها من المشاركة في التشريع، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 63 من الدستور على أن ” يخصص خمسان من أعضاء المجلس تنتخبهم في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وفي المنظمات المهنية للمشتغلين وهي هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين“.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة 12 من الدستور الجديد بشكل واضح ومباشر على “أن تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد القرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطة العمومية”؛ كما أن المادة 13 أكدت على أن ” تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية “، وهو تقريبا نفس منطوق الفصل 138 من الباب التاسع المخصص للجهات والجماعات الترابية؛ كما نص الدستور بشكل غير مباشر في مجموعة من فصوله على ضرورة إشراك المجتمع المدني⁽¹⁾ في مسلسل اتخاذ القرار

(1) عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين اشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري، مرجع سابق، ص60.

العمومي. فالفصل 26 أكد على دور الدولة في تدعيم قيمة الإبداع الثقافي والفني والبحث العلمي والتقني والنهوض بالرياضة، وهو نفس التوجه الذي أكد عليه الفصل 32 من ضرورة اتخاذ السلطات العمومية تدابير توسيع مشاركة الشباب في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية؛ كذلك مساعدتهم على الاندماج في الحياة النشيطة والجموعية وتيسير ولوجهم للثقافة والعلم والتكنولوجيا؛ كما أن الفصل 34 نص على قيام الدولة بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص من ذوي الإحتياجات الخاص.

فضلا عن مما سبق، فإن الدستور الجديد وسع من دور المواطن المنحصر سالفًا في الدور الانتخابي المنتهي بانتهاء الإستحقاقات الإنتخابية وأقر بدوره التشريعي، سواء كان ذلك من داخل مؤسسات قائمة الذات (جمعيات، وداديات...) أو مواطنًا عاديًا؛ وجاء في نص الدستور- الفصل 14- ما يلي " للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم اقتراحاته في مجال التشريع؛ كما نص الفصل 15 على حق المواطن في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية؛ فأول مرة، يصبح المجتمع المدني فاعلاً أساسياً على مستوى المشاركة في التشريع من خلال إمكانية تقديم عرائض إلى المحكمة الدستورية من أجل النظر إلى إلغاء القوانين التي تتعارض مع مصالحه وتوجهاته وتقديم مقترحات قوانين للبرلمان أو تقديم عرائض على بعض القوانين (1)؛ وبالإضافة إلى الدور التشريعي، فقد نص الدستور الجديد على دور المجتمع المدني في التنمية من خلال إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور للمساهمة في إعداد برامج التنمية وتتبعها وإمكانية تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله، ويظهر ذلك جلياً من خلال المادة 139 " تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها ويمكن المواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

(1) - المصطفى القريشي، " ملاءمة نظام اللاتمرکز الاداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 223.

وإذا كان الدستور الجديد قد وضع تصورا جديدا يلائم التوجهات العصرية للدول الديمقراطية وأسس لدعائم قوية للديمقراطية التشاركية، فإن تفعيله لن يتحقق إلا بتأويل ديمقراطية لبنوده يلبي طموحات الحركة الجمعوية في المغرب التي تصبو إلى مكانة متميزة سواء في التشريع أو التنمية المحلية وتخرجها من وضعها كآلية تنفيذية لسياسات وبرامج محددة سلفا إلى فاعل أساسي في وضع وتنفيذ وتقييم ومتابعة هذه البرامج والسياسات.

المبحث الثاني: الحضور الترابي للدولة والمقاربة التشاركية في تدبير الجهات.

لقد تسارعت الأحداث والظروف العالمية وعرفت تحولات كبيرة على جميع الأصعدة والمستويات، وتطور معها بشكل متلازم مفهوم الدولة سياسيا واقتصاديا وإداريا، بحيث لم تعد مبررات المركزية قائمة لا من الناحية التاريخية ولا من الناحية السياسية ولا التنظيمية؛ فتنموا شملت الدولة في تحقيق أهدافها، وسياسيا لم تعد الدولة بمفهومها المركزي قادرة على إرساء قواعد الديمقراطية التي تقتضي القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤونه بنفسه.(1)

ومن هنا، اتجهت جميع الدول، ومن بينها المغرب، نحو إرساء دعائم الإدارة المحلية ونهج أساليب التنظيم الإداري الحديثة والمتمثلة أساسا في اللاتركيز الإداري، إلى جانب اللامركزية؛ ولم تأت تلك الأهمية لهذين الأسلوبين بمحض الصدفة، ولا من فراغ، خاصة في الدول النامية كالمغرب، بل كانت نتيجة حتمية لتطورات وطنية ودولية، أملت ظروف ومعطيات معينة، استوجبت إحداث وحدات ترابية مبادرة ونشيطة وفعالة وساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد(2).

لقد شهد نظام عدم التركيز الإداري بالمغرب تحولات مختلفة وتغيرات متعددة، بحيث تطور بشكل تدريجي كاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية واللامركزية؛ وقد واكب تلك الحركية توجهات وتصورات سياسية عديدة لتشكل إلى جانب التطور القانوني والمؤسسي أساسا ومرتكزا لأسلوب اللاتمركز الإداري بالمغرب؛ حيث من خلالها يستمد النظام قوته وشرعيته. ولعل نظام عدم التركيز الإداري بالمغرب له العديد من التجليات والتمظهرات؛ فهو يبرز من خلال مجموعة من المعطيات والمظاهر والتجليات على المستوى المادي والبشري والعديد من الصور على مستوى الصلاحيات وسلطات القرار والتي تشكل في مجموعها مكونات النظام.

(1) العرابي الغمري: "تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، 2004 - 2003، ص 51.

(2) سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، 2006 - 2007، ص 1.

هذا، ويستمد نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب أسسه من التصورات والتوجهات التي كانت حوله ومن المنظومة القانونية التي تضبطه، بحيث تشكل في مجموعها الإطار المرجعي والتجسيد الترابي لأسلوب اللاتمرکز الإداري (المطلب الأول) واللاتمرکز الواسع ودور المقاربة التشاركية في تدبير الجهات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار المرجعي والتجسيد الترابي لأسلوب اللاتمرکز الإداري.

إن التأطير السياسي والقانوني لعدم التركيز الإداري بالمغرب هو إحدى المكونات الرئيسية، بدونها لا يمكن معرفة السياسة المتبعة من طرف الدولة في تثبيت وترسيخ هذا الأسلوب من التنظيم⁽¹⁾. وتعتبر المرجعية السياسية (الفقرة الأولى) والسند القانوني (الفقرة الثانية) لنظام اللاتمرکز الإداري إحدى المحددات التي لا يمكن استيعاب واقع هذا الأسلوب بدونها. كما أن ذلك لن يتأتى دون تحديد الأبعاد الترابية لهذا النظام (الفقرة الثالثة)، وكذا واقع وإحداث المصالح اللامركزة للوزارات (الفقرة الرابعة) والتكريس الوظيفي للاتمرکز الإداري (الفقرة الخامسة).

الفقرة الأولى: المرجعية السياسية لنظام اللاتمرکز الإداري.

يعنى بالمرجعية السياسية الرسمية لعدم التركيز الإداري بالمغرب الخطابات والتصاريح السياسية، وكذا المنظور السياسي الذي يشكل إطارا لنهج هذا الأسلوب من التنظيم الإداري، وذلك من خلال المكانة التي يحتلها عدم التركيز الإداري في تصور المؤسسة الملكية بالخصوص، ومن خلال موقع هذا الأسلوب من التنظيم الإداري في الخطاب السياسي للحكومات المتعاقبة على المغرب منذ الإستقلال إلى يومنا هذا.

لقد بدأ الإهتمام باللاتمرکز في المغرب منذ السنوات الأولى للاستقلال؛ فالملك محمد الخامس أول من أكد على أهمية هذا النظام بعد عودته إلى أرض الوطن وتشكيل أول حكومة مغربية، حيث قام بتعيين العمال وخاطبهم قائلا: "فعلينا وعلى الحكومة التي أسسناها، وعليكم أنتم الذين تمثلوننا

(1) المصطفى قريشي، "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الهوية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 33.

في مختلف النواحي أن نمهد جميعا الطريق ونفتح المسالك ونقيم دعائم العهد الجديد"⁽¹⁾. ثم أكد بعد ذلك بمناسبة أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم قائلا: "وكلكم على علم بأننا منذ أخذنا نتقلب في هذه النعمة، كان من بين ما أنجزناه في ميدان الإصلاح الإداري أن قسمنا المغرب إلى عمالات وجعلنا مسؤولا على رأس كل عمالة"⁽²⁾، وبذلك يكون، من جهة، قد حدد العمالات والأقاليم كمستوى لتطبيق اللاتمرکز الإداري الذي سينهجه المغرب في المستقبل وكاشفا، من جهة أخرى، على أهمية هذا الأسلوب من التنظيم الإداري من أجل بناء دولة حديثة.

أما الملك الحسن الثاني فكانت له توجهاته وتصورات التي كشفها واقعا بالعديد من الإجراءات والمبادرات، والتي تؤكد، بشكل واضح، على مكانة هذا الأسلوب في تصور ورؤيته للتحديث والإصلاح لهيكل الدولة، حيث أكد على أهميته في العديد من المناسبات. فقد دعا إلى ضرورة توزيع المسؤولية على ممثلي الوزارات مما ساعد على تطبيق وتوسيع مبدأ عدم التركيز الإداري؛ وقد جاء في خطاب له حول الإدارة المحلية " أردت أن أضع كل موظف أمام مسؤوليته، حتى تتوفر للمشاكل الإقليمية الحلول اللازمة في أجل معقول وموعد محدد. فمثلا عندي اليوم ممثل الفلاحة، فالوزير إذن غير مسؤول والمسؤول هو ممثل الفلاحة..."⁽³⁾.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد دعا إلى إنشاء عمالات وأقاليم جديدة وإقامة التنسيق الأفقي بينها وبين الإدارة المركزية عن طريق العمال؛ علاوة على ذلك، حث الوزارات المختلفة على ضرورة إيجاد تمثيلية مناسبة لها على مستوى العمالات والأقاليم والجهات. كما كان يدعو إلى الربط بين اللامركزية وعدم التركيز في كثير من المناسبات خاصة خلال المناظرات الوطنية للجماعات المحلية معتبرا اللامركزية ثقافة وعدم التركيز عقلية، لا بد من علاقة وطيدة بينهما لتحقيق التنمية المحلية⁽⁴⁾.

كما صرح الملك الحسن الثاني بمناسبة انعقاد أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات

-
- (1) - مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة تسليم الظواهر الشريفة إلى العمال، الرباط 19 دجنبر 1955، أورده عبد الرحمان جمجمة، الإدارة اللامركزية مع اللاتمرکز وسياسة القرب، في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، الطبعة الأولى 2004، ص 41.
- (2) - مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة انعقاد أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم، 12 يوليوز 1956، أورده عبد الرحمان جمجمة، نفس المرجع السابق، ص 42.
- (3) - مقتطف من نص خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة اجتماعه مع الهيئات المنتخبة بأكادير في 21 فبراير 1965، أورده عبد الرحمان جمجمة، نفس المرجع السابق، ص 92.
- (4) - انظر خطاب الملك الحسن الثاني خلال أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية تحت شعار: اللامركزية وعدم التركيز، أورده عبد الرحمان جمجمة، المرجع السابق، ص 12.

المحلية، قائلا: "وها نحن نرى في البلاد كيفما كان حجمها وقدرها التي يتقرر كل شيء في عاصمتها، أن ازدهارها قد انقرض، وأن نموها قد توقف، وأن الأفكار قد عقلت".⁽¹⁾ ونفس الشيء أكدته خلال أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، حيث قال: "علمنا من أجدادنا وأسلافنا أن البلد لا يمكن أن يحكم من نقطة واحدة، كيفما كانت حيوية الإدارة وكيفما كان حزم الرجال، وكيفما كانت قدرة الموظفين".⁽²⁾

أما في المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية والتي انعقدت تحت شعار " اللامركزية واللامركز"، فقد كان الإهتمام الملكي باللامركز الإداري أكثر، وهو ما يظهر من خلال الخطاب الذي ألقاه بالمناسبة حيث جاء فيه: " فاللامركز هو المفتاح الذي يمكن الإنسان من أن يفتح باب التمتع باللامركزية على مصراعيه، وبعبارة أخرى، فاللامركزية هي الميدان واللامركز هو الوسيلة".⁽³⁾

وفي نفس السياق والتوجه، دعا الملك محمد السادس إلى تغيير قوانين اللامركز من أجل تصور مجالي توافقي لمواجهة الرهانات والتحديات، حيث قال: "وكل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه، من تغيير في قوانين اللامركزية واللامركز ووفق مفهوم جديد يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي".⁽⁴⁾ كما أكد على ضرورة "الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركز في اتجاه فرز مجالس محلية وإقليمية وجهوية، تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير..."⁽⁵⁾.

وبمناسبة خطاب الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار، فقد جاء فيها "... فهذه الرسالة تتوخى أكثر من إحداث شبك واحد، أو مراكز جهوية للاستثمار، بل تتضمن رسائل متعددة عن توجهنا لترسيخ اللامركزية واللامركز

(1) اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 25-1999، ص 204.

(2) وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، 19-20-21 أكتوبر 1998 بالدار البيضاء تحت شعار "اللامركزية لازمة للامركزية"، مطبعة فضالة المحمدية، 1998، ص 37.

(3) مقتطف من خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة أشغال المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية (الرباط 21 أبريل 1992)، اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 12.

(4) مقتطف من الرسالة الملكية إلى اللقاء الوطني حول إعداد التراب الوطني الأربعاء 26 يناير 2000، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الأول، المطبعة الملكية، الرباط، 2000، ص 53.

(5) - خطاب الذكرى الأولى لعبد العرش، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2000، ص 692.

والجهوية"⁽¹⁾. وقد كان ذلك تأكيدا للرغبة الملكية في إحداث قطيعة حقيقية وإيجابية، مع الإجراءات والمفاهيم والعقليات القديمة، متوجها بذلك نحو تدبير ديمقراطي قوامه اللامركزية واللامركز.

هذا، وقد بدا ضروريا أن اللاتمرکز الإداري كركيزة من ركائز الحكامة الترابية يتعين تعميمه في جميع القطاعات، وهو ما أكدّه الملك محمد السادس قائلا: "...وفي هذا الصدد، يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية والجهوية والعمل على أن يصبح التدبير اللامركز، بوصفه لازمة لخيار اللامركزية، قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة..."⁽²⁾. وفي خطاب آخر، أكد الملك على أنه "... سيظل إصلاح القطاع العمومي يتصدر اهتماماتنا، وبرغم ما عرفه هذا القطاع من تطور، فإنه لم يصل بعد إلى تحقيق التطلعات الكاملة لمواطنينا والإستثمار الأمثل لكل القدرات التي تزخر بها بلادنا. لذا، يتعين إصلاح التدبير العمومي وعصرنة أجهزة الدولة وعدم تمرکزها...".⁽³⁾

كما أعطى الملك محمد السادس انطلاقة العمل في ورش الجهوية الموسعة بخطاب جاء فيه: "... ومن هذا المنظور، فإن الجهوية الموسعة المنشودة ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة..."⁽⁴⁾. من خلال تأكيده على أربع مرتكزات لهذا المشروع التنموي الجديد من بينها نهج اللاتمرکز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل والتناغم، مركزاً على أنه: "...ومهما يكن تقدمنا في مجال ترسيخ النظام اللامركزي، فإنه سيظل ناقصاً، ما لم يدعمه اعتماد التدبير غير المتمركز للشأن العام المحلي..."⁽⁵⁾.

وفي هذا الإطار، طالب الملك الحكومة بالإسراع بإعداد ميثاق للاتمرکز الإداري، "... إذ لا جهوية ناجعة بدونه، وذلك بما يقتضيه الأمر من تجاوز للعقليات المركزية المتحجرة.

(1) - خطاب الملك بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، 9 يناير 2002. انبعاث أمة، الجزء 47، القسم الأول، المطبعة الملكية، الرباط، 2002، ص9.

(2) - خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليو 2006. انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006، ص 506.

(3) - خطابه الملك بمناسبة الذكرى الخامسة لعيد العرش 30 يوليو 2004 انبعاث أمة، الجزء 49، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2004، ص74.

(4) - نص الخطاب، الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة، في 3 يناير 2010، بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.

<http://www.maroc.ma/NR/exeres/>

(5) - نص خطاب الملك محمد السادس إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية، أكادير 12-12-2006، انبعاث أمة، الجزء 51 القسم الثاني، مرجع سابق، ص125.

وإننا لنعتبر الجهوية المتقدمة واللاتمركز الواسع محكا حقيقيا للمضي قدما في إصلاح وتحديث هياكل الدولة..."⁽¹⁾.

وعلى مستوى آخر، يعتبر عدم التركيز الإداري بالمغرب لازمة الخطاب السياسي للحكومات المغربية المتعاقبة أيضا، كما تبين ذلك الكثير من خلال المعايير والمؤشرات. فمفهوم اللاتمركز الإداري كان دائما حاضرا في برامج وتصريحات الوزارات الأولى مشكلا إحدى ثوابتها وإحدى الأولويات في جميع برامج هذه الحكومات.

إن هذه المكانة تجد مبررها في الدور الجوهري الذي يلعبه أسلوب عدم التركيز في تنظيم الإدارة وهيكلتها وملاءمتها مع الوظائف المستجدة للدولة؛ كما تجد مبررها في كون هذا الأسلوب يعيد توزيع السلط والوسائل بين المركز والمحيط. ومن ثم، تحسين تدبير الشؤون العامة وإعادة تقييم المرفق العمومي؛ وبالتالي، إنجاز مشاريع التنمية المحلية لفائدة الوطن والمواطنين⁽²⁾.

لقد شكل اللاتمركز الإداري أحد المحاور الرئيسية لجميع الحكومات المتعاقبة على الحياة السياسية المغربية. فابتداء من الحكومة الأولى التي عرفها مغرب الإستقلال برئاسة امبارك البكاي لهيكل إلى الحكومة الحالية برئاسة سعد الدين العثماني، كلها أكدت على إعطاء أسلوب اللاتمركز الإداري أهمية كبرى وأبعادا مهمة ومختلفة ومكانة خاصة من السياسي والقانوني إلى الإقتصادي والتدبري. فتنزيل الرؤية والتوجهات الملكية، منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، أدى إلى إعطاء البرامج والتصريحات الحكومية أهمية خاصة لنظام عدم التركيز الإداري⁽³⁾.

الفقرة الثانية: السند القانوني لنظام اللاتمركز لإداري.

يرتكز أسلوب عدم التركيز الإداري في المغرب على مجموعة متنوعة من النصوص القانونية، تنظمه بشكل مباشر أو غير مباشر وتشكل أساسه العام. وتلك النصوص قد يكون

(1) - خطاب الملك بمناسبة الذكرى العاشرة لعيد العرش 30 يوليو 2009. انبعاث أمة، الجزء 54، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2009، ص 127.

(2) - وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 36.

(3) - أنظر على سبيل المثال التصريح الحكومي المقدم من قبل الوزير الأول عبدالرحمن يوسف أمام مجلس النواب، منشور بموقع وزارة تحديث القطاعات العامة. <http://www.mmsp.gov.ma>

- البرنامج الحكومي للوزير الأول إدريس جطو، في 07 نوفمبر 2002، منشور بموقع وزارة تحديث القطاعات العامة.

<http://www.mmsp.gov.ma>

- البرنامج الحكومي للوزير الأول عباس الفاسي، في 25 أكتوبر 2007، منشور ب م.م.إ.م.ت، العدد 195، 2008، ص 47.

مصدرها دستورا أو تشريعا أو تنظيميا، وهي متنوعة وتهم مجالات عديدة⁽¹⁾. ونظرا لكثرة عددها، سيتم الإقتصار على أهمها وأكثرها ارتباطا وتأثيرا على السياسة المتبعة في نهج هذا الأسلوب من التنظيم الإداري بالمغرب. وبالرغم من كون جميع الدساتير التي عرفها المغرب قبل دستور 2011، لم تتضمن مواد خاصة بتنظيم أسلوب عدم التركيز الإداري بصفة مباشرة، فإنها، في المقابل، تضمنت جميعها مبادئ أساسيين لعدم التركيز الإداري، وهما: مبدأ التفويض ومبدأ الترابية. فدستور 1962 نص في فصله 95 ضمن باب الجماعات المحلية على أنه " ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم. وعلاوة على ذلك، ينسقون نشاط الإدارات ويسهرون على تطبيق القوانين"⁽²⁾. وتم الاحتفاظ بنفس العبارة في الفصول 88 من دستور 1970⁽³⁾، و 89 من دستور 1972⁽⁴⁾، و 96 من دستور 1992 مع اختلاف بسيط على مستوى الصياغة في دستور 1992⁽⁵⁾.

ولم يأت دستور 1996⁽⁶⁾ بجديد فيما يتعلق بهذا الجانب سوى أنه أضاف عبارة " تدبير المصالح المحلية "، وأسندها إلى العامل، حيث جاء في فصله الثاني بعد المائة، " يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة، كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية". أما دستور 2011، فقد نص على أن " يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها"⁽⁷⁾. ولعل في هذا التنصيص الدستوري الأخير، وإن كان مقتضبا، دليلا على انتباه المشرع الدستوري إلى أهمية اللاتمركز لإنجاح التنظيم الترابي الجديد.

(1) - عبد الغني اعبيزة: "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري"، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضع الساعة، العدد 32، 2001، ص 131.

(2) - دستور 1962، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف الصادر في 17 رجب 1382 الموافق 14 دجنبر 1962، الصادر ب.ج.ر عدد 2616 مكرر، الصادرة في 22 رجب 1382 الموافق 19 دجنبر 1962، ص 2993.

(3) - دستور 1970، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.70.177، الصادر بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 الموافق 31 يوليوز 1970، الصادر ب.ج.ر عدد 3013 مكرر، الصادرة في 28 جمادى الأولى 1390 الموافق فاتح غشت 1970، ص 1930.

(4) - دستور 1972، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.72.061، الصادر بتاريخ 23 محرم 1392 الموافق ل 10 مارس 1972، الصادر ب.ج.ر عدد 3098، الصادر بتاريخ 28 محرم 1392 الموافق 15 مارس 1972، ص 626.

(5) - دستور 1992، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155، الصادر في 11 ربيع الآخر 1413 الموافق 9 أكتوبر 1992، الصادر ب.ج.ر عدد 4172 الصادر في 16 ربيع الآخر 1413 الموافق 14 أكتوبر 1992، ص. 1247. إلا أن الملاحظ أن هذا الدستور غير الصياغة حيث جاء فيه يتولى العمال في العمالات والأقاليم تنسيق نشاط الإدارات والسهل على تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم.

(6) - دستور 1996 المراجع، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157، الصادر في 23 جمادى الأولى 1417 الموافق 17 أكتوبر 1996، الصادر ب.ج.ر ع 4420، الصادرة بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 الموافق 10 أكتوبر 1996، ص 2281.

(7) - دستور فاتح يوليوز 2011، المشار إليه سابقا.

وللتذكير، فإن ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، قام بتنظيم بعض المقتضيات التي تخص عدم التركيز الإداري من خلال التنصيب في فصله الخامس على تنسيق أعمال المصالح الخارجية من قبل العامل، وعلى إحداث اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم كإطار مؤسسي لعدم التركيز الإداري بالمغرب، وكذا من خلال تكليف العامل بالنهوض بأعمال المصالح الخارجية ومراقبتها وتتبعها قصد السهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء، بالإضافة إلى وظيفة الإخبار بالأعمال التي تقوم بها تلك المصالح ومراقبة النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة⁽¹⁾.

والجدير بالملاحظة، فإن مسألة، بأهمية عدم التركيز الإداري، كان بالأحرى أن يتم تنظيمها، منذ البداية، بنصوص مستقلة وواضحة تدقق وتنظم الأسلوب من جميع جوانبه ويتم تطويره كلما دعت الضرورة إلى ذلك، تماماً كما هو الحال بالنسبة لنظام اللامركزية الإدارية.

وهكذا، بقي هذا الأسلوب من التنظيم في الإدارة المغربية يعاني دوماً من عدة مشاكل تتعلق بغياب الفعالية والإنسجام إلى أن صدر مرسوم 1993 يحمل عنوان مرسوم في شأن اللاتركيز⁽²⁾، والذي يعتبر أول نص قانوني يصدر آنذاك بعد 37 سنة من الحصول على الاستقلال محاولاً تنظيم اللاتركيز الإداري بشكل شمولي ومباشر، بحيث يمس في العديد من جوانبه. ويضم ذلك النص التنظيمي سبعة مواد غير مبوبة، يرمي من خلالها إلى توزيع الاختصاصات والوسائل بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية للإدارات العامة، بحيث تختص الأولى بمهمة التخطيط والتوجيه والتنظيم والإدارة على المستوى الوطني وتتكلف الثانية بتنفيذ السياسة الحكومية وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، حيث ينص على ضرورة وضع الإدارة المركزية رهن تصرف المصالح المذكورة، الوسائل اللازمة لتسييرها مع الإبقاء على تواصل بينهما.

أما فيما يخص مجال توسيع اختصاصات العامل واختصاصات المصالح الخارجية، فقد

(1) - الظهير الشريف بمثابة قانون، رقم 1.75.168، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 الموافق 15 فبراير 1977، يتعلق باختصاصات العامل، الصادر بـ ج.ر عدد 3359، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 الموافق 16 مارس 1977، ص. 767. كما تم تغييره وتنميه بالظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون، رقم 1.93.293، الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414 الموافق لـ 6 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 4223، الصادرة بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414، الموافق لـ 6 أكتوبر 1993، ص 1911.

(2) - مرسوم رقم 2.93.625، الصادر في 4 جمادى الأولى 1414، الموافق لـ 20 أكتوبر 1993، في شأن اللاتركيز الإداري، الصادر ج.ر عدد 4227، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414، الموافق لـ 3 نوفمبر 1993، ص 2209.

نصت المادة الثالثة من المرسوم على جواز تفويض الوزراء إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم وإلى العمال في حدود اختصاص كل واحد منهم التصرف باسمهم.

وإذا ما تم تعميق البحث في التفويض، فسند أنه قد تم إصدار العديد من النصوص⁽¹⁾ التي كانت تتم وتغير ما سبقها، وقد تم ذلك في فترات مختلفة، وهي تمس اللاتركيز في جانبه المتعلق بالتفويض، حيث تنص على تفويض السلطة أو التوقيع لصالح العمال والولاة أو لصالح ممثلي الوزارات، وتحدد شروط وكيفية ذلك في إطار اللاتركيز الإداري ومن يمكنه التفويض ولمن يمكن التفويض له...⁽²⁾.

ولعل من بين أبرز وأحدث تلك النصوص، المرسوم الصادر في 30 أكتوبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة. هذا، وقد وضع مرسوم 1993 إطارا مؤسسيا لتنفيذ اللاتركيز الإداري، حيث نصت المادتان الرابعة والخامسة منه على إحداث اللجنة الدائمة للتركيز الإداري وعلى اختصاصاتها ومكوناتها، علماً أن تلك الاختصاصات شبيهة باختصاصات اللجنة المشتركة بين الوزارات للإدارة الترابية الفرنسية⁽³⁾. ومن هذا المنطلق، يظهر أن ذلك النص حاول أن يتناول العديد من جوانب اللاتركيز، كما أنه حاول القيام بتوزيع دقيق للاختصاصات، إلا أن الممارسة أثبتت أن ذلك غير مجدي؛ فهو لم يأت بأي تعديل فيما يخص الاختصاصات المخولة للمستوى المركزي، حيث أوردها بصيغ عمومية مما أدى إلى تدخل الإدارة المركزية في مختلف المجالات⁽⁴⁾.

إن المرسوم الذي كان منتظرا أن يضع نظام اللاتركيز الإداري موضوع وفاق بين الإدارة

(1). انظر الظهير الشريف رقم 1.80.275، الصادر في 5 ص.فر 1401 موافق 13 دجنبر 1980، يتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة، وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضاءهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، الصادر ج.ر عدد 3558، الصادرة بتاريخ 30 ص.فر 1401 موافق 7 يناير 1981، ص. 4. المغير والمتمم بموجب الظهير الشريف رقم 1.95.77، الصادر في 27 محرم 1416 موافق 26 يونيو 1995، الصادر ج.ر عدد 4318، الصادرة بتاريخ 4 ربيع الأول 1416 موافق 2 غشت 1995، ص 2161.

(2). نذكر منها على سبيل المثال الظهير الشريف رقم 1.57.68، الصادر في 9 رمضان 1376 موافق 10 أبريل 1957، بالسماح للوزراء ونوابهم في تفويض الإمضاء، الصادر ب.ج.ر عدد 2322 الصادرة بتاريخ 25 رمضان 1376 موافق 26 أبريل 1957، ص. 994. الذي تم نسخه، بمرسوم رقم 2.05.768، الصادر في 30 شوال 1429 موافق 30 أكتوبر 2008، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة، الصادر ب.ج.ر عدد 5688، الصادرة بتاريخ 5 ذي الحجة 1429 موافق 4 ديسمبر 2008، ص. 4424. والمرسوم رقم 2.02.187، الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق لـ 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر ب.ج.ر عدد 4984 الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق لـ 7 مارس 2002، ص 483.

(3). أمانة حطان، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط 2008-2009، ص 320.

(4). المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، دراسة في اللاتركيز الإداري، سلسلة التقارير الدراسية رقم 1، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط 2000، ص 23.

المركزية والإدارة اللامركزية، ويؤكد في المقام الأول على المهمة الأساسية المنوطة بوحدة اللامركزية، لم يفعل ذلك بشكل صحيح، كما أنه لم يعط للعامل الأهمية التي يستحقها⁽¹⁾، وهو ما جعل الحكومة تبحث منذ أواخر التسعينيات عن بديل لهذا المرسوم؛ وقد تم إعداد مشروع مرسوم في هذا الشأن، يحمل عنوان "مرسوم بمثابة ميثاق لعدم التركيز الإداري". يتكون من 23 مادة، موزعة على أربعة أبواب، حاول من خلالها الإلمام بكافة الجوانب المتعلقة بموضوع اللامركزية⁽²⁾؛ إلا أنه سرعان ما برزت ملامح استبداله بمشروع آخر نتيجة التردد الذي كان حاصلًا آنذاك في معالجة إشكالية اللامركزية.

إن مشروع مرسوم بمثابة ميثاق لعدم التركيز الإداري كان على خلاف مرسوم 20 أكتوبر 1993؛ فقد أعطى للعامل الأهمية التي يستحقها، بحيث منحه مسؤولية تسيير المصالح الخارجية للإدارة مع سلطة مباشرة على رؤساء تلك المصالح، كما جعله يتولى بتلك الصفة، تحريك وتنسيق ومراقبة وتتبع أنشطة المصالح السالفة الذكر، مع إمكانية تعيينه أمرا مساعدا بالصرف، فيما يخص اعتمادات الاستثمار⁽³⁾. وقد استعمل المشرع لأول مرة، مصطلح "المصالح غير المركزية"، عوض "المصالح الخارجية"، بالإضافة إلى أخذه بمبدأ الثانوية الفاعلة عند توزيع الاختصاصات بين المركز والمحيط⁽⁴⁾. وهكذا، وبعدما فشل ذلك المشروع في الخروج إلى حيز الوجود، توالى السنوات ولم يصدر أي نص مؤطر لعدم التركيز الإداري، عدا بعض المناشير التي ليس لها قيمة كبيرة من الناحية القانونية⁽⁵⁾، إلى أن صدر مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري⁽⁶⁾. وقد تبلورت فيه العديد من مضامين المشروع السابق، لكن بصياغة مختلفة ومع كثير من الغموض، حيث تم تقسيمه إلى ثلاثة أبواب، خصص الأول لتنظيم القطاعات الوزارية والثاني لاختصاصات الإدارات المركزية

(1) - عبد الغني اعبيزة: "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري"، مرجع سابق، ص 134.

(2) - عبد الله حارسي: "مشاريع إصلاح اللامركزية واللامركزية الإدارية وغاية تحقيق التنمية"، مجلة طنحيس، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، العدد 3، 2003، ص 141.

(3) - عبد الغني اعبيزة، "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري"، مرجع سابق، ص 134.

(4) - محمد يحيى، "التطور الإداري بالمغرب، الجماعات المحلية نموذجاً، حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة"، م.م.ب.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 90-91، يناير-أبريل 2010، ص 31.

(5) - انظر منشور الوزير الأول رقم 12/2001، بتاريخ 25 دجنبر 2001، حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللامركزية. ومنشور الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة، رقم 2، بتاريخ 01 أبريل 2003، حول قواعد تنظيم الإدارة المركزية للدولة ومصالحها اللامركزية. ومنشور الوزير الأول رقم 10/2004، بتاريخ 9 يونيو 2004، حول التصاميم المديرية للتركيز الإداري. منشورة على موقع الاتحاد النقابي للموظفين.

<http://www.umtuf.com/content/view/120/98>

(6) - مرسوم رقم 2.05.1369، الصادر بتاريخ 29 شوال 1429 الموافق لـ 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري، الصادر ج.ر. عدد 5386، الصادرة بتاريخ 11 ذو الحجة 1426، الموافق لـ 12 يناير 2006، ص 177.

والمصالح اللامركزية والثالث لمسطرة لتنظيم القطاعات الوزارية.

الفقرة الثالثة: الأبعاد الترابية لنظام اللاتمركز الإداري.

وبالرغم من كون اللاتركيز الإداري يهتم جميع مستويات الإدارة الترابية، فإن المستوى الإقليمي والعمالاتي فرض نفسه على معظم الوزارات في المغرب. وهكذا، أقدمت السلطات العمومية على تقسيم البلاد إلى عمالات وأقاليم وجعلتها محورا أساسيا للتنظيم الإداري ولتنصيب المصالح اللامركزية⁽¹⁾، حيث حظيت العمالات والأقاليم كوحدات إدارية باهتمام خاص من طرف الدولة. ولعل ذلك الإهتمام يجد سنده في كون الإقليم⁽²⁾ يعتبر "مستوى قريب من الإدارة المركزية دون أن يكون بعيدا عن السكان وعن القاعدة الشعبية"⁽³⁾، ذلك أن إنشاء وإحداث العمالات والأقاليم في المغرب بعد الاستقلال وجعلها إطارا لإحداث المرافق الإدارية والمصالح الخارجية للوزارات بالخصوص في إطار نظام اللاتركيز الإداري، كان بدافع تعقد المصالح الإدارية العمومية وعدم قدرة السلطة المركزية بمفردها على القيام بجميع الأعمال والمهام⁽⁴⁾. ولتلك الأسباب، كان وما زال تمثيل الدولة على المستوى الترابي أحد الأهداف المحددة والمتحركة في إحداث وتضاعف عدد الوحدات والبنى الإدارية أو بالأحرى في أسلوب اللاتركيز الإداري. فلا ريب أن ضرورة امتداد النشاط الإداري ليشمل كافة أجزاء التراب الوطني والحاجة إلى تأطير فعال لمختلف الجهات والأقاليم والعمالات قد حتم على المغرب منذ الإستقلال اعتماد أسلوب عدم التركيز الإداري⁽⁵⁾. وقد كان ذلك استجابة لضرورتين أساسيتين: الأولى تتعلق بإيجاد بديل للدولة على المستوى المحلي يمثلها أمام السكان ويمكنها من التحكم في المجال، والثانية كانت لتسهيل عملية توزيع أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية قصد بناء اقتصاد وطني ومنظومة اجتماعية قوية.

كذلك، وباعتبار العامل العمود الفقري للإدارة الترابية للدولة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب وممثل ومندوب للحكومة على صعيد العمالة أو الإقليم، فقد تم العمل على تخويله

(1) - التقسيم الترابي مدلول معقد ومتشابه تتداخل فيه عدة متغيرات اقتصادية - اجتماعية - ديموغرافية - سياسية - إدارية ومجتمعية، ويعتبر الالتجاء إليه وسيلة للحفاظ على مجموعة من التوابت المحلية والإقليمية والوطنية، وفي مقدمتها ساكنة المنطقة وخصائصها الاجتماعية والثقافية، عن طريق خلق وحدات متوازنة تساهم في التنمية الشاملة وتساعد على خلق الأنشطة في إطار جغرافي متوازن ومتكامل وسهل. عبد العزيز أشرف، مرجع سابق، ص 30.

(2) - يعتبر أول نص استبدل كلمة ناحية بالإقليم، هو الظهير الشريف رقم 1.56.133، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 الموافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التنظيم الإقليمي، الصادر ج.ر عدد 2296، الصادرة بتاريخ 21 ربيع الأول 1376 الموافق 26 أكتوبر 1956، ص 1916.

(3) - عبد الكبير بحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 102.

(4) - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 10، يناير/مارس 1995، ص 16.

(5) - عبد الكريم بخنوش، "اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 66-67، 2006، ص 71.

العديد من الاختصاصات والمهام؛ كما تم إنشاء العديد من الأقاليم والعمالات الجديدة، وذلك من أجل تخفيف العبء عن المركز وتمثيل الوزارات في جميع النواحي. فالتحديات السياسية والاجتماعية التي عرفها المغرب في فترة ما بعد الحصول على الاستقلال والمتمثلة أساسا في فقدان التوازن السياسي والاجتماعي والتزايد السكاني، جعلت التفكير في إطار أوسع أمرا غير ممكن، حيث أن السلطات العمومية كانت مضطرة في تلك الفترة أن تتجاوز آنذاك قضية التفكير في التقسيم الإداري نظرا لإنشغالها آنذاك بمسألة تشييد وبناء الدولة العصرية وهيكل المؤسسات الوطنية، بالإضافة إلى ضرورة الإستجابة لحاجيات ومتطلبات المواطنين قصد تحقيق الأمن والإستقرار. لقد استمر إحداث العمالات والأقاليم وتضاعف عددها كوحدات لعدم التركيز الإداري منذ الإستقلال، حيث انتقل من 18 إقليما وعمالمة سنة 1959⁽¹⁾ إلى 68 إقليم وعمالمة سنة 1997⁽²⁾ ليصل عددها سنة 2003 إلى 69 عمالمة وإقليم⁽³⁾، ثم 75 عمالمة وإقليم في سنة 2011⁽⁴⁾، ثم في سنة 2015، بلغ عددها 83 عمالمة وإقليم⁽⁵⁾، ليتم تحديدها حاليا في 62 إقليما وثلاث عشرة عمالمة وثمان عمالات المقاطعات⁽⁶⁾، موزعة على مجموع التراب الوطني⁽⁷⁾. ولعل تلك الوتيرة التي عرفها إحداث العمالات والأقاليم كانت من أجل تمكين المراكز الحضرية الكبرى من التوفر على تنظيم يناسب مشاكلها المعقدة، كما أنها كانت من أجل تبسيط وتسهيل نشاط السلطات وتقريب

(1) - الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 الموافق 2 دجنبر 1959، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 الموافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 2458، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 الموافق 4 دجنبر 1959، ص 3419.

(2) - مرسوم رقم 2.97.281، الصادر في فاتح ذي الحجة 1417 الموافق ل 9 ابريل 1997، بتغيير وتنظيم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 الموافق ل 2 ديسمبر 1959، في شأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 4472، الصادرة في 2 ذي الحجة 1417 الموافق ل 10 أبريل 1997، ص 638.

(3) - المرسوم رقم 2.03.527، الصادر في 13 رجب 1424 الموافق ل 10 سبتمبر 2003، بتغيير وتنظيم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 الموافق ل 2 ديسمبر 1959، في شأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 5142، الصادرة في 14 رجب 1424 الموافق ل 11 سبتمبر 2003، ص 3194.

(4) - المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، مرفوع إلى الملك محمد السادس، في 2011، الكتاب الأول، التصور العام، مشروعات التقسيم الجهوي إحصائيات عامة، ص 64.
<http://www.regionalisationavancee.ma>

(5) - مرسوم رقم 2.15.577 ص.ادر في 7 شوال 1436 هـ الموافق 24 يوليو 2015، بتحديد عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسمائها وعدد أعضاء المجلس الجماعي ومستشاري المقاطعة الواجب انتخابهم في كل مقاطعة، الصادر ب ج.ر عدد 6764، بتاريخ 10 شوال 1436 هـ الموافق 27 يوليو 2015، ص 6770.

(6) - مرسوم رقم 2.15.716 ص.ادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1379 الموافق 2 ديسمبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 6399 الصادرة في 14 ذو الحجة 1436 الموافق 28 سبتمبر 2015، ص 7839.

(7) - مرسوم رقم 2.15.40 ص.ادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر ج.ر عدد 6340، الصادرة في 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015، ص 1481.

الإدارة من المواطنين بصفة عامة⁽¹⁾؛ إلا أن ذلك يصدق من الناحية النظرية فقط، أما من الناحية الواقعية، فالممارسة كشفت خلافا لذلك تماما، حيث أن تكاثر تلك الوحدات لم يواكبه تطور مماثل في عدد المصالح التقنية للوزارات، بل ظل انعدام التوازن بين وجود الأقاليم والعمالات وتنصيب المصالح اللامركزية الخاصة المميزة لأغلبية المناطق⁽²⁾.

والجدير بالملاحظة أن اختيار الإقليم أو العمالة كإطار مفضل لتطبيق عدم التركيز الإداري بالمغرب، يبدو أنه لم يكن اختيارا موفقا، والدليل على ذلك، بالإضافة إلى انعدام التوازن بين خلق تلك الوحدات وتنصيب تمثيلات الوزارات، هي المراجعات المتتالية التي عرفها التقسيم الإداري للمملكة.

وهكذا، أصبحت العمالات والأقاليم تفقد أهميتها عمليا في خدمة التنمية، حيث تعتبر من جهة، إطارا ضيقا لا يستوعب كل ما تقتضيه سياسة حقيقية في الإدارة المحلية بحثا عن الحكامة الترابية، ومن جهة أخرى، إطارا واسعا لا يصلح لحل المشاكل الدقيقة والمتنوعة للمواطنين. بل هي كما قال أحد الباحثين "وحدات أرضية لا تصلح كإطار يتوافق ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ فالدور الإقتصادي للإقليم لم يعط النتائج المتوخاة خاصة بالنسبة للأقاليم الحديثة"⁽³⁾.

لقد شكلت العمالات والأقاليم رغم كونها نواة أساسية لتجسيد سلطة الدولة إطارا غير مناسب لتطبيق عدم التركيز الإداري بالمغرب. ومن هنا، دفعت محدودية تجربة العمالة أو الإقليم السلطات العمومية إلى البحث عن أفق جديد لتدعيم مقاربتها الشيء الذي تحقق بظهور الجهة⁽⁴⁾ كإستراتيجية وكفضاء جديد لإعداد التراب وعدم التركيز الإداري.

ومنذ إحداث نظام الجهات بالمملكة، تعالت الأصوات لجعلها إطارا وفضاء لتطبيق عدم التركيز الإداري بالمغرب؛ وكان في مقدمة المنادين بذلك الملك الحسن الثاني حيث قال: "لذا دعونا باستمرار وزراءنا على الصعيد المركزي أن ينشئوا مندوبيات جهوية مكثفة قدر المستطاع،

(1) - عبد الكريم بخنوش: "عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة"، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006، ص. 38.

(2) - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، مرجع سابق، ص 17.

(3) - إدريس سدود: "أي تقسيم جهوي للمغرب"، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 7-8، أبريل/ شتنبر 1994، ص 97.

(4) - لقد تم إحداث النظام الجهوي في المغرب المستقل منذ 1971، بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.71.77، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المتعلق بإحداث المناطق، الصادر ج ر، عدد 3060، الصادرة في 29 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 32 يونيو 1971، ص 1351.

وأن يوسعوا بما يكفي من صلاحياتها "(1). إلا أنه، وبالرغم من تلك الإرادة السياسية المعبر عنها، ورغم تأكيد مختلف الفعاليات الأخرى على أهمية الجهة كمستوى ملائم لعدم التركيز، فإن الخطوات المتخذة في ذلك الإطار بقيت مترددة وهزيلة والتجارب جد محتشمة، حيث أن جميع الوزارات ظلت متموقة على المستوى الإقليمي عدا بعض الاستثناءات مثل وزارة الإسكان التي اختارت المستوى الجهوي لتنشيط مصالحها اللامركزية منذ البداية(2)، بالإضافة إلى بعض الوزارات الأخرى بنسب متفاوتة مثل الداخلية والمالية والتربية الوطنية وإعداد التراب الوطني والسياحة وبعض القطاعات الأخرى، مع العلم أن هناك من تلك القطاعات من له تمثيل مزدوج، حيث تتموقع مصالحه على الصعيدين الإقليمي والجهوي كما هو الحال بالنسبة لقطاع المالية والتجهيز والتربية الوطنية(3).

الفقرة الرابعة: واقع إحداث وتشكيل المصالح اللامركزية للوزارات.

إن التنظيم الهيكلي لعدم التركيز الإداري بالمغرب والتغطية الترابية للمصالح الخارجية(4)، تم بشكل تدريجي وفق سيرة مسارية تحكم فيها الواقع. ولكن، لم يتم بنفس النسق الذي عرفته التقسيمات الإدارية المتتالية، بل أكثر من ذلك، أن بعض الوزارات - وإلى يومنا هذا - مازالت تفتقد لمصالح خارجية على صعيد بعض الأقاليم والعمالات(5). وتعتبر وزارة الداخلية، ولإعتبارات أمنية والضبط والتحكم في المجال، هي السباقة دائما إلى إقامة شبكة كاملة من المصالح الخارجية وتوزيع أعوانها عبر مجموع التراب الوطني إلى جانب بعض الوزارات القليلة الأخرى مثل المالية والتربية الوطنية والصحة والتجهيز والعدل... (6).

أما بالنسبة لباقي الوزارات، فإن مصالحها الخارجية تغطي حسب الحالات ما بين حوالي 40 إلى 60 بالمائة من مجموع التراب الوطني، وكمثال على ذلك، الوزارة المكلفة بالصيد البحري

(1) - مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة الرسالة الملكية الموجهة إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام، بتاريخ 19 نوفمبر 1993 انبعاث أمة، الجزء 38، المطبعة الملكية، الرباط، 1993، ص 462.

(2) - محمد مجيدي، الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل -دراسة مقارنة-، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط 1997-1998، ص 154.

(3) - عبد الكريم بخنوش، "عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة"، مرجع سابق، ص 42.

(4) - المصالح الخارجية للوزارات هي مجموع المصالح التي تستعين بها الإدارة المركزية في إنجاز عملها والقيام بنشاطها الإداري على المستوى الإقليمي والجهوي والمحلي، وتعد تابعة للوزارات المختلفة. وهي تختلف باختلاف مهامها، وتتنوع بحسب كل وزارة أو إدارة مركزية، وعادة ما تكون هذه المصالح الخارجية متمثلة في مندوبيات إقليمية أو جهوية... عبد الله ادريسي، التنظيم الإداري المغربي، مطبعة الجسور وجدة، 2008، ص 81.

(5) - وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مديرية الإصلاح الإداري، ورقة عمل حول إعادة هيكلة على ضوء الدور الجديد للدولة ودعم سياسة اللاتركيز الإداري، فبراير 2002، ص 15.

(6) - وزارة الداخلية: أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 38.

والوزارة المكلفة بالثقافة⁽¹⁾. والجدير بالإشارة أن جل تلك المصالح تتموقع بالمقر الرئيسي للعمالة أو الإقليم، وليست لها غالبا ملحقات في باقي التراب الإقليمي - عدا وزارة الداخلية - الشيء الذي ينتج عنه بعد الإدارة عن المواطنين⁽²⁾ ويتنافى مع الأهداف المبدئية والرئيسية لنظام اللامركز.

إن الأمور التي لا شك فيها أيضا هي أن الوحدات الإدارية اللامركزية في المغرب ظلت دائما غير كافية لتأطير السكان إداريا. فالى جانب ضعفها من الناحية الكمية، فهي متركزة على مستوى المقر الرئيسي للعمليات والأقاليم. ولعل السبب الرئيسي في ذلك، هو الزيادة المتوالية في عدد الأقاليم التي شرعت السلطات في نهجها منذ بداية السبعينيات، وبالأخص إبان استرجاع أقاليمنا الجنوبية⁽³⁾. فقد حاولت مختلف الوزارات منذ تلك الفترة تكثيف مصالحها الخارجية في جميع العمليات والأقاليم، لكن دون جدوى؛ فوتيرة التقسيمات الترابية ظلت على الدوام أسرع من إحداث المصالح اللامركزية.

وفيما يخص طريقة إنشاء تلك الوحدات الإدارية، فإن كل وزارة كانت تحدث إدارتها بشكل منفرد، وفق اعتباراتها ورؤيتها ومنظورها الخاص، مما أدى إلى اختلاف كبير في حجم وتسميات المصالح اللامركزية وكذا الإمكانات الموضوعة رهن إشارتها⁽⁴⁾. إن تحديد اختصاصات المصالح الخارجية للوزارات وتنظيمها وتحديد مقارها وعددها يمارسه في الأصل الوزراء المختصين بقرارات منفردة، تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الإدارية ووزارة المالية⁽⁵⁾، حيث تنص غالبية المراسيم المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات على ذلك بصريح العبارة باستثناء وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية التي يحدد تنظيمها واختصاصاتها بموجب ظهير شريف⁽⁶⁾.

أما فيما يخص تسميات المصالح اللامركزية للوزارات، فهي على العموم إما يطلق عليها "المندوبيات" مثل قطاع الصحة وقطاع السياحة أو "المديريات" مثل وزارة العدل ووزارة الفلاحة

(1) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010، ماي 2002، ص 38.

(2) - اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 247.

(3) - مشيل روسي، المؤسسات الإدارية المغربية، تعريب إبراهيم زيان، المصطفى اجديا، نور الدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1993، ص 85.

(4) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010، مرجع سابق، ص 39.

(5) - عبد الله ادريسي، التنظيم الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 83.

(6) - الظهير الشريف رقم 1.03.193، الصادر في 9 شوال 1424 الموافق ل 4 ديسمبر 2003، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الصادر ج.ر عدد 5172، الصادرة في فاتح ذي القعدة 1424 الموافق ل 25 ديسمبر 2003، ص 4389.

أو النيات" مثل قطاع الصناعة التقليدية وقطاع الشبيبة والرياضة. ومن هنا، يتضح أن هناك رؤية غير موحدة وغير منسجمة للمصالح اللامركزية يكشفها من جهة، التوزيع اللامتوازي لتلك المصالح، ومن جهة ثانية، القرارات المنعزلة التي تحدث بها تلك الوحدات.

إن الحديث عن وضعية المصالح اللامركزية للوزارات يستدعي التذكير بمسطرة إحداثها، ذلك أن إحداث أو تغيير البنيات الإدارية بالمغرب يتم باقتراح مشروع القرار يعرض على اللجنة التقنية التي تشمل إلى جانب صاحب المشروع، ممثل عن وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وممثل عن وزارة المالية. وتقوم تلك اللجنة بدراسة مشروع القرار ومناقشته، حيث يدافع صاحب المشروع عن المقترح ويجب على استفسارات وملاحظات ممثل قطاع المالية والتي غالبا ما تنصب حول مدى تأثير المشروع عن ميزانية الدولة، كما يجب على تدخل الطرف الثالث الذي يسلط الضوء على الجوانب القانونية والتنظيمية؛ وإذا تم قبول المشروع، تؤشر عليه وزارة المالية ويعاد إلى وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ليرسل إلى الأمانة العامة للحكومة وينشر بالجريدة الرسمية⁽¹⁾.

إن صدور مرسوم 2 ديسمبر 2005 بخصوص تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، كإطار مرجعي عام حول تنظيم المصالح اللامركزية للوزارات، قد غير العديد من المقترضيات السابقة، ويأتي في مقدمتها تغيير تسمية المصالح الخارجية بالمصالح اللامركزية. فقبل صدوره، لم يكن هناك أي مرسوم أو قانون يستعمل هذه التسمية.

أما مرسوم 2005، وباعتباره جاء مستهدفا بالدرجة الأولى تنظيم القطاعات الوزارية، خاصة ما يتعلق منها بالمصالح اللامركزية، فقد حدد الكثير من المقترضيات المتعلقة بإحداث وتنظيم واختصاصات البنيات الإدارية الترايبية، حيث حصر أصناف البنيات الإدارية التي يمكن إحداثها على المستوى اللامركز في المديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح، ليشير، بعد ذلك، إلى اختصاصاتها وضرورة تمكينها من جميع الوسائل الضرورية لسيرها. أما فيما يخص مسطرة تنظيم تلك المصالح، فأهم ما جاء به المرسوم، بعد التحديد لمكونات المصالح اللامركزية وكيفية إحداثها وتحديد مهامها، هو لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري.

(1) - عبد الغني اعبيزة: "التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 179.

وفي الأخير، وفي انتظار التفعيل التام لمقتضيات الميثاق الوطني للامركز الإداري الصادر في نهاية 2018، لابد من القول أن إحداث وتنظيم المصالح اللامركزية للقطاعات الوزارية في المغرب مازالت تعتريه العديد من العيوب والإختلالات. فالإحداث ليس شاملا ولا مواكبا للتقسيم الإداري والتنظيم ليس دقيقا ولا مستجيبا لقيام لامركز إداري حقيقي وفعال⁽¹⁾.

الفقرة الخامسة: التكريس الوظيفي لنظام اللامركز الإداري.

إن من أهم مظاهر ومؤشرات اعتماد أسلوب اللامركز الإداري بشكل ناجع وفعال هو توفر الأجهزة الإدارية المحلية على الموارد والسلطات اللازمة للقيام بمهامها. فلا يكفي إحداث البنيات الإدارية بشكل غير ممرکز على صعيد العمالات والأقاليم لنقول أنه قد تم اعتماد أسلوب اللامركز الإداري، بل لابد من تكريس اللامركز الإداري على مستوى الموارد البشرية والمالية،⁽²⁾ (أولا) ثم، وبشكل رئيسي، لابد من إرساء اللامركز الإداري على مستوى الصلاحيات وسلطات القرار (ثانيا).

أولا: اللامركز الإداري على مستوى الموارد البشرية والمالية.

إن نظام عدم التركيز الإداري بالمغرب قد نما وتطور عبر مراحل وسيرورة زمنية معينة. فبعد مرحلة التقسيم الترابي للمملكة وإحداث المصالح الخارجية كبنيات إدارية محلية، جاءت مرحلة تدعيم تلك المصالح بالموارد البشرية والمالية اللازمة. وقد كان ذلك بشكل تدريجي ومتفاوت حسب الإمكانيات المتوفرة في كل فترة من الفترات وحسب أهمية القطاعات الوزارية.

إن الصبغة الأساسية المميزة لجميع الوزارات هي ضعف النسبة المتوفرة من الموارد البشرية بمصالحها الخارجية، كما أن توزيع الموظفين والكفاءات بين المصالح المركزية والخارجية لا يخضع لرؤية شمولية ولا يبنى على إستراتيجية عامة تهدف إلى التوزيع المحكم للكفاءات والخبرات، بل هو نتاج مجموعة من القرارات الأحادية التي تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات مختلفة مستقلة عن بعضها البعض. أما فيما يخص تسيير شؤون تلك الفئات من

(1) - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 67.

(2) - وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مديرية الإصلاح الإداري، ورقة عمل حول إعادة هيكلة على ضوء الدور الجديد للدولة ودعم سياسة اللامركز الإداري، مرجع سابق، ص 16.

الموظفين، فباستثناء وزارة التربية الوطنية التي تعرف لاتمركزا مهما في تدبير مواردها البشرية، فإن جميع القطاعات الأخرى تعاني من التدبير المركزي الشديد، حيث أن مسطرة تسوية الوضعيات الإدارية لازالت جد معقدة نظرا لتدخل العديد من الهيئات في إنجاز تلك القرارات⁽¹⁾. وبناء على ذلك، يمكن القول أن الموارد البشرية في المغرب، سواء فيما يتعلق بالأعداد أو فيما يتعلق بالتسيير لازالت جد متركزة ولازال عدم تركيز الموارد البشرية كشرط لازم لتحقيق لاتمركز إداري حقيقي وفعال ينقصه الكثير من المجهود الذي ينبغي بذله.

أما فيما يتعلق بتركيز الموارد المالية، فهو ليس أحسن حالا من عدم تركيز الموارد البشرية. فبالرغم من أن اللاتركيز المالي يعتبر من الشروط اللازمة لتسهيل وتيسير أية عملية تم تفويضها للمصالح اللامركزية، فإن جميع الإدارات وباستثناء بعض الحالات النادرة، لم تطبق مبدأ اللاتركيز الإداري فيما يتعلق بتوزيع الاعتماد. والواقع أن ذلك الوضع لا يساير مطلقا المتطلبات العملية للتركيز الإداري خاصة إذا علمنا أن لا تركيز الموارد المادية بصفة عامة، يبقى جزئيا ومحتشما، بحيث أن حوالي 35% من المصالح غير الممركزة تبقى تابعة وبكيفية مطلقة للإدارة المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز⁽²⁾؛ بل الأكثر من ذلك، حتى تلك الإلتزامات المالية التي تتعهد بها الإدارة، إما في شكل صفقات عمومية أو عقود أو اتفاقيات، تخضع بالضرورة لمصادقة السلطات المركزية علما أن أغلب المصالح اللامركزية تعاني من ضعف وسائلها المالية ومن خصائص كبير في حاجيات الإدارة (كقلة السيارات أو انعدامها، غياب الصيانة، قلة نظام المعلومات، عدم التوفر على ملك عقاري...)، إلى غير ذلك من الحاجيات المادية الضرورية.

ولا بد من الإشارة إلى أن واقع اللاتمركز المالي بالمغرب يظل أيضا سجين ضعف أو غياب سلطات اتخاذ القرار على المستوى المحلي بالنسبة للالتزام النهائي بالنفقات، وهو التزام يبقى في غالبية الأحيان رهين المصادقة القبلية للإدارة المركزية. وبالتالي، يشكل الحصول على الإعتمادات في الوقت المناسب دائما إحدى المشاكل الكبرى التي تحول دون تنفيذ الأعمال في

(1) - أنيس حوطش: "حتمية التحديث الإداري بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة 1999 - 2000، ص 58.

(2) - عبد الكريم بخنوش: "اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري"، مرجع سابق، ص 80.

الوقت المحدد⁽¹⁾، وهو ما يعرقل أو يؤخر عمليات التنمية المرجوة.

والجدير بالقول أن الميزة الأساسية التي تطبع اللاتمرکز على مستوى الإعتمادات هي عدم المسايرة مع منطق اللاتركيز الإداري وعدم التماشي مع التطور الذي يعرفه. والغريب في الأمر أنه حتى في السنوات الأخيرة ورغم الوعي التام بضرورة لا تركيز الإعتمادات، ورغم إعلان الإتجاه نحو المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، فإن معظم القطاعات الوزارية تبقى جد متمركزة، وتترامن تلك الوضعية مع اتساع المساحة الجغرافية التي أصبحت تتدخل فيها بعض المصالح اللامركزة.

إن جميع الإحصائيات المتوفرة في هذا الباب توضح حجم الهوة الموجودة بين متطلبات الإدارة الترابية للدولة، من حيث الإعتمادات المادية وما هو موجود على أرض الواقع. أما فيما يخص موضوع لا تركيز اعتمادات الإستثمار، فإنه يمكن للولاة والعمال تعيين أمرا مساعدا بدفع نفقات الاستثمار من اعتمادات الميزانية المتعلقة بعمليات العمالة أو الإقليم⁽²⁾؛ ورغم كون تلك المسطرة كانت في البداية نوعا ما معقدة، فإنه بعد إحداث المراكز الجهوية للإستثمار، سيعرف ذلك القطاع لا تركيزا مهما، غير أن ذلك يبقى غير مقنع.

ثانيا: اللاتمرکز الإداري على مستوى الصلاحيات وسلطات القرار.

تفرض ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة في إطار اللاتمرکز أن يفوض المسؤولون والموظفون المختصون بعض أعمالهم واختصاصاتهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم. ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الإختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الإختصاص الأصيل. وللتفويض صورتين وهما: تفويض الإختصاص وهذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، حيث يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الإختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض. أما تفويض التوقيع فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الإعتبار شخصية المفوض إليه وينطوي على

(1) - المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط، بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، الحكامة وتسريع التنمية البشرية، تقرير التنمية البشرية 2003، مرجع سابق، ص 67.

(2) - عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص. 23.

ثقة الرئيس به. ومن تم، فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه؛ كما أن هذا التفويض لا يمنع من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض.

إن محور وجوه نظام عدم التركيز الإداري هو عدم تركيز الاختصاصات وسلطات القرار. أما لا تركيز المسائل الأخرى، (اللاتركيز العضوي ولا تركيز الموارد المالية والبشرية)، فهي مسائل، رغم أهميتها، تبقى مكملة لتقوية أسلوب عدم التركيز الإداري ولا قيمة لها في ظل عدم القدرة على اتخاذ القرار. والمغرب إذا كان قد نهج سياسة اللاتمركز العضوي منذ الإستقلال (تنصيب الهياكل والأجهزة الإدارية المحلية)، فإن لاتمركز الاختصاصات وسلطات القرار لم يكن بنفس القدر والزم.

فبعد حصول المغرب على الإستقلال وإقدام السلطات العمومية على تقسيم البلاد إلى عمالات وأقاليم وتنصيب البنيات الإدارية المحلية، كان من اللازم أن تقدم الإدارة المركزية على تفويض السلطة والاختصاص للممثلين على المستوى المحلي. وبالتالي، تمت أول مبادرة لتفويض السلطة في المجال المالي لرؤساء المصالح الخارجية، إلا أن تطبيقه في البداية لم يكن ممكناً إلا في حدود ضيقة سواء بالنسبة لنطاقه أو المستفيدين منه. وبفعل الميثاق الجماعي لسنة 1960، تم الشروع في أول عملية لعدم التركيز على أساس تفويض آخر للسلطة، وهو التفويض المتعلق بممارسة عملية الوصاية⁽¹⁾. وكان ذلك نتيجة تكاثر عدد الجماعات وانتشارها على المستوى الترابي مما أدى إلى ضرورة إقرار اللاتركيز من الناحية المبدئية خاصة فيما يتعلق بممارسة سلطات الوصاية على الجماعات القروية⁽²⁾ والتي أصبحت كثيرة العدد ومنها ما يبعد بمسافات كبيرة عن مقر الإدارة المركزية.

كما أن صدور الميثاق الجماعي الثاني لسنة 1976، بالإضافة إلى توسيعه الجوهري للامركزية، قد طرح في نفس الوقت إشكالية اللاتركيز الإداري. وهكذا، تم إصدار الظهير

(1) - الوصاية هي عملية تمارسها السلطة الإدارية المختصة، بهدف السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين الجاري بها العمل، وكذا ضمان حماية الصالح العام، وتأمين دعم ومساندة الإدارة، ويكون مجال تلك الوصاية قرارات المجلس غير النهائية، أي تلك التي تحتاج إلى المصادقة القبلية من سلطة الوصاية، وتمارس في مجال المشروعية وفي مجال الملائمة ملكة الصرخ، مرجع سابق، ص. 239.

(2) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية دراسة في اللاتركيز الإداري مرجع سابق، ص 16.

الشريف بمثابة قانون بتحديد اختصاصات العامل،⁽¹⁾ وكانت تلك الفترة أول مرة يتم فيها تفويض العامل سلطة مهمة على المستوى المحلي. وفي الإطار نفسه، تم تخويل العامل أيضا إمكانية تنصيب أمر بالصرف مساعد، يعينه على صرف بعض نفقات الإستثمار، بالإضافة إلى منحه الصلاحية في ممارسة نفس السلطة فيما يتعلق باعتمادات الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية⁽²⁾. إلا أن العامل، وحسب نفس القانون، كان لا يمكن أن يمارس تلك السلطة إلا بعد المرور بمسطرة معقدة، بحيث يجب أن تكون تلك الإعتمادات مدرجة في لائحة يحددها وزير المالية والسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط والوزراء المعنيون بالأمر، ويتم إلحاقها بقانون المالية؛ كما تم تخويل العامل إمكانية تعيين، تحت مسؤوليته ومراقبته، بصفة أمراً مساعداً نائباً لدفع الإعتمادات المفوض له فيها، بحيث يجب أن يباشر ذلك التعيين بقرار يصدره العامل وتؤشر عليه السلطة الحكومية المسند التفويض من طرفها⁽³⁾.

والجدير بالإشارة إلى أن اتخاذ قرارات مستعجلة عن طريق التفويض دون الرجوع إلى السلطة المركزية في المغرب فرضتها الضرورة المحلية، وذلك اختصارا للإجراءات وتفعيلا للسرعة في البت واقتصادا للجهد والنفقات؛ وهكذا، كان الميثاق الجماعي لسنة 1976 إلى جانب ظهور 1977 المتعلق باختصاصات العامل، قد خلقا هما معا آمالا جديدة في ميدان اللاتركيز الإداري لاسيما في أوساط المنتخبين المحليين الذين كانوا دائما ينادون بتفعيل اللاتركيز لتقوية وتعزيز علاقتهم بالمصالح الخارجية وإيجاد شركاء تقنيين محليين على المستوى الترابي، بحيث يتوفرون على سلطات للقرار ووسائل للتنفيذ في مستوى القدرة على معالجة وحل جميع المشاكل بشكل أحسن⁽⁴⁾. وبالرجوع إلى الواقع العملي، نجد أن تفويض ممارسة بعض سلطات الوصاية من وزارة الداخلية إلى عمال العمالات كانت في فترة السبعينيات هي المظهر الوحيد لتفويض السلطة، إلى جانب التفويض المتعلق بالمجال المالي. فبعد مرور ما يناهز أربعة عقود من حصول المغرب على استقلاله السياسي ومن صدور الميثاق الجماعي الأول، لم يكن هناك أي تغيير يذكر

(1) - ظهور 15 فبراير 1977 يتعلق باختصاصات العامل، المشار إليه سابقا.

(2) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية دراسة في اللاتركيز الإداري، مرجع سابق، ص 17.

(3) - الفصل 7 من ظهور 15 فبراير 1977، المتعلق باختصاصات العامل، المشار إليه أعلاه.

(4) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، أشغال الأيام الدراسية حول عدم التركيز الإداري تاونات- الخميسات- سطات- الرباط في إطار البرنامج الوطني لتحديث القدرات للتدبير للإدارة، أشغال المدرسات رقم 3 مايو/ يونيو 1998، ص 84.

على مستوى اللاتركيز. وقد كانت جميع النصوص الصادرة في تلك الفترة لا تنظر إلى اللاتركيز إلا في شكل تفويض الإمضاء، رغم جميع العواقب التي يمكن أن تترتب عن ذلك⁽¹⁾.

وبالرغم من التنصيص على اختصاصات جديدة ممنوحة للمصالح الخارجية آنذاك، فإن تلك الاختصاصات ظلت غير مفعلة، حيث لم تتعد صفحات ذلك المرسوم المؤطر لها، واستمر تفويض السلطة دون المستوى المطلوب خاصة بالنسبة لرؤساء المصالح الخارجية، عدا تفويض التوقيع في بعض الأمور البسيطة إلى غاية انعقاد المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، ليتم التأكيد مرة أخرى على ضرورة الإهتمام بمسألة تفويض السلطة⁽²⁾؛ غير أن ذلك، كان دون جدوى. فالوزراء يرفضون دائماً تفويض جزء من اختصاصاتهم للعمال، خوفاً من رجوع تلك الاختصاصات لفائدة وزارة الداخلية على اعتبار أنها السلطة الرئاسية لرجال السلطة، إلا أنه في الآونة الأخيرة.

وانطلاقاً من الأهمية التي يلعبها التفويض كآلية مهمة لتدبير سياسة القرب وضمان الفعالية الإقتصادية، وبعد أن نصت الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للإستثمار على ضرورة تفويض أعضاء الحكومة والموظفين السامين في الإدارة المركزية للولاية الصلاحيات والسلطات اللازمة حتى يمكنهم من القيام بمهامهم على الوجه الأكمل⁽³⁾، قام وزير الداخلية بتفويض الولاية والعمال سلطات مهمة في ميدان الوصاية، كما تم تفويضهم من قبل وزراء آخرين العديد من الاختصاصات في مجال الإستثمار والمجال التنموي بصفة عامة. وعموماً، يبقى التفويض أو عدم تركيز الاختصاصات وسلطات القرار لصالح العمال ورؤساء المصالح اللاممركزة، ورغم التطور الذي عرفه بعد إحداث المراكز الجهوية للإستثمار مطلباً أساسياً مما يدل على أنه مازال عملياً لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب والمنشود.

(1) - وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 39.

(2) - اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص. 297.

(3) - الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامتمركز للإستثمار، الصادر بتاريخ 24 شوال 1422 الموافق ل 9 يناير 2002، ج.ر عدد 4970، الصادرة بتاريخ 3 ذي القعدة 1422 الموافق ل 17 يناير 2002، ص. 75.

المطلب الثاني: اللاتمرکز الواسع ودور المقاربة التشاركية في تدبير

الجهات.

يعد مبدأ اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة البديل الحقيقي من أجل تجاوز سلبيات التدخل المركزي الصلب والضعيف في نتائجه؛ ومما يزيد من التأكيد على التسيير والتدبير المركزي للسياسات الإقتصادية من جهة، ومن جهة أخرى، لما لا يوفره نظام اللاتمرکز في تصوره الكلاسيكي¹ المبني على الوصاية التي تحد من حرية مبادرة الفاعلين المحليين المطلعين على خصوصيات الحاجات المحلية للمواطنين الذين يخدمونهم.

و للإشارة، فإن العودة إلى نشأة المصطلح وإلى تحديد مضمونه مهمة للغاية لأنها تساعد في تحديد خصائص المفهوم وجوهره الذاتي، وذلك من خلال المرور عبر هذه المساهمة كإطار تحليلي لدراسة هذا المبدأ "اللاتمرکز الواسع" باعتباره أسلوب جديد للتنظيم والتدبير الترابي كرهان (الفقرة الأولى) في تفعيل الجهوية المتقدمة الذي جاء جواباً على مختلف الإكراهات والإختلالات، وكذا أهمية المقاربة التشاركية في تدبير الجهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رهانات اللاتمرکز الواسع.

تتجلى هذه الرهانات في تحديد مفهوم اللاتمرکز الواسع (أولاً)، ثم دور هذه الرهانات في سياق الجهوية المتقدمة (ثانياً).

أولاً: محاولة في تحديد مفهوم اللاتمرکز الواسع:.

يشير مفهوم "اللاتمرکز الواسع" عدة إشكاليات، كما يكتنفه بعض الغموض، وذلك راجع بالطبع إلى عدم وجود تعريف محدد له، خاصة وأنه مفهوم لم يستقر بعد، أو بالأحرى، هو مفهوم في طور التشكل، إذ لم يأخذ صيغته النهائية كواقعة قانونية يعالج في إطارها ويصبح جاهزاً للتطبيق العملي نظراً لغياب نص قانوني يحدد ملامحه ومضمونه بشكل واضح. فمصطلح

¹ - إن هذا الوصف يأتي في سياق تطور هذا المفهوم وانتقاله إلى تصور متقدم وواسع وحديث المعبر عنه بمبدأ " اللاتمرکز الواسع" في سياق الجهوية المتقدمة الملازم للحكمة الترابية، وذلك تمييزاً له عن نظام اللاتمرکز المعتمد سابقاً خصوصاً مع صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، الذي يدرشن مرحلة جديدة لهذا الأسلوب من التنظيم الإداري.

"اللاتمركز الواسع" غير وارد بتاتا في نصوص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية خاصة المتعلقة بالأقاليم والعمالات أو بالجهات. فالمصطلح الوارد في نص هذه القوانين هو مصطلح "اللاتمركز الإداري". كما أن المرسوم بمثابة ميثاق وطني لللاتمركز الإداري - الذي سنتطرق بتفصيل إلى مقتضياته لاحقا - ، بدوره لم يشر لا من بعيد ولا من قريب إلى مصطلح "اللاتمركز الواسع"، رغم أنه جاء واستعمل بعض المصطلحات الجديدة " المصالح اللامركزية" عوض "المصالح الخارجية" التي اقترنت لفترات زمنية ليست بالقصيرة بسياسة اللاتمركز الإداري.

أ - نظام اللاتمركز في مفهومه الضيق:

فتبعنا لما سبقت الإشارة إليه حول مفهوم اللاتمركز الإداري، فهو يعني أن سلطة البث في المسائل الإدارية لا تقتصر على الوزير فحسب، وإنما لهذا الأخير أن يعهد إلى بعض مرؤوسيه والمنتشرين في الأجزاء المختلفة من إقليم الدولة بعض الاختصاصات ذات الطابع المحلي/الترابي، وبذلك لا تكون مهمة اتخاذ القرارات الإدارية في هذه الصورة مقصورة على الوزراء، بل يشارك في تلك المهمة الموظفون الذين تعينهم السلطة المركزية لهذا الغرض في مختلف الجهات، حيث أنه في ظل اللاتمركز الإداري يتمتع الموظفون بالرغم من تبعيتهم المباشرة للسلطة المركزية بحق اتخاذ بعض القرارات في المسائل التي تعهد إليهم دون الرجوع إلى الوزير المختص⁽¹⁾.

ومن خلال استعراض هذا التعريف العام لأسلوب اللاتمركز الإداري، يمكن التأكيد على أن هذا التعريف يختلف من فقيه لآخر، ومن فترة زمنية معينة لأخرى، وأن هذا الاختلاف راجع بالأساس إلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية التي يطبق فيها هذا الأسلوب.

وفي هذا الإطار، ومن خلال بعض تعريفات الفقهاء التي أعطيت لهذا النمط من التنظيم الإداري سواء في الفقه العربي أو الفرنسي، يمكن أن نستخلص على أن هناك نوعين من المفاهيم:

¹ - راجي محمد: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكدال الرباط، 2009-2010، ص86.

مفهوم ضيق ومفهوم واسع⁽¹⁾.

فالمفهوم الضيق يقوم على عنصر السلطة الرئاسية وفق قاعدة هرمية صارمة بين الإدارة المركزية وممثليها في الأقاليم بشكل لا يسمح باتخاذ قرارات دون الرجوع إلى الإدارة المركزية. واعتبر هذا المفهوم أن ممثلي الإدارة المركزية مجرد أدوات تنفيذية لما تقررره السلطة المركزية، وكذا الهيمنة الكبيرة للوزير على كافة الموظفين التابعين لوزارته.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا ما رجعنا إلى الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المغرب خلال السنوات الماضية، نجد أنها لا تسمح بتصور مفهوم واسع للامركز، ذلك أن الدولة كانت بحاجة ماسة إلى سلطة مركزية قوية؛ هذا فضلا عن انعدام الأطر الإدارية ذات الكفاءة وقلة الإمكانيات المادية، إلى غير ذلك من العوائق التي تحد من تطبيق هذا الأسلوب. وقد اختلف الوضع اليوم، وأن الظروف قد أصبحت مهيأة للأخذ بالمفهوم الواسع للامركز؛ وهو الإتجاه الذي بدأ يتبلور خلال العقد الأخير سواء عند المهتمين والباحثين أو عند المسؤولين الإداريين والسياسيين.

ب - المفهوم الواسع لنظام اللامركز.

يشير المفهوم الواسع لنظام اللامركز الإداري إلى اعتبار أن القاعدة الأساسية لعدم التركيز أن تتوزع سلطة البث النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين فروعها في العاصمة والأقاليم، بحيث يكون لبعض الوحدات التابعة للجهاز الإداري الحق في أن تتصرف بكيفية مستقلة في اختصاصاتها بعيدا عن الوزارات ومكاتب الوزراء دون الرجوع إليها.

والجدير بالإشارة أنه في إطار المفهوم الواسع، هناك اتجاه ينادي بتوسيع مفهوم اللامركز، ويؤكد على أن هذا الأخير لم يعد يعني الميدان الإداري فقط، وليس مجالا خاصا بالإداريين، بل أن عدم التركيز الإداري مرتبط بعدم التركيز الاقتصادي، ذلك لأن الهدف واحد، وهو تحقيق التنمية لجميع القطاعات في جميع أنحاء البلاد. ونجد في إطار المفهوم الواسع كذلك، اتجاه ينادي بمساواة عدم التركيز الإداري مع مفهوم اللامركزية؛ ويحث على ضرورة تقوية سلطات ممثلي السلطات

¹ - احمد اجعون، مرجع سابق، ص 69.

المركزية ومنحهم سلطة التقرير النهائي في القضايا المحلية الترايبية دون الرجوع إلى الرئيس التسلسلي⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق، يتبين أن أسلوب "اللاتمركز" سواء في مفهومه الواسع أو مفهومه الضيق يبقى تصورا كلاسيكيا يشير فقط إلى نقل بعض الأمور الإدارية بالخصوص من السلطات المركزية إلى فروعها في العاصمة والأقاليم، في حين، يمكن اعتبار "اللاتمركز الواسع" منظومة متكاملة تشمل جميع السلطات والهياكل الإدارية والمؤسساتية المنحدرة من مركز السلطة - العاصمة - والتي تمثل الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات الحكومية على المستويين الإقليمي والجهوي على الخصوص، سواء الإدارية منها أو الإقتصادية، والعمل به على نطاق واسع، والأخذ به كمسلمة دائمة على أساسها يتم التعاطي والتعامل مع كل القضايا الجهوية والإقليمية والمحلية ومعالجتها بحلول ملائمة نابعة من الوسط المحلي، وليست مستوردة من الإدارة المركزية، الشيء الذي يجعل ممثلي مختلف الوزارات الحكومية منشطين وفاعلين ومساهمين في تدبير الشأن العام أمحلي عن طريق صياغة قرارات صائبة وواقعية، وليسو مجرد منفذين لتعليمات إدارتهم المركزية كحافظات بريدية⁽²⁾.

وارتكازا على ما سبق، فإن منظومة اللاتمركز المقرون بكلمة "الواسع" و"المتقدم" هي في الحقيقة إشارة للجهات المعنية ولمن يهمه الأمر على أن "اللاتمركز" المراد تكريسه وترسيخه ليس ذلك المنظور التقليدي المعهود في الإدارة المغربية، والذي بمقتضاه تتخلص الحكومة من بعض صلاحياتها الثانوية التي تنقل كاهل الإدارة المركزية، بل إن "اللاتمركز" المقصود هو ذاك التصور الجديد القائم على إعادة التوزيع الواضح والدقيق للسلط والإختصاصات بين المركز والجهات مع تكاملها (اللامركزية واللاتمركز) في إطار مشروع جهوي ترابي متقدم ومتماسك ومندمج.

ثانيا: رهانات اللاتمركز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة.

لقد بات اللاتمركز الواسع من المرتكزات الأساسية التي تعتمد عليها الجهوية المتقدمة من

¹ - محمد راجي، مرجع سابق، ص 68 .

² - عبدالعزيز اشرفي: "العامل والمفهوم الجديد للسلطة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الاولى 2003 ، ص 184-185.

أجل تحقيق مجموعة من الرهانات والأهداف التي يمكن ملامستها من خلال الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، حيث ورد في هذا الخطاب ما يلي: "...وترسيخا للحكمة الترابية، فإننا مصممون على توطيد اللاتمرکز والجهوية مع وجوب تلازم الجهوية مع تفعيل اللاتمرکز الواسع والملموس، في إطار أقطاب محددة، تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة من خلال مقاربة جهوية مندمجة..."⁽¹⁾.

ومن هنا، يمكن أن نحدد أهم الرهانات التي يتوخاها مبدأ "اللاتمرکز الواسع" وترسيخه في سياق الجهوية المتقدمة من خلال ترسيخ الحكامة الترابية (أ) وتعزيز إدارة القرب (ب) وتفعيل الجهوية المندمجة (ج).

أ - ترسيخ الحكامة الترابية.

لقد أصبح مجال تطبيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والسياسية لا يمر عبر فضاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين من مقاولات وجمعيات ونقابات ووسائل إعلام ومجتمع مدني للمشاركة في التخطيط وإعداد الإستراتيجيات والبرامج ووضع السياسات وتدبير الشأن العام في إطار سياسة القرب وديمقراطية التدبير. وبالتالي، يتجلى التوجه الجديد في التدبير الترابي العمل على نسج علاقات التعاون وإشراك المجتمع المدني والمرتفق في تدبير الشؤون المحلية.

هذا، وارتكازا على ذلك، تبحث الدولة اليوم جاهدة عن بديل لها على الصعيد الترابي، في حين، تحتفظ لنفسها بتدعيم السلطات وتوفير الوسائل وممارسة المهام الإستثنائية التي لا يمكن إسنادها لإدارة عدم التركيز من الناحية القانونية والعملية، وذلك من أجل تنفيذ السياسات الوطنية وتعزيز التوجهات الإستراتيجية المرتبطة بمهام التأطير والإدارة والإشراف العام باعتبار المجال الترابي فضاء مناسباً لممارسة الأنشطة التدبيرية على نطاق واسع.

ومن هذا المنطلق، ظهر مفهوم "الحكامة الترابية" كأحد الخيارات لتعويض نقص الدولة لبلوغ أهداف التنمية الترابية والتي يعرفها بعض الباحثين بكونها مجموعة من القواعد والبنىات

¹ - الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، مرجع سابق.

المنظمة وغير المنظمة التي تحدد الطريقة التي بواسطتها يمكن للأفراد والمنظمات التأثير على القرار المحلي، والتي تضمن عيشاً أفضل للمجتمعات المحلية⁽¹⁾. كما تقتضي الحكامة الترابية حسب أحد الباحثين "التدبير العقلاني للإشكالية المجالية والإلتزام بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والمحافظة على البيئة"⁽²⁾. هذا النمط من الحكامة الترابية الجيدة يخدم في نفس الوقت الدولة والجهة معاً سواء من النواحي السياسية أو المالية أو الاقتصادية⁽³⁾.

هذا، وتجب الإشارة في هذا الصدد أن هناك متلازمة أساسية لرهان "اللاتمركز الواسع" في سياق الجهوية المتقدمة، تستند عليها الحكامة الترابية؛ وهي المشاركة وشمول الفاعلين؛ ويتجسد جوهر هذا الشمول في التمثيل بين الفاعل الرسمي الذي قد يتمثل في الدولة وسلطتها المحلية ومصالحها الخارجية أو الجماعات الترابية ومرافقها أو في مؤسساتها العامة.

وبناء على ما سبق، وبهدف تفعيل الإجراءات المتعلقة باللاتمركز وجعلها فعالة وفعلية، بات من اللازم اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في سياسة اللاتمركز الإداري بعيداً عن التدريجية والإرتجالية التي درجت السلطات العمومية على اعتمادها. فالإصلاح المنشود ليس ذلك الذي يتم عن طريق قرارات منعزلة فردية لا علاقة بين بعضها البعض أو بإجراءات وتدخلات متباينة من حين لآخر، بل إن الإصلاحات الكفيلة بتصحيح مسار اللاتمركز الإداري هي تلك التي تتسم بالتتابع والاستمرارية والديمومة وتتميز بطول النفس والعمل المتواصل والمستمر.

وعلى مستوى آخر، من الضروري اعتماد المنطق التشاركي بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، أو بين هذه الأخيرة والوحدات اللامركزية؛ فالتدبير التشاركي يؤدي إلى ضمان النجاعة والتكامل والتنسيق في الفعل العمومي؛ كما يؤدي إلى إنعاش المبادرات المحلية بكيفية تساهم في دعم سياسة القرب وضمان جودة المشاريع والرفع من مردوديتها⁽⁴⁾.

وعلاوة على ذلك، فإن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة في مجال اللاتمركز بالمغرب لا يمكن اختزالها في مجرد استصدار نصوص قانونية جديدة تنضاف إلى النصوص الموجودة، ولا

1 - عبدالعزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص 96.

2 - علي بولريج: "الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب"، أطو بريس للطباعة والنشر، طنجة، الطبعة الأولى، مارس 2012، ص 19.

3 - احمد اجعون، مرجع سابق، ص 96.

4 - محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2007، ص 211.

في تفريخ هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل، لا بد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة، تستجيب لمتطلبات مبدأ "اللاتمركز الواسع" في سياق الجهوية المتقدمة والملازم للحكمة الترابية.

ب - تعزيز إدارة القرب.

إنه لمن المعلوم أن هدف الدولة من إحداث أية مؤسسة مهما كان تخصصها هو خدمة المواطنين وتمكينهم من القيام بمسؤوليتهم في الحياة على الوجه الأفضل، الشيء الذي يؤدي إلى المزيد من التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإسعاد ورفاهية المواطنين. وهكذا، تعتبر سياسة القرب كمنهجية في التدبير العمومي الترابي تعتمد على المقاربة التشاركية بهدف التغلب على إكراهات وعوائق التنمية؛ فالجهوية المتقدمة تحيل إلى ممارسة السلطة لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي؛ وهو هدف لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال قيادة سياسية جهوية منتخبة قريبة من مواطنيها وتحظى برضاها عبر مشاركتهم ودعمهم.

هذا إلى جانب وجود هياكل إدارية ومرافق عمومية سواء كانت تابعة للمنتخبين في إطار اللامركزية أو كانت تابعة للإدارة اللامركزية في إطار عدم التركيز تكون موجودة بين التجمعات والمناطق الأهلة بالسكان سواء بالمدن أو بالقرى والبوادي النائية، كي يتأتى لساكنها الحصول على الخدمات، حيث من تجليات القرب والتي عبر عنها ميشيل روسي بقوله: "حينما نكون مطالبين بالتلبية الدائمة لاحتياجات المنتفعين، فإن الشبكة الإدارية لا بد وأن تتطور من أجل تقريب الإدارة من المدارين".

هذا، ومن أجل تعزيز ودعم سياسة القرب، شكل الدستور المغربي لسنة 2011 قفزة حقيقية ونقطة تحول نحو إقرار توزيع مجالي عادل للمرافق العامة والإرتقاء بها نظرا لأهمية المرافق العامة والدور الذي يلعبه في الحياة اليومية للمواطن. ولقد جاء في الفقرة الأولى من الفصل 154 من الدستور: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات". ويتضح من خلال هذه الفقرة أن المشرع الدستوري عمل على ترسيخ مبدأ أساسي تقوم عليه كل إدارة، والمتمثل في المساواة بين المرتفعين في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي، ذلك أن كل مرتفقا

أينما كان، يحق له أن يستفيد من خدمات المرفق العمومي في نفس الشروط ونفس الظروف، شأنه شأن جميع المواطنين إلى جانب ضمان استمراريته في تقديم خدماته.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن مفهوم التضامن الترابي - الذي هو جزء لا يتجزأ من التركيبة الفلسفية والتصورية لسياسة القرب - ظل لفترات طويلة بعيدا عن الإهتمام بالمنهج لسياسات تنمية التراب، بحيث أن الحكامة المحلية للمجال الترابي بمفهومها الجديد لم تشكل جزءا من منطق إعداد التراب إلا على نحو متأخر، وهو المنطق الذي يتعين أخذه بعين الاعتبار في عملية إحقاق التوازنات المجالية وضمان التنافسية الترابية وإحداث توازن بين المشاريع التنموية المخصصة للمناطق الترابية، مع الإشارة إلى أن التأخر على مستوى الأخذ بهذا النطق قد أسهم في خلق تدبير غلب عليه ضعف التصور المستقبلي للمجال الترابي والسماح بظهور مضاربات وخروقات متعددة⁽¹⁾.

ج - تفعيل التنمية الجهوية المندمجة.

يشكل "اللاتمركز الواسع" و"المتوازن" أحد المبادئ الأساسية التي تعمل على إعطاء دفعة نوعية لمسلسل الجهوية المتقدمة بالمغرب، كما يعد من بين المميزات الأساسية للجهوية المنشودة والمأمولة التي يتجه المغرب إلى إرسائها وترسيخها، وذلك لأن أغلبية الدول التي تعرف تجربة الجهوية الموسعة لم تعرف لاتمركزا موسعا بهذا المعنى؛ فالتنظيم الجهوي الفرنسي مثلا في ظل قانون 2 مارس 1982 قد منح للأجهزة المنتخبة سواء المجلس الجهوي أو رئيس المجلس الجهوي صلاحيات واسعة في مقابل تقليص صلاحيات ممثلي الدولة.

أما المغرب، والذي راكم تجارب جهوية مليئة بالعبر والدروس والأرقام السلبية والإيجابية والمتعلقة أساسا بضعف سياسة اللاتمركز الإداري ليس له، إن أرادها جهوية متقدمة تراعي متطلبات التنمية الجهوية المندمجة ومستلزمات الحكامة الترابية، إلا أن ينهج سياسة محكمة في ميدان اللاتمركز⁽²⁾. وعلاوة على جوانبه التنظيمية والتقنية الهامة، فإن اللاتمركز المعق والفعلية رهين بالترسيخ المعياري والعملي لمبادئ تتصل بتصوير السياسات العمومية وتفعيلها وبأساليب

¹ - الشريف الغيوي: "إدارة القرب: آلية للتضامن الترابي"، مساهمة في كتاب إدارة القرب: المفهوم والانعكاسات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، 2006، ص 21.

² - احمد اجعون، مرجع سابق، ص 101.

الحكم والإدارة وبرصد الموارد البشرية والمالية وتدبيرها الأمثل والتنسيق الناجح للعمل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل فيه الدولة⁽¹⁾.

والجدير بالإشارة أنه لا ينبغي مقارنة "اللاتمركز الواسع" بصفة منعزلة، وإنما بارتباط مع تقييم مجمل أنماط وأدوات تدخل الدولة وتنسيقها وتدبيرها على الوجه الأمثل، بما في ذلك مصالح الإدارة والمؤسسات اللامركزية والوكالات المختصة قطاعيا أو ترابيا وشركات الدولة والشراكة بين القطاعين العام والخاص والمرافق العمومية المفوضة للخواص، فلا محيد هنا عن رؤية وعن سياسة إجمالية وتكاملية لمواكبة إرساء الجهوية المتقدمة. ذلك لأن تحليل عناصر التنمية الجهوية المندمجة في ظل الجهوية المتقدمة يتعين أن يتأسس على معطيات قانونية وواقعية تتيح للجهات ممارسة اختصاصاتها التنموية وبرمجة مآليتها في ضوءها، حيث أن مفهوم التنمية، في ظل هذا البعد، يرتبط أساسا بقدرة الجهة على برمجة مشاريعها التنموية وفق مقاربة تنموية إستراتيجية تضع أهدافا واضحة وتأخذ بعين الاعتبار إيجاد أرضية ملائمة وإقرار إجراءات مشجعة لتطوير الإقتصاد الجهوي وتأهيله؛ كما أن ممارسة المهام والإختصاصات التنموية تقتض اعتماد منظور شمولي ومتكامل ومندمج لآليات البرمجة المالية بما يؤدي إلى إرساء ثقافة التخطيط الإستراتيجي للبرامج التنموية على المستوى الجهوي عامة والبرامج المالية المرتبطة بالميزانية الجهوية خاصة.

فالمجلس الجهوي، في ظل هذا المنظور، هو القائد المخطط والبناء الإستراتيجي للتنمية الجهوية، وذلك لتوفره على صلاحيات وضع وتتبع البرامج التنموية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب؛ وهذا ما جعل الجهة مجلسا للتدبير خاصة بعد التنصيب على التنسيق بين القطاعات اللامركزية الذي يقوم به الولاية والعمال على الصعيد الجهوي⁽²⁾. وهذا الأمر سيؤدي بدون شك إلى تبني "اللاتمركز الواسع" الذي يعتبر مدخلا أساسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة وتحقيق مطلب التنمية الترابية الحقيقية.

والخلاصة، فإنه يمكن اعتبار "اللاتمركز الواسع" كأسلوب جديد في التدبير الترابي، عبر توسيع مجال التدبير الترابي من خلال توسيع اختصاصات المجالس الترابية وصلاحيات رئيسها

¹ - محمد اليكوبي: "الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17 - 18 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011، ص: 25.

² - انظر الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من دستور 2011.

وتحويل الاختصاصات والإعتمادات اللازمة لذلك، ضمن منظور متقدم للامركزية واللامركز. ومن البديهي والأكد أن تعزيز وتقوية مسلسل اللامركز نحو اللامركز الواسع، سيسهم بلا شك في إقامة علاقة وطيدة بين الدولة والمجال الجهوي. فإذا كان على الجهة أن تمارس مهامها مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي الذي تلعبه الدولة، فعلى هاته الأخيرة ألا تتجاهل الجهة وسيرورتها، خاصة وأن الجهوية المتقدمة تستدعي وجود ممثلين للدولة أي ولاية وعمال قادرين على العمل في إطار تشاوري مع المؤسسات الجهوية.

وهذا الأمر يتطلب من المغرب أن يخطو خطوات جريئة وشجاعة إلى الإمام في جميع الميادين التي يمكن أن تساعد على تحديث نظام اللامركز الإداري. ولكن قبل ذلك، فإن المسألة تقتضي، بالإضافة إلى وجود إرادة سياسية واضحة من خلال التعبير عن الرغبة في الإصلاح، ضرورة القيام بسياسة ملموسة واقعية تنبني منظور آخر حول اللامركز الإداري وتبين استعدادا كاملا لمراجعة وإعادة النظر في العديد من الأنماط العلائقية التي كان معمول بها في السابق.

وكان لا بد من إستراتيجية إصلاحية شاملة ومتكاملة أو ما يسمى بـ "ثورة إصلاحية" حقيقية، بحيث يجب مراجعة وإعادة النظر في كل ما من شأنه أن يحول دون قيام سياسة مجدية وفعالة في مجال اللامركز الإداري؛ وأيضاً، يجب السهر على تجاوز جميع الإكراهات والصعوبات لاسيما أنه، في معظمها، ترتبط بالإرادة السياسية وبالعنصر البشري المؤهل والكفاء والإعتماد على رهانات وفلسفة اللامركز الواسع لتفعيل الجهوية المتقدمة المنشودة.

الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية في تدبير الجهات.

يشكل المجال الترابي قاعدة أساسية للتنمية بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. وبغية تحقيق هذه التنمية، تضطلع الجماعات الترابية بأدوار مهمة في إطار اعتماد سياسة اللامركزية المرتكزة على منح اختصاصات واسعة لهذه الجماعات في مختلف مجالات التنمية.

ومن بين الأسس التي تنبني عليها الحكامة الترابية، نجد المقاربة التشاركية في التدبير، أو بصيغة أدق، التدبير التشاركي الذي يقوم على مبادئ سياسة القرب وثقافة المشاركة بكل تجلياتها المتمثلة في تعبئة الطاقات والقدرات المحلية والتواصل بما يؤمن بناء جسور الثقة بين المنتخبين

والقوى الحية سواء المجتمع المدني أو النخب المحلية من المواطنين، في إطار الشفافية والمساءلة والإشراك والإسهام وإتاحة المعلومة للجميع. ويتعلق الأمر هنا بمستوى متقدم من الديمقراطية المحلية والمتمثل في مفهوم الديمقراطية التشاركية الذي يتم إعماله بالموازاة مع الديمقراطية التمثيلية في تدبير الجماعات الترابية.

وإذا كان اعتماد منهج الحكامة في التدبير العمومي يكون ذا فعالية حين يهتم مختلف المستويات القطاعية والمجالية، فإن مجال التنمية المحلية والجهوية يبقى فضاء خصبا لإعمال مرتكزات وآليات الحكامة الجيدة لضمان نجاعة البرامج وانعكاسها على الساكنة والتنمية المستدامة على الصعيد المحلي والجهوي؛ ويظل التدبير التشاركي من أبرز هذه الآليات. هذا، وتتجسد المقاربة التشاركية، على الخصوص، في تدبير الجماعات الترابية حسب القوانين التنظيمية المنظمة لها في الآليات التشاركية للحوار والتشاور، ثم تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات.

وتأسيسا على ذلك، فإن تناول هذه المقاربة ستتمحور على أسس وآليات المقاربة التشاركية في تدبير الجهات (أولا)، ثم الانتقال إلى مقاربة تحديات ممارسة هذه الآليات على المستوى العملي (ثانيا).

أولا: أسس وآليات التدبير التشاركي للجهات.

يقوم التدبير التشاركي للجهات على أسس متينة تتمثل في التوجهات الحديثة في التدبير الترابي التي تتخذ من الحكامة محورا لها وفي صلبها المقاربة التشاركية (أ)، كما يجد مستنده في المقتضيات القانونية التي كرسه وتضمنت آليات إعماله (ب).

أ - التدبير التشاركي كبعد للحكامة الترابية.

لقد أصبح تدبير الشأن المحلي والجهوي يعرف تطورات متلاحقة ومتوالية من حيث مجالاته ورهاناته، خاصة في الجهات والمدن الكبرى المترامية الأطراف، مما بات يحتم البحث عن وسائل وأساليب حديثة تمكن من مجازاة التطور المتواصل للمجال الترابي، خاصة في ظل الحديث عن

المستوى القاعدي للتنمية⁽¹⁾ والذي يستدعي مشاركة كل مكونات المجتمع في مسلسل التنمية. وفي هذا الإطار، يمكن القول أن الشراكة تظهر كأحدى الأساليب الحديثة في التدبير الإداري في ارتباطها بالمفاهيم الجديدة اليوم مثل الحكامة.

هذا، وبما أن الحكامة الجيدة قد أصبحت عنصرا أساسيا في تدبير الجماعات الترابية، فإنه كان لزاما عليها التوجه نحو نظام يمكن من فتح المجال لمبادرات تقوم على مقاربة تشاركية ومن انخراط الفعاليات السياسية والإقتصادية والإجتماعية وإشراك المواطنين في مختلف مراحل إنجاز البرامج المحلية⁽²⁾.

وفي هذا الإطار، برز التوجه نحو اعتماد المقاربة التشاركية في التدبير الترابي مرتبطا بالأوراش والمبادرات الإصلاحية المفتوحة، حيث جاءت التوجيهات الملكية لتأكيد هذا النهج عندما يتعلق الأمر بمختلف المحطات ذات الصلة بهذه الإصلاحات. وقد ظهر هذا التوجه بوضوح في الخطاب الملكي بمناسبة إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث تم التأكيد فيه على: "... أهمية مساهمة السكان ونجاعة المقاربات التعاقدية والتشاركية ودينامية النسيج الجمعي المحلي لضمان الانخراط الفاعل في مشاريع التنمية عن قرب واستمرارها باعتبارها مكسبا لهم ...". كما تمت دعوة الحكومة إلى: "اعتماد مقاربة تقوم على الإصغاء والتشاور مع كل القوى الحية للأمة، من أحزاب سياسية ومنظمات نقابية وجماعات ترابية وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى مع المواطنين الذين لهم خبرة في مجال التنمية"⁽³⁾. وفي نفس الاتجاه، ورغبة في إعطاء بعد عملي لسياسة القرب، فقد نص دستور 2011 على بعض المقتضيات المتعلقة بمشاركة السكان في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار على المستوى الترابي. وفي هذا السياق، ينص الفصل 12 من الدستور على أنه: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها؛ ويتعين على هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة

1 - عزيز شاكور: "التنمية المحلية والمشاركة الجماعية، أية مساهمة جموعية للتخفيف من عجز الديمقراطية المحلية"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2003، ص 76.

2 - منية بنلمليح: "الاستراتيجيات الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب: من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 117 - 118، يوليو-أكتوبر 2014، ص 129.

3 - الخطاب الملكي ل 18 مايو 2005 لإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، جريدة الصحراء المغربية، العدد 6328، ماي 2006، ص 5.

طبق شروط وكيفيات يحددها القانون".

أما بالنسبة للمشاركة المواطنة على المستوى الترابي، فإن الدستور ينص على أن التنظيم الجهوي والترابي يقوم على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁽¹⁾. وعلى مستوى آخر، فقد تم التنصيص في باب الجهوية والجماعات الترابية على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها⁽²⁾.

وتأكيدا لهذه التوجهات والمقتضيات الدستورية، فقد ضم القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مقتضيات قانونية تضم الآليات والوسائل العملية لتنزيل مبادئ التدبير التشاركي للجهات.

ب - الآليات القانونية للتدبير التشاركي للجهات.

تتمثل الآليات القانونية للتدبير التشاركي للجهات في ما يحمله القانون التنظيمي المتعلق بالجهات من مقتضيات؛ وتتوزع هذه الآليات أساسا بين أسلوبين: يتمثل الأول في إحداث الآليات التشاركية للحوار والتشاور بجانب مجلس الجهة، والثاني في تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات.

1 - الآليات التشاركية للحوار والتشاور وهيئات الاستشارة.

فعملا بأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة⁽³⁾؛ وإلى جانب هذه الآليات، تحدث لدى مجلس الجهات ثلاث هيئات استشارية ويحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفيات تأليفها وتسييرها وتتوزع حسب تركيبتها ومجالات تدخلها على النحو التالي:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية

¹ - الفصل 136 من الدستور المغربي.

² - الفصل 139 من الدستور المغربي.

³ - المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛

- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الإقتصادي⁽¹⁾؛

ومن أهم مجالات تدخل الآليات التشاركية للحوار والتشاور وهيئات الإستشارة المذكورة، هناك إعداد برنامج التنمية الجهوية الذي يعد الوثيقة المرجعية الأساسية التي تقوم عليها برامج ومشاريع التنمية التي تتم بلورتها من طرف مجلس الجهة.

ففي هذا السياق، ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أن برنامج التنمية الجهوية يحدد لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي.

ولتفعيل هذا المنهج التشاركي، يقوم رئيس مجلس الجهة بإجراء مشاورات مع المواطنين والمواطنات والجمعيات وفقا للآليات التشاركية للحوار والتشاور، وكذا مع الهيئات الاستشارية المحدثة لدى مجلس الجهة.

والجدير بالملاحظة أن الأسلوب التشاركي المنصوص عليه في إعداد برنامج التنمية الجهوية يندرج في إطار الإنتاج المشترك للقرار؛ وهي الممارسة التي يتم الأخذ بها في التجربة الفرنسية، حيث يتم وضع برنامج التنمية بشكل تشاركي وتكون المقاربة والهيئات المكلفة بالإصدار المشترك للقرار المنصوص عليها سلفا بمقتضى نص تنظيمي؛ وهي المقاربة نفسها التي سارت عليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالمغرب؛

غير أنه بالاطلاع على التجربة الفرنسية، نلاحظ أنها قد ذهبت إلى أبعد من ذلك في مجال الإستشارة في اتخاذ القرار وتدبير الجماعات الترابية، حيث ينقسم أسلوب الإستشارة إلى نوعين: إستشارة مباشرة عن طريق الإقتراع وإستشارة منظمة داخل هيئات تحدث لهذا الغرض.

وفيما يخص الإستشارة المباشرة أو الشعبية، فهو أسلوب يمكن اللجوء إليه من قبل الجماعة

¹ - المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات.

الترابية المعنية لطلب رأي السكان حول القرارات التي تهمهم دون أن يكون هذا الرأي ملزماً. ويمكن أن تجرى الإستشارة بطلب من عدد معين من الناخبين، حيث تنظم بواسطة الإقتراع في مكاتب خاصة للتصويت ويجوز أن تشمل فقط الجزء من الجماعة الترابية المعني بموضوع الإستشارة. أما فيما يتعلق بالإستشارة المنظمة في هيئات، فإنها تتم بواسطة إحداث هيئات استشارية تحمل في الغالب إسم مجالس أو لجان كما ينص عليها القانون أو تترك الحرية في إحداثها للمجالس المنتخبة.

وحول هذا النوع من الهيئات الاستشارية، نجد في القانون الفرنسي "اللجنة الاستشارية للمرافق العمومية المحلية"؛ ويعتبر إحداثها إجبارياً في بعض المدن تضم ممثلين عن المنتخبين وعن الجمعيات المحلية، بالإضافة للجان الإستشارية الخاصة بكل مسألة ذات فائدة جماعية وتكون الجماعات الترابية لها كامل الحرية في إحداثها.

كذلك، نجد في النظام الفرنسي مجالس الأحياء والتي يعتبر إحداثها، هو الآخر، إجبارياً في بعض الحالات بحسب عدد السكان؛ ويكون مجال نشاطها محدداً في دائرة نفوذ الحي؛ ويمكن أن تتوصل من قبل الجماعة باعتمادات مالية لتغطية نفقات التسيير ومساعدات أخرى.

2- آلية تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات.

فارتكازاً على أحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور التي سبقت الإشارة إليها آنفاً، ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات⁽¹⁾ على أنه يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق مجموعة من الشروط عرائض تكون الغاية منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته من جدول أعماله، شريطة أن لا يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور.

هذا، وتعرف العريضة حسب القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بأنها " كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"

¹ - المادة 118 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

أما فيما يتعلق بتقديم العريضة إلى مجلس الجهة، فإنها تقدم إلى الرئيس وتحال إلى مكتب المجلس؛ وفي حالة قبولها، تعرض على الدورة المالية وتحال إلى اللجنة المختصة قبل عرضها على المجلس للتداول فيها. أما في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يكون قرار رفض العريضة معللاً ويصدر داخل أجل ثلاثة أشهر فقط بالنسبة للجماعات؛ أما بالنسبة للعمليات والأقاليم والجهات، فإن هذا الأجل يحدد في شهرين.

وتختلف شروط ممارسة هذا الحق بحسب ما إذا قدمت العريضة من قبل المواطنين والمواطنات أو من قبل الجمعيات.

وللإشارة، فإن التكريس الدستوري للمنهج التشاركي في تدبير الجهات والتنصيب القانوني عليه، لا يكفينا لتطبيقه على أرض الواقع بشكل يساهم بفعالية ونجاعة في التنمية الجهوية، مما يفرض مقارنة التحديات المطروحة أمام التدبير التشاركي للجهات من خلال تحليل المقتضيات القانونية السالفة الذكر، وكذا تناول الأهمية العملية لهذا الموضوع وآفاقته.

ثانياً: تحديات ممارسة التدبير التشاركي للجهات.

تواجه الممارسة العملية للتدبير التشاركي العديد من التحديات تجعلها موضع التساؤل حول مدى إعمالها ومساهمتها في التنمية الترابية، وتبرز هذه الصعوبات في المقتضيات القانونية المتعلقة بها، مما يستلزم التفكير في ضرورة تعزيز هذه المقاربة من الناحية العملية.

أ - قراءة نقدية للمقتضيات القانونية المتعلقة بالتدبير التشاركي للجهات.

إن مجرد القيام بقراءة متمعنة في المقتضيات التي سبق التطرق إليها أعلاه والمتعلقة بالتدبير التشاركي للجهات، يدفع بنا أن نسجل مجموعة من الملاحظات التي تصب في تحديد الصعوبات التي يمكن أن تعترض أجراً هذه الآليات على أرض الواقع بشكل سليم وصحيح يروم تحقيق الغايات والأهداف المرجوة من التنصيب القانوني عليها.

1- حول الآليات التشاركية للحوار والتشاور وهيئات الاستشارة.

لقد نصت المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور دون تحديد معايير موحدة لطبيعة هذه الآليات ولا بمجالات تدخلها، بل ترك

للقانون الداخلي لمجلس الجهة أمر الفصل في ذلك.

كما نصت المادة 117 من القانون التنظيمي على إحداث ثلاث هيئات موضوعاتية، وأشارت إلى طبيعة تركيبتها ومجالات تدخلها، غير أنه باستقراء هذه المقتضيات، يتضح أن معايير تركيبة ومجال تدخل هذه الهيئات، لم تحدد بشكل دقيق مما يمكن من إثارة مجموعة من الملاحظات.

فبالنسبة لتركيبية هذه الهيئات، نجد الهيئة الأولى المتعلقة بقضايا المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، يتم إحداثها بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني مما يفيد أن الجمعيات ستكون ممثلة في هذه الهيئة.

كما أنه وبغض النظر عما يمكن أن تثيره تمثيلية فعاليات المجتمع المدني في هذه الهيئة من إشكالات متعلقة بترك المجال مفتوحاً أمام النخبين الجهويين، وإمكانية تعيين فاعلين جمعيين على حساب آخرين استناداً إلى منطق الانتماءات السياسية والحزبية، فإننا نجد أن القانون التنظيمي لا يشير إلى وجود المجتمع المدني في الهيئة الاستشارية الثانية التي تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وذلك على الرغم من كون مجال اهتمامها مماثل لمجال تدخل الهيئة الأولى؛ ويتعلق الأمر بالمساواة ومقاربة النوع وقضايا الشباب، وهي كلها مجالات أفقية وشمولية؛ وتتعلق بفيئات اجتماعية معينة؛ ومقابل ذلك، فقد تم ربط إحداث الهيئة الاستشارية الثالثة التي تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي بكونه يكون بشراكة مع الفاعلين الإقتصاديين بالجهة.

أما بخصوص مجال تدخل هذه الهيئات، فإنه إذا كانت الهيئة الأولى والثانية معنيتان بالتدخل في مجالات متعلقة بقضايا المساواة ومقاربة النوع والشباب، نرى أن الهيئة الثالثة تعنى بمجال التنمية الاقتصادية. وبالتالي، فإن الأمر يتعلق بالجمع بين اهتمامات تشمل مواضيع مختلفة من حيث زاوية المقاربة القانونية، بدعوى أن قضايا المرأة والشباب هي قضايا تشمل جميع المجالات بما فيه الإقتصادي منها، في حين، أن هذا المجال يعتبر بعداً من أبعاد التنمية الجهوية إلى جانب الأبعاد التنموية الأخرى الاجتماعية والثقافية والبيئية والرياضية وغيرها.

وعلى مستوى آخر، فإن إحداث هيئات استشارية تهتم بقضايا المساواة ومقاربة النوع

والشباب يجعلنا نتساءل حول أهميتها على المستوى الجهوي، على اعتبار أن هذه المجالات هي من صميم السياسات المركزية للدولة، وأن برامج التنمية ينبغي أن تكون منسجمة مع السياسة العامة للدولة في هذه المجالات.

2 - تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني.

إن آلية تقديم العرائض من خلال شروط قبولها المنصوص عليها في مقتضيات القانون التنظيمي تطرح إشكالية مدى إمكانية إعمالها من الناحية العملية. وهنا يختلف الأمر بين تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين ومن طرف الجمعيات⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان تقديم العرائض من طرف الجمعيات يعتبر عمليا، ويمكن إعماله بسبب النظر لطبيعة الشروط النصوص عليها لقبول العريضة، فإن تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين يثير مجموعة من الصعوبات والإكراهات على المستوى العملي، حيث اشترطت المادة 120 من القانون التنظيمي توافر مجموعة من الشروط لقبول العرائض التي يتقدم بها المواطنات والمواطنين، ومن ضمنها أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا إقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة.

بالإضافة إلى ذلك، حدد عدد التوقيعات الذي لا يجب أن يقل في العريضة في ما بين 300 و 500 توقيعاً على أن يكون الموقعين موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شريطة أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب. وبالتالي، فإن صعوبة إعمال هذه الآلية من طرف المواطنات والمواطنين تتجلى في تحدي جمع العدد المطلوب من التوقيعات، ثم، أن يكون الموقعون موزعون على جميع عمالات وأقاليم الجهة.

إن هذا الشرط الأخير يجد صعوبة تحقيقه في كون المجال المكاني لموضوع العريضة قد لا يهم بالضرورة جميع عمالات وأقاليم الجهة، وأنه قد يقتصر فقط على إقليم واحد أو اثنين؛ وبالتالي، لن يهم المواطنين القاطنين بالعمالات والأقاليم الأخرى، مع العلم أن مجموعة من

¹ - احمد اجعون: "الجهوية المتقدمة واللامركزية الإداري: قراءات متقاطعة"، المرجع السابق، ص 60.

الإختصاصات الذاتية للجهة تكتسي طابعا ترابيا وفئويا مثل تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي وإنعاش أسواق الجملة الجهوية وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية وغيرها.

وعلى عكس ما سبق ذكره، فإن تقديم العرائض من قبل الجمعيات، يكفي لقبولها، أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، ثم أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

ويلاحظ أن المشرع بذلك يكون قد وضع وسيلتين لتقديم العرائض إلى مجالس الجهات تختلفان جوهريا في شروط قبولهما، بالرغم من كون الغاية من ذلك، تبقى واحدة وهي العمل على إشراك الساكنة في تدبير الجهات والجماعات الترابية. ومن الناحية العملية، يبقى تقديم العريضة من طرف الجمعيات أيسر الطرق من طرف المواطنين والمواطنات عوض البحث عن إستيفاء شروط قد يكون عسيرا بالنظر للأسباب المذكورة.

ومما يؤكد ذلك، عدم اهتمام فئات واسعة من المواطنين بالشأن العام المحلي والجهوي؛ وهو ما يتجسد في عدم مواكبة وتتبع الجهات والجماعات الترابية والإستفادة من هامش "الرقابة" التي يمكن أن يمارسها المواطن على المنتخبين من خلال الوسائل المتاحة أمامه؛ وهو وضع ليس وليد علاقة بين مجالس الجهات والجماعات الترابية والمواطنين، وإنما يبتدئ من المرحلة الإنتخابية من خلال ضعف المشاركة الإنتخابية للسكان في اختيار ممثليهم بالمجالس المنتخبة.

وانطلاقا من هذا، وحتى لا يظل التدبير التشاركي للجهات والجماعات الترابية حبيس المقتضيات القانونية، ومجرد مبادئ صورية، لا يتم إعمالها بالشكل المطلوب؛ فإن الأمر يستدعي التنصيص على مقتضيات قابلة للتطبيق على أرض الواقع.

ب - رهانات تقوية المقاربة التشاركية في تدبير الجهات.

إن تكريس التدبير التشاركي للجهات يرتبط أولا بمدى الإرادة العامة للمنتخبين في تفعيلها ووعيهم بأهميته. فإذا كان التدبير التشاركي يمثل آلية أساسية ومطلبا ملحا يفرض نفسه على جميع الفاعلين لتحقيق مطلب التدبير الجيد والفعال وتحسين التنمية الجهوية، فإنها، في الوقت نفسه، تشكل تحديا يصعب تحقيقه في ظل واقع الممارسة الميدانية.

وبغض النظر عن النقائص التي تعتري اعتماد آليات التدبير التشاركي وعن محدودية هذه الآليات، مقارنة مع ما هو معمول به في التجارب المقارنة، فإن وضع هذه المقاربة وتفعيلها يقوم على الإنخراط الكلي والجاد لمختلف الفاعلين، إضافة إلى اعتماد تصور إصلاحي قائم على نظرة شمولية وعلى مجموعة من الدعامات والأساسيات يمكن تلخيصها في ما يلي:

- التوفر على منتخبين مسؤولين منفتحين وذوو كفاءة تؤهلهم لمسايرة الأساليب التشاركية والتواصل مع مختلف الفاعلين الأساسيين في التدبير، وعلى رأسهم المواطن المحلي، بما لا يؤثر على السير العادي لعمل الجماعة الترابية المعنية⁽¹⁾.

- مجتمع مدني محترف ومسؤول ذا قوة احتراافية وازنة ونوعية بحكم قربه من المواطن وإطلاعه على انشغالاته وانتظاراته ووضع معايير دقيقة وموضوعية لاختيار الفاعلين والجمعيات التي يمكن أن تكون ممثلة في هيئات التشاور المحدثه لدى مجالس الجهات.

- ساكنة محلية مواطنة واعية بحقوقها والتزاماتها منخرطة في تحقيق التنمية المحلية من خلال منحهم حق المساهمة في النقاشات العمومية بشكل مباشر أو بصفة غير مباشرة، وذلك عن طريق توعية المواطنين بالمقتضيات الدستورية والقانونية المتعلقة بآليات التشارك في تدبير الجهات والجماعات الترابية وإعدادهم للقيام بهذه الأدوار.

- اعتماد آليات لتقييم وقياس التدبير التشاركي وأثره على التنمية الجهوية والمحلية، من خلال معرفة مدى رضي المشاركين في عملية التشاور وجودة ودقة الموضوعات التي تم التشاور بشأنها، ومدى الانخراط الفعلي للساكنة المعنية ومعايير تحديد الفاعلين والجمعيات المكلفين بالتشاور وعدد العرائض المقدمة من طرف المواطنين والجمعيات ونوعية النقاط المقترحة ومدى أهميتها في التنمية، ثم مدى انتشار المعلومة والتواصل مع المواطنين.

(1) احمد اجعون: "الجهوية المتقدمة واللامركزية الإداري: قراءات متقاطعة"، مرجع سابق، ص 62.

ولا بد من الإشارة إلى أنه إذا كانت المقتضيات الدستورية والقانونية قد منحت الجهات والجماعات الترابية الأسس التي ستمكن من اعتماد مقاربة جديدة في تدبير الشأن المحلي بإدخال آليات متطورة تعتمد على التواصل والتضامن والتشارك والتعاون في جميع المجالات، وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية البشرية، إلا أنه يظل القانون وحده غير كاف لتجسيد هذه الأهداف ما لم يتم اتخاذ تدابير عملية على أرض الواقع؛ ويبقى ذلك رهينا بمدى المكانة الحقيقية التي تضطلع بها أساليب التدبير التشاركي لدى الفاعلين والمنتخبين وصناع القرار، وكذا بمدى الإنعكاس المباشر لاعتمادها على التنمية الترابية وتحقيق حاجيات الساكنة، على اعتبار أن ذلك يظل هو الهدف الأسمى في كل سياسة أو تدبير أو إجراء عمومي.

الفصل الثاني: متطلبات المقاربة الجهوية واختلالات اللاتمرکز الإداري.

إن اللاتمرکز والجهوية هما وجهان لعملة واحدة. وهي عملة التنمية المحلية المندمجة والمستدامة؛ بحيث لا يمكن بلوغ الأهداف المحلية دون أن يكونا موجودان معاً ومتعاملان في نفس الوقت. وإذا كانت الجهوية قد عرفت نوعاً من التطور بعد إصدار القوانين التنظيمية الجديدة على الأقل من الناحية القانونية، فإن اللاتمرکز لا ينبغي أن يكون حبيس الرفوف أو طي النسيان، بل ينبغي أن يمنح للاثنتين نفس التقدير والتقييم إذا أرادها المغرب حكمة ترابية قوامها الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع. وإذا كانت اللامركزية الجهوية هي الغاية، فإن اللاتمرکز الإداري يُعد الوسيلة لتحقيق تلك الغاية، عبارة أطلقها الملك الحسن الثاني في المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية.

لقد أجمع الباحثون والمهتمون بموضوع الجهة أن اللامركزية الجهوية أصبحت البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية، بحيث تشكل شرطاً جوهرياً لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على تحقيق توازن بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري، تمنح للسكان حق إدارة شؤونهم بالشكل الذي يجعل عملية اتخاذ القرار تستجيب لتنمية الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية؛ بل الأكثر من ذلك، هناك العديد من متطلبات الجهوية المتقدمة من اللاتمرکز الإداري بالمغرب (المبحث الأول)؛ ومما يركي هذا الطرح أن المبتغى الجوهري يرتكز على أساس توسيع دائرة المهام عن طريق توزيعها بين مختلف المستويات الإدارية الخاضعة للدولة. ومن أجل تحقيق ذلك والوصول إلى المبتغى المنشود، ينبغي على الدولة أن تتجاوز اختلال اللاتمرکز وتأثيراته على السياسة الجهوية بالمغرب (المبحث الثاني).

المبحث الأول: متطلبات المقاربة الجهوية من اللاتمرکز الإداري.

تحتل الجهوية المدعومة باللاتمرکز مكانة مهمة في الترسنة القانونية للحكامة المحلية الجيدة ووسيلة أساسية لدمقرطة تدبير الشؤون العامة عن طريق مشاركة المحيط في اتخاذ القرار الجهوي والوطني، وذلك تخفيفاً للثقل السلطوي للسلطة المركزية الذي أصبح يشكل أحد الأسباب الرئيسية لتعذر وتأخر التنمية الجهوية. أما اللاتمرکز فهو أداة أساسية لتدعيم اللامركزية

والديمقراطية المحلية في المغرب وتقليص الفوارق والإختلافات بين المدن والقرى وبين مختلف مناطق المملكة. ومن هنا، يمكن القول أن المبادئ الدستورية ودورها في إعادة رسم العلاقة بين الجهة والدولة هي مسألة بادية للعيان ولا شك فيها (المطلب الأول)، وتبقى مدعومة بتمظهرات اللاتمركز الإداري وترسيخ الحكامة الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ الدستورية ودورها في رسم العلاقة بين الجهة والدولة.

إن الوصول إلى شكل من التوازن في العلاقة بين الجهة والدولة يستدعي توفر مجموعة من الشروط الضرورية والتي لا بد منها. وأهم هذه الشروط تواجد مرتكزات ومحددات قوية وواضحة لتوزيع الاختصاصات بين المركز والمحيط. وبناء على ذلك، فالجهوية المتقدمة التي تعتبر مكسبا ديمقراطيا لفائدة التنظيم الترابي بالمغرب تلح بشكل قوي على ضرورة توفير سبل تقوية الآليات والميكانيزمات الأساسية والجوهرية المتعارف عليها لتوزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة.

ومما يرسخ ويعزز الدور الريادي للجهوية المتقدمة في التنظيم الترابي للدولة، ما نص عليه دستور 2011 من إقرار بصدارة الجهوية؛ وهو إقرار يعد ضمانا أساسية لإعطاء الجهة أهمية خاصة ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي المغربي والإرتقاء بها إلى أقصى درجة ممكنة من اللامركزية⁽¹⁾، عن طريق توزيع الاختصاصات على أساس مبادئ دستورية محددة، يساهم اعتمادها في تجلية الغموض عن كثير من جوانبها والحد من التداخل الذي قد سجل بين اختصاصات الدولة والجهة.

ومن بين هذه المبادئ الدستورية التي تساهم بشكل كبير في توزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة، نجد مبدأ التفريع، لما له من أثر مباشر على عملية تقسيم الاختصاصات؛ ومبدأ التدبير الحر الذي هو الآخر يفرض تمتيع الجهة باختصاصات وصلاحيات مهمة وذاتية؛ وإلى جانب ذلك، مكانة الصدارة التي تضع الجهة في مرتبة متميزة داخل التنظيم الترابي للدولة؛ وكذلك، مبدأ التضامن والشراكة والتعاون والاستقلال المالي....؛ فهذه المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهات، هي كلها ضمانات لوجودها ولحرياتها. وهذا التواجد يترتب عنه عددا من المعايير

1 - سارة الخمال: "أفاق الجهة بالمغرب"، مرجع سابق، ص6.

والمقتضيات التشريعية والتنظيمية تدخل في القوانين المنظمة للجماعات الترابية عامة. وهو ما جعل المغرب أمام تجربة تتطلب دائما المواكبة والتقييم، ثم الإصلاح المستمر، نظرا لتنصيب الدستور على مبادئ هي أساسية للامركزية الترابية، معظمها جديد ويسجل لأول مرة في النص الدستوري⁽¹⁾، وهو ما يدعو إلى دراسة مسألة توزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة (الفقرة الأولى)، ثم الدعامات الأساسية لهذا التوزيع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة على ضوء المبادئ الدستورية والأسس التنظيمية،

إن محددات دور واختصاصات الجهة المتقدمة لا يجب طرحها وتنفيذها إلا عبر إستراتيجية قادرة على تحقيق التوازن والتكامل بين دور الجهة والدولة والعمل على تحديد مسؤولية كل طرف في مجالاته عن طريق نظرة شمولية تركز على أساس دراسة معمقة لتحديد ما يمكن أن تقوم بها الجهة والدولة من أدوار ووظائف آخذة بعين الاعتبار الأوضاع السياسية والإقتصادية للدولة.

لذلك، يطرح تصنيف الاختصاصات، حتى في الدول المتقدمة في مجال اللامركزية الترابية، العديد من الإشكالات ويتميز تصنيفها عموما بثلاث مستويات من الاختصاصات؛ حيث يعطي المستوى الأول فيه للاختصاصات الخاصة أو الحصرية للدولة كتلك المتعلقة بمظاهر السيادة كالدفاع والأمن والدبلوماسية...، والمستوى الثاني الذي يعبر عن الاختصاصات الخاصة بالجماعات الترابية المستقلة والتي تتمحور حول كل ما يتعلق بالشؤون التنموية والاجتماعية، وأخيرا، هناك مستوى ثالث معقد، وهو المستوى المرتبط بالاختصاصات المقننة؛ إلا أن هذا المستوى غالبا ما يفرز فجوات في الممارسة⁽²⁾ مما يستدعي الإجهاد الدائم في إيجاد حل لملء تلك الفجوات.

وبناء على ما سبق، نتساءل بهذا الخصوص عن محددات مبدأي التفريع والتدبير الحر (أولا)، ثم أسس التوازن في العلاقة بين الجهة والدولة (ثانيا).

¹ - Amal Mecherfi: "Les Collectivités territoriales dans La Constitution marocaine/ Op Cit P 90.

² - محمد بويوش: "قضية الصحراء ومفهوم الاستقلال الذاتي"، مجلة وجهة نظر، عدد: شتاء 2005، ص 60.

أولاً: التفريع والتدبير الحر مبداءان دستوريان لتحديد اختصاصات الجهوية

المتقدمة.

إن من المبادئ الدستورية ذات الإنعكاس المباشر على تحديد الاختصاصات بين الجهة والدولة هناك مبدأ التفريع الذي يتحكم في العملية التوزيعية للصلاحيات بشكل أساسي، وهو مبدأ يعتبر من مستجدات دستور 2011 بشأن تأطيره للجماعات الترابية، وقفزة نوعية تدفع باللامركزية إلى مصاف ما تقوم به نظيراتها في الدول المتقدمة في هذا المجال.

وإلى جانب هذا المقتضى الدستوري الهام، يأتي مبدأ التدبير الحر، شأنه شأن سابقه من حيث التأطير الدستوري وأهميته في تحديد الاختصاصات المراد إنطاقتها للجهة وكيفية ممارستها لها.

أ- مبدأ التفريع: Le Principe de la subsidiarité

يرتكز مبدأ التفريع على فكرة منح كل صنف من أصناف التنظيم الإداري الترابي اختصاصات واضحة تحدد وتوزع بتراتبية، حيث يسند لمستوى ترابي معين ما يعجز المستوى الترابي الأدنى منه القيام به؛ فهو يعطي معنى حقيقي لإدارة القرب التي تعمل اللامركزية على تحقيقها⁽¹⁾.

وتطبيقاً لهذا المبدأ، فالإقليم يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكفل بما لا يمكن للجماعات الترابية الأخرى أن تحقيقه، والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات الترابية الأخرى في مستوياتها الثلاث⁽²⁾.

1- مبدأ التفريع: السياق والدلالات.

يعد مبدأ التفريع من أهم المبادئ الأساسية الضابطة لتنازعية وتنافسية الاختصاصات⁽³⁾ بين

¹ - Amal Mecherfi: Les Collectivités Territoriales Dans La Constitution Marocaine Op Cit P 103.

² - دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14 - 111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 57.

³ - نجيب الحجيوي: "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية - حوارات، العدد، سنة 2015، ص 81.

الدولة والجهات فيما بينها؛ ويعد من مبادئ القانون العام الدولي؛ استعمل لأول مرة، في هذا الإطار، كمعيار لتوزيع الإختصاصات بين المجموعة الأوروبية والدول الأعضاء في معاهدة ماستريخت سنة 1992. واستعمل هذا المبدأ كذلك في العلاقات الدولية فيما يخص دور الأمم المتحدة في تطبيق مبدأ حق التدخل أو واجب التدخل ليعني ضرورة توزيع الإختصاصات والسلطات بين الدول والمنظمات الدولية.

هذا، وقد انتقل مبدأ التفريع من القانون العام الدولي إلى القانون العام الداخلي؛ ولهذا، ارتبط في فرنسا بمجال اللاتركيز، حيث تتم معالجة الشؤون على المستوى المحلي، ويبقى تدخل السلطة المركزية استثنائيا؛ وقد أثار اعتماد هذا المبدأ في فرنسا نقاشا دستوريا بحجة ارتباطه بالدول الفيدرالية، ويصعب تطبيقه في حالة فرنسا⁽¹⁾.

وفي المغرب، وبعد الإشارة إلى هذا المبدأ ضمن وثائق المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية سنة 1998، أكدت المبادرة الوطنية للتفاوض بشأن الحكم الذاتي لجهة الصحراء المغربية على توزيع الإختصاصات وفقا لمبدأ التفريع، حيث تم اعتماد هذا المبدأ كأساس لتوزيع الإختصاصات بين الدولة وجهة الحكم الذاتي؛ وهذا ما نستشفه من خلال مقتضيات الفقرتين الخامسة⁽²⁾ والسادسة⁽³⁾ المتعلقة باختصاصات جهة الصحراء والدولة على التوالي؛ بينما تطرقت الفقرة 17 لمبدأ التفريع بشكل صريح، حيث نصت على أنه "... تمارس الإختصاصات التي لم يتم التنصيب على تخويلها صراحة باتفاق بين الطرفين وذلك عملا بمبدأ التفريع"⁽⁴⁾.

هذا، ونظرا لأهمية هذا المبدأ، فقد تبناه المشرع المغربي في دستور 2011 وجعل منه مبدأ أساسيا وآلية لتوزيع الإختصاصات بين مختلف الهيئات الترابية، وذلك بموجب الفقرة الأولى للفصل 140 من الدستور في بابه التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، والتي تنص على أن: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات

¹ - إبراهيم أوليت: "بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011"، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 26 و 27 أبريل 2013، تحت عنوان "الجهوية في الدول المغربية: أية آفاق؟"، إشراف أمال المشرقي، مطبعة المعارف الجديدة، 2014 الرباط، ص: 44

² - الفقرة الخامسة من المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكما ذاتيا: "سيتولى سكان الصحراء، وبشكل ديمقراطي، تدبير شؤونهم، REMALD، عدد 63، الطبعة الأولى 2009، ص 161.

³ - الفقرة السادسة من المبادرة المغربية، فقد نصت على أنه: "تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة، لاسيما الدفاع والعلاقات الخارجية والاختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك، أمير المؤمنين"، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁴ - الفقرة 17 من المبادرة المغربية، نفس المرجع السابق، ص 163.

مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"⁽¹⁾.

وقد نص على ذلك القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات في مادته السادسة، حيث أكد على أنه: "طبقاً للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور، وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه؛ وتمارس أيضاً الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة".

2 - تطبيقات مبدأ التفريع وإشكالاته القانونية على ضوء الجهوية المتقدمة.

يرتبط مفهوم مبدأ التفريع بإرادة المشرع الذي يعمل على توزيع الاختصاصات⁽²⁾، وبذلك، فالتنزيل القانوني لمبدأ التفريع الدستوري بالمغرب يطرح بعض الإشكالات، أولها أن الفلسفة العامة لمبدأ التفريع تركز على أن لا يتدخل مستوى ترابي إلا في حالة عندما يعجز المستوى الترابي الأدنى منه على القيام باختصاص معين⁽³⁾. وهنا، نتحدث عن نقل الاختصاصات من الأسفل أي الجماعات الترابية إلى الأعلى أي الدولة؛ في حين، أن الدستور والقانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات، في مضامينهما لمبدأ التفريع، لم تتم الإشارة إلى هذه العملية، بل تم نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات دون إمكانية النقل المقابل، خاصة وأن إمكانات الجماعات الترابية (الموارد المالية، الموارد البشرية، الخبرة التقنية...) ضعيفة وليست ثابتة، وأن مسألة عجزها عن ممارسة اختصاص من الاختصاصات المنوطة بها واردة بشكل كبير.

هذا بالإضافة إلى أن المشرع الدستوري نص على مبدأ التفريع بدون تحديد مضمونه، فترك ذلك للقانون التنظيمي واجتهاد المحكمة الدستورية؛ أما في فرنسا، فلم ينص دستوراً على هذا المبدأ، بل أقره من خلال تعريفه معتبراً أنه يعني إسناد الاختصاص لمستوى من مستويات الجماعات الترابية الأكثر قرباً وفعالية لممارسة أفضل من غيره؛ وبتعبير آخر، إذا أسند اختصاص

¹ - الفصل 140 من دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91 11 1 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتلويخ 28 شعبان 30 يوليو 2011.

² - Tarik Zair: "Le principe de libre administration des collectivités territoriales. Op. Cit. P19.

³ - فاطمة الزهراء بنحمر: "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في المغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، 2011-2012، ص 79.

لجماعة ترابية معينة، ينبغي أن تمارسه بشكل أحسن مما كانت تمارسه جماعة عمومية أخرى (الدولة مثلا في حالة نقله إلى الجماعة المعنية)، سواء من حيث القرب أو الإقتصاد أو النفقات أو السرعة في الإنجاز أو الجودة في الخدمات⁽¹⁾.

هذا، وتجب الإشارة إلى أن ترسيخ مبدأ التفريع كأساس توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة، يتعين أن يسبقه مبدأ آخر، وهو مبدأ تحديد توجه خاص بالتنظيم الجهوي، بحيث يكون للجهة توجه ودور محددين كالتوجه الإقتصادي وتحفيز وجلب الإستثمارات، ويكون للدولة أيضا توجه خاص، بحيث تتوفر للوظائف السيادية والأمور الهامة⁽²⁾.

ب - مبدأ التدبير الحر: le Principe de libre administration

وحتى يكون المشرع منسجما مع ما منحه للجهات من اختصاصات، كان لا بد أن يعطي للجهة الحق في تدبير شؤونها بطريقة مباشرة خاصة على مستوى اختصاصاتها الذاتية، وإلا سيكون ذلك الحجم من الصلاحيات والاختصاصات بدون فائدة ولا جدوى.

وبذلك، جاء دستور 2011 بمستجد مهم يتمثل في تنصيبه على مبدأ التدبير الحر في الفصل 136؛ غير أن أخذ المخاطرة في تحليل مبدأ التدبير الحر يفرض الكثير من الحذر فيما يتعلق بالمنهجية أو الطريقة المعتمدة⁽³⁾، خاصة وأن صعوبة تحليل هذا المبدأ، تزداد عند الإعراف به دستوريا وإدماجه في مجموع المقتضيات القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية.

1 - مبدأ التدبير الحر ودوره في ممارسة الجهة لاختصاصاتها.

يعتبر التدبير الحر شرطا أساسيا لفعالية اللامركزية⁽⁴⁾؛ وبذلك، نص دستور 2011 على مبدأ التدبير الحر من خلال الفصل 136، حيث أكد على أنه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم،

¹ - محمد بوجيدة: "اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 27 و 26 ابريل 2013، تحت عنوان "الجهوية في الدول المغربية أية أفاق؟"، إشراف أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص 116.

² - عادل تميم: "البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية، على ضوء الجهوية المتقدمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2015 - 2016، ص 367.

³ Tarik Zair le principe de libre administration des collectivités territoriales Op Cti-P 22

⁴ - Amal Mecherfi: "Les Collectivités Territoriales Dans La Constitution Marocaine." . Op.Cit. P.57.

والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة ". وتضمن أيضا الفصل 146 من الدستور مبدأ التدبير الحر بشكل واضح وصريح في الفقرة الأخيرة منه، حيث يحيل على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ وقواعد وشروط تنظيم وتدبير الجماعات الترابية، بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.

فالتكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر يحمل، في طياته، إشارة واضحة على منحه مكانة خاصة ومتميزة إلى جانب المبادئ الأخرى، وعلى ضرورة احترامه، علاوة على أنه يعد ضمانا تمنع من التراجع عليه إلا بتعديل دستوري⁽¹⁾.

هذا، ويسجل هنا شرح واضح بين التبنّي النظري القوي لمبدأ التدبير الحر بسمو القاعدة القانونية التي أسست له وبين التطبيق الفعلي المتواضع والمحدود للمبدأ، بالنظر للقيود التي تحد من نطاقه وتقيد مداه؛ ومن بين هذه القيود، محدودية الموارد المالية؛ إذ لا يمكن تفعيل التدبير الحر للجهات دون تمكينها من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد أدنى من الإستقلال المالي حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة⁽²⁾.

2 - الآليات الضرورية لتفعيل مبدأ التدبير الحر.

لتفعيل الجهة مبدأ التدبير الحر في ممارسة صلاحياتها، نص دستور 2011 بموجب الفصل 140 بالفقرة منه، على أن: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل إدارتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها"⁽³⁾. وقد عمل القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات على تأكيد ما ورد في الدستور، حيث نص في المادة 102 منه على أنه: "تطبيقا لإحكام الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور، يمارس رئيس الجهة بعد مداولات المجلس السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية..."

¹ - احمد اجعون: "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص 52 .

² - احمد اجعون: "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص 43 .

³ - الفقرة الثانية من الفصل 140، دستور 2011 ، " تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

فالسطة التنظيمية تشكل إحدى أهم الوسائل القانونية الموضوعة رهن إشارة الجهات لممارسة شؤونها بحرية في إطار أن تحترم السطة التنظيمية التشريع الوطني ومجالاته الحصرية. وتطرح السطة التنظيمية بالمغرب عدة إشكاليات وتأويلات، وإن كان يشكل الإعراف للجهات وللجماعات الترابية بالسطة التنظيمية ضماناً أساسية للتطبيق الحقيقي لمبدأ التدبير الحر، فإن التنصيص عليه يكتنفه الكثير من الغموض، مما يجعل من الصعوبة بمكان تحديد معالم السطة التنظيمية وطبيعتها للجهات والجماعات الترابية⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد، فالسطة التنظيمية لا يمكن اعتبارها سلطة أصلية وأولية ومستقلة، بل تعد سلطة ثانوية تمارس في الميادين المقررة في النصوص؛ وذلك راجع إلى المجال التنظيمي الذي هو غير قابل للتقاسم بين الجماعات الترابية ورئيس الحكومة، لكون الدستور لم يخول للجماعات الترابية سلطة تنظيمية لتنفيذ القوانين، على عكس رئيس الحكومة الذي يمنحه الفصلين الدستوريين 89 و90 السطة التنظيمية لتنفيذ القوانين.

هذا، ومن الآليات الأخرى لممارسة الجهة لمبدأ التدبير الحر، تمكينها من الموارد المالية اللازمة، أي توفرها على حد أدنى من الإستقلال المالي عبر توفرها على موارد مالية لممارسة اختصاصاتها وعلى درجة من الإستقلال لصرفها. كما يلاحظ أن عدم كفاية الموارد المالية قد يكون مصدراً للتدخل ولاسيما من جانب الدولة؛ وبالتالي، يسهم في تعريض مبدأ التدبير الحر للخطر⁽²⁾. لذلك، من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارة الجهات بما يتيح فرصة ممارسة تلك الإختصاصات بالحرية اللازمة.

كما أن نقل الإختصاصات يجب أن لا يشكل أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير بعض المشاريع غير المنتجة ونقل عبئها إلى الجهات. وفي هذا الإتجاه، يقر المجلس الدستوري الفرنسي بأن القواعد القانونية المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الإختصاصات، يجب أن لا تؤدي إطلاقاً إلى تخفيض موارد الجماعات الترابية، حتى لا يشكل ذلك مساساً بمبدأ التدبير الحر⁽³⁾.

1 - احمد بوسيدي: "الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنبر القانوني، العدد 4، السنة 2013، ص 142.

2 - Tarik Zair: "Le Principe de libre administration des Collectivites Territoriales." Op. Cit. P 22.

3 - احمد اجعون: "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص: 44 .

ثانياً: أسس التوازن في العلاقة بين الجهة والدولة.

إن عملية البحث عن علاقة متوازنة في الإختصاصات بين الجهة والدولة هي عملية دقيقة، لأنه من العبث الإنسياق والتسرع في منح الإختصاصات للجهة بغية تحقيق التوازن دون أن تكون هناك إستراتيجية واضحة المعالم تستند على مرتكزات قوية وتضمن تفعيل جهوية مستقبلية أكثر اتزاناً وأكثر ترسخاً، آخذة بعين الإعتبار الظروف الراهنة بنظرة تشخيصية مع اعتماد رؤية استشرافية لتحقيق الرهانات التنموية الكبرى للدولة.

كذلك، إن القيام بإصلاحات وتعديلات تروم إحداث التوازن في الإختصاصات بين الجهة والدولة لن تكون دون جدوى إذا لم يتم توفير أسس تساعد على استمرار هذا التوازن في الإختصاصات. وأول هذه الأسس هو نوع العلاقة التي تربط الجهة بباقي المستويات الترابية الأخرى، وهو شرط لا مناص منه حتى تتضح البنية التنظيمية للتدبير الترابي. وفي هذا الإتجاه، منح المشرع للجهات مكانة الصدارة على باقي الجماعات الترابية. ومن الأسس الأخرى كذلك، الآليات الضرورية لتوزيع الإختصاصات كالأسلوب المعتمد في هذا التوزيع والمتمثل في التتبع الحصري للإختصاصات، علاوة على الهندسة التنظيمية لتوزيع الإختصاصات والتي من الضروري أن تتميز بالمرونة والوضوح.

أ - مكانة الصدارة للجهة: مبدأ دستوري.

يعتبر تخويل الجهات الصدارة على باقي الجماعات الترابية من أهم المدخلات القانونية التي تعطي مكانة قوية ومتميزة للجهة في التنظيم اللامركزي الترابي؛ وبالتالي، تغيير في موازين القوى التي كانت تحكم العلاقة بين الجهة والدولة؛ وهي علاقة عرفت اختلالاً كبيراً على جميع المستويات لصالح الدولة وممثليها في الجهة. فمكانة الصدارة تجعل من الجهة إطاراً ترابياً قادراً على أن يكون شريكاً للدولة في حل المشاكل التنموية، وليس فقط مجرد إطار للتركيز الإداري، وذلك، في إطار علاقة واضحة تحتكم إلى الفعالية والجودة في التدبير، إلا أن إناطة الجهة مكانة الصدارة مقيد بشرطين أساسيين:

- القيد الأول: الصادرة، ليست مطلقة في جميع المجالات، وإنما فقط فيما يخص إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب.

- القيد الثاني: هو أن مكانة الصادرة لا تسمح للجهة بأن تمارس أي نوع من الوصاية على مستوى ترابي آخر، وهو نفس التوجه المعمول به في فرنسا، حيث يؤكد الفصل 72 من الدستور الفرنسي على:

1- مكانة صدارة الجهة في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية:

بمقتضى القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، يضع المجلس الجهوي تحت إشراف رئيسه، خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات؛ ويعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة اعتباراً لنوعيتها وتوطينها وكلفتها لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية⁽¹⁾.

ويتعين أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية:

- تشخيص حاجيات وإمكانيات الجهة.

- تحديد أولويات الجهة.

- تقييم الموارد والنفقات التقديرية الخاصة بالجهة للسنوات الثلاث الأولى.

- الأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

وفيما يخص تفعيل برنامج التنمية الجهوية، فقد أجاز القانون التنظيمي للجهات، وفي حالة

¹ - المادة 83 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات.

الحاجة إلى ذلك، تفعيل البرنامج في إطار تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين⁽¹⁾. كما يجب على الجهة مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية عند وضع الميزانية في الجزء المتعلق بالتجهيز في حدود مواردها⁽²⁾؛ ويمكن للجهة تحيين برنامج التنمية الجهوية ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ⁽³⁾.

ومن التحديات المفروضة أمام برنامج التنمية الجهوية هو إلزام المشرع للجهات بضرورة التناسق وعدم التعارض أثناء إعدادها لبرامجها ومخططاتها مع المخططات الوطنية، الأمر الذي سيؤدي إلى تقييد مبدأ التدبير الحر الذي تتمتع به الجهة. وعليه، بات من الضروري أن تفرض على الدولة إعادة النظر في طريقة تخطيطها في اتجاه دعم المقاربة الترابية بدل المقاربة القطاعية الصرفة⁽⁴⁾.

ومن التحديات الأخرى التي ستواجه برنامج التنمية الجهوية، هي أشكال تدخل الولاية والعمال في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية، حيث يستمد الولاية والعمال شرعية تقديم المساعدة التي يستلزمها تنفيذ هاته المخططات من كونهم ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، مما يجعل منهم الساهرين، من الدرجة الأولى، على تأمين التنفيذ اللازم للسياسات التنموية، غير أن هذا التدخل تحت غطاء التنسيق والمساعدة قد ينطوي على معنيين: أحدهما إيجابي والآخر سلبي.

فبالنسبة للمدلول الإيجابي، فإنه يركز من خلال تقديم الولاية والعمال على التوجهات والآراء التي يتطلبها التنزيل السليم لتلك المخططات والبرامج التنموية أو من خلال ما يتوفرون عليه من إمكانيات وموارد سواء البشرية منها أو التقنية أو معطيات أو خبرات لازمة، نظرا لانعدام توفر المجالس الجهوية على إدارات قوية، تمكنها من الإضطلاع بتدبير شؤونها بمعزل عن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم. وقد يتخذ شكل المساعدة، مساهمة الولاية والعمال باعتبارهم مندوبين للحكومة، ووفق ما يتمتعون به من صلاحيات من إبلاغ كل وزير بتقارير

1 - المادة 83، نفس المرجع السابق.

2 - المادة 84، نفس المرجع السابق.

3 - المادة 85، نفس المرجع السابق.

4 - أحمد اجعون: "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص 50.

مفصلة عن حالة الإستثمار المقررة من قبل الحكومة المركزية؛ ولهم، في هذا الشأن، أن يقترحوا أي تدبير يرون فيه مصلحة وفائدة لتحقيق الإستثمارات الداخلة في اختصاص الوزير المعني كما ينص على ذلك الفصل الثامن من اختصاصات العمال الصادر في سنة 1993⁽¹⁾.

أما المعنى السلبي لهذا التدخل، فقد يتخذ شكل التدخل في تدبير الشؤون الجهوية والمحلية لهذه الجماعات من خلال ربط تقديم إمكانيات المساعدة التي يتطلبها تنفيذ المخططات التنموية مع أعمال بعض التوجهات المقترحة من قبل الولاية والعمال وهو ما من شأنه أن يحد من استقلالية الجماعات الترابية. وبالتالي، يصيب في العمق الإصلاحات القانونية والتنظيمية والمكتسبات الخاصة بالجهوية⁽²⁾.

2- صدارة الجهة في إعداد وتتبع التصاميم الجهوية لإعداد التراب.

لا شك أن التدبير المركزي لمجال إعداد التراب الوطني لا ينتج عنه نتائج سليمة، بل اعتبر البعض أن أحد الأسباب الرئيسية لفشل سياسات إعداد التراب الوطني عائد للدور الإحتكاري الذي تمارسه الدولة في هذا الميدان. فهاته المقاربة المتجاوزة في تدبير المجال، دفعت المشرع بوضع الجهة في صميم عملية إعداد التراب بمقاربة جهوية تقوم على أساس الديمقراطية وتقريب الخدمات من المواطنين وإشراك هؤلاء في اتخاذ القرار عبر مجالسهم المنتخبة بصفة مباشرة.

وبموجب القانون التنظيمي رقم 14-11 المتعلق بالجهات يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب كوثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي، وذلك في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة⁽³⁾.

وقد ألزم القانون التنظيمي للجهات السالف الذكر الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات

¹ - بجيجة العربي: "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: أي دور للولاية/ العمال من خلال الدستور؟"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29 - 30 السنة 2015، ص: 158.

- نفس المرجع السابق، نفس الصفحة².

³ - المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

العمومية والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد في شأنها، غير أن القانون المذكور لم يتطرق لحالة رفض أو تماطل هاته المؤسسات أو عدم أخذها بعين الاعتبار مضامين هذا التصميم والجزاء المترتبة عن ذلك؛ وقد يبدو أن إعداد التراب ليست له أية علاقة وثيقة وضرورية مع اللامركزية، وأن هذه العلاقة تنبني على التعارض والتناقض، غير أن تحليل جوهر وأهداف كل من المفهومين يثبت أنه بالإمكان تصور هذه العلاقة في إطارها الجدلي والتكاملي.

إن إعداد التراب بترسالة قانونية وتقنية ذات فعالية تستطيع أن تهيء فضاء ومجالاً يسمح بتوزيع متكافئ لخيرات البلاد وبتنمية مندمجة ترفض الإقصاء والتهميش وتعطي الاعتبار لخصوصية الجهة ومحيطها. فإعداد التراب يعتبر كبحت في إطار جغرافي عن أنجع الوسائل لتوزيع الموارد بين السكان. لذا، فهو نظرة مستقبلية لإقرار التوازن بين الموارد والسكان في مجموع التراب الوطني والحد من الفوارق الجهوية⁽¹⁾.

ب - الآليات العملية لتوزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة.

يعتبر تقسيم الاختصاصات في أغلب الدول اختصاص تشريعي وطني، سواء كان مستمد من الدولة الموحدة أو مستمد من الدولة الفيدرالية مع بعض الاستثناءات النادرة مثل حالة المكسيك وروسيا. وتبلور أساليب توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية والدولة رغبة هذه الأخيرة ومقاربتها للقضايا والاختصاصات التي تراها مناسبة للجماعات الترابية أو إبقاءها حصرياً عليها؛ ذلك أن إعادة توزيع السلط بين الجهة والدولة كفيل بجعل الجهة قناة للتواصل بين الدولة والمجتمع، ولا يتأتى ذلك إلا بتزويد الجهات بسلطات وصلاحيات محددة ودقيقة.

ولتحقيق علاقة واضحة ومتوازنة بين الجهة والدولة، يستدعي الأمر اعتماد أسلوب التنصيب الحصري للاختصاصات لما له من أهمية في تحديدها بشكل واضح ودقيق يبتعد عن العمومية والضبابية والغموض، ومواكبة ذلك باعتماد هندسة تنظيمية تمكن الجهات من ممارسة العديد من الاختصاصات بشكل مرن عبر عدة تقنيات.

¹ - رشيد ليكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 28 - 29.

1- التنصيص الحصري للإختصاصات ودوره في توازن علاقة الجهة بالدولة.

فبناءً على الإشكالات التي تنجم عن تحديد وتوزيع الإختصاصات بين الجهة والدولة، والذي ساهم فيها أسلوب التوزيع الذي يركز على الصيغ العامة للإختصاصات من تضارب وتداخل في وتنازع وضبابية في تحديدها، تعين العدول عن اعتماد هذا الأسلوب وحل محله الأسلوب الحصري الذي يوضح بدقة قائمة الإختصاصات المسندة للدولة وتلك المخولة للجهة.

ووعياً بأهمية التحديد الحصري والدقيق للصلاحيات، وما يمكن أن يحققه ذلك من توازن في الإختصاصات بين الجهة والدولة، فقد تم التركيز عليه في التصور الملكي، حيث ربط تحقيق التوازن المذكور لعملية التحديد الحصري للإختصاصات؛ إذ جاء في خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء يوم 6 نونبر 2008 على أن: "... التوازن، فينبغي أن يقوم على تحديد الإختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية، في مراعاة لمستلزمات العقلنة والإنسجام والتكامل...."، إلا أن تحقيق التوازن بين الجهة وما يفترض فيها من تمتعها باختصاصات وأجهزة تقريرية ذاتية مهمة وبين الدولة وما تمثله من مركزية وتجميع للسلط، يحتم ذلك تحديد العلاقة بينهما بطريقة تسمح بإبراز استقلالية الجهات.

وللإشارة ففي التجارب التي أخذت باللامركزية السياسية، اتخذت وظيفة توزيع الإختصاصات أبعاداً دستورية ضمنت بذلك، من جهة، استقلالية الوحدات الترابية، ومن جهة أخرى، تحديد صلاحيات هذه الأخيرة بشكل دقيق يزيل الغموض الذي غالباً ما يشوب إشكالية تحديد الشؤون المحلية ونظيرتها الوطنية⁽¹⁾. ففي إسبانيا مثلاً، اعتمدت التوزيع الحصري للإختصاصات عبر ما يتضمنه الدستور في مادتيه 148 و149 من نوعين من القوائم: تضم الأولى الإختصاصات المحفوظة للمجموعات المستقلة، والثانية لما يمكن أن تضطلع به الدولة. ونفس الأمر بالنسبة لإيطاليا، حيث لجأ المشرع الإيطالي إلى عدة وسائل لحل مشكل تشابك الإختصاصات بين الدولة والمجالس الجهوية من جهة، وبين هذه الأخيرة والمجالس المحلية الأدنى

¹ - عبدا لوحيد مبعوث: "التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، مرجع سابق، ص345.

من جهة أخرى؛ والحرص على منح ممثلي الدولة سلطة التنسيق بين هذه الاختصاصات؛ غير أنه بالرغم من ذلك، فقد لجأت المجالس الجهوية بإيطاليا تحت ستار الإعلانات التي تمنحها للمجالس الإقليمية والبلدية، تحت ذريعة الرقابة التي يخولها لها الدستور عليها، إلى سن التشريعات المسماة بتشريعات التدخل الجهوي لتضطلع بالمسائل التي تندرج ضمن اختصاصات تلك المجالس، كالحلول محلها لإدارة بعض المرافق العامة المحلية التي تمول عن طريق المساعدات، مما فرض على الحكومة، في بعض الأحيان، التدخل لمنع صدور تلك التشريعات⁽¹⁾.

هذا، ورغم أن أسلوب التنصيب الحصري للإختصاصات لم يفض إلى حل جل مشاكل التوزيع في الدولة التي اعتمدته، إلا أنه يبقى الأنسب مقارنة مع الأسلوب الذي يعتمد المقتضى العام للإختصاص وما يشكله من غموض وإبهام في الاختصاصات، الشيء الذي يؤدي إلى تداخلها وتنازعها⁽²⁾، مما نتج عنها تشتيت للمجهودات التنموية.

2 - الهندسة التنظيمية لتوزيع الاختصاصات الجهوية في اتجاه مرونة أكبر.

إن تكريس مبدأ التفريع دستوريا، ثم تنظيميا، لم يأت بهندسة تنظيمية تتميز بالمرونة، بل اكتفى التكريس القانوني، في مقابل ذلك، بتقسيم اختصاصات الجهة إلى ثلاثة أنواع:

- اختصاصات ذاتية.

- اختصاصات مشتركة.

- اختصاصات منقولة.

وأمام ما هي مطالبة به الجهوية المتقدمة من تحقيق للتنمية الجهوية، فهذا التصنيف يتطلب معه الإستعانة بالمزيد من التقنيات في تحديد أنواع الاختصاصات واعتماد مقاربات أكثر انفتاحا ومرونة، على غرار ما هو معمول به في التجارب المقارنة.

وفي هذا الصدد، تعتبر المقاربة الإسبانية في تصنيفها للإختصاصات اللامركزية جديرة

¹ - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص 385.

² - عادل تميم: "إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة وهران التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة - دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 104.

بالإهتمام والمرجعية، حيث تعمل في تصنيف الاختصاصات من خلال قائمتين تنص عليهما مادتين دستوريتين وهما المادتين 148 و149 من الدستور الإسباني الصادر في 27 دجنبر 1978. وهذا التصنيف يميز بين خمسة أنواع من الاختصاصات وهي:

- الاختصاصات المحتكرة من قبل الدولة؛

- الاختصاصات الخاصة بالمجموعات المستقلة؛

- الاختصاصات المشتركة بين الدولة والمجموعات المستقلة.

- الاختصاصات المتنافس عليها من قبل الدولة والمجموعات المستقلة.

- الاختصاصات التي يمكن للدولة تفويضها للمجموعات المستقلة.

والى جانب هذا التوزيع، أقر المشرع الإسباني ميكانيزمات تزيد من مرونته كأن سمح للمجموعات المستقلة أن تتفادى الإضطلاع ببعض الاختصاصات في حالة وجود صعوبة بالنهوض بها⁽¹⁾.

فتوزيع الاختصاصات على عدة مستويات يساهم في تفادي وتداخل الاختصاصات، وذلك للمرونة التي يتسم بها هذا الأسلوب، فضلا عن أن هذا الأخير يعمل على تصنيف المجالات التي يصعب تموقعها بين الجهة والدولة في إطار الاختصاصات المشتركة أو المتنافس عليها؛ وإلى جانب آلية المجالات المتنافس عليها والمشاركة، هناك تقنية التفويض، إذ يجوز أن تفوض الدولة للمجموعات المستقلة بعض اختصاصاتها المركزية⁽²⁾.

إن التجربة الإسبانية تبرز بجلاء مدى الثقة الموكولة في المستوى الترابي الجهوي وإناطته بأدوار كبيرة وصلاحيات مهمة تجعل منه فاعلا أساسيا إلى جانب السلطة المركزية. وهو ما تفتقره التجربة المغربية التي تعتمد في تمييزها لإختصاصات الجهوية بين الاختصاصات الذاتية والمنقولة والمشاركة؛ وهو تصنيف لا يستطيع أن يواكب ما تتطلبه الجهوية المتقدمة، إذ يتعين

¹ - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص: 408.

² - عادل تميم: "إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة- دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 106.

اعتماد مقارنة جديدة في تصنيف الاختصاصات تتميز بالمرونة من جهة، ومن جهة أخرى، تحديد الاختصاصات في إطار لوائح تحدد الصلاحيات بشكل حصري ودقيق.

3- مبدأ التدرج والتمايز: le Principe de la progressivité et de la différenciation

لقد نص القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات في مادته 95 على أن يراعى عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات⁽¹⁾، وهو مبدأ يجعل من سلسلة الاختصاصات تمتد بشكل هرمي من القمة إلى القاعدة، وأن يكون لكل مستوى مهامه واختصاصاته التي لا تتعارض مع المستويات الأخرى⁽²⁾، حيث يتم نقل الاختصاصات عبر التعاقد، ويمكن أن يكون لمدة محدودة وعلى سبيل التجربة إما لإحدى الجهات أو لبعضها بشكل متمايز. وهي الاختصاصات التي، في حالة ما تمت الموافقة على نقلها لهذه المستويات الترابية الثلاثة، تحتاج إلى تفعيل سليم⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأي التدرج والتمايز وردا بشكل مقترن أحدهما بالآخر، وذكرهما تم بارتباط تطبيقي وثيق بآلية التعاقد الذي برز كإطار لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، خصوصا في ما يتعلق بتدبير الاختصاصات المشتركة والمنقولة للجماعات الترابية⁽⁴⁾.

هذا، وتمتلك الجهة قوة تعاقدية كبيرة مع الدولة تمتد من الإتفاقيات ومجال الشراكات التي تعنى بتسيير بعض المرافق إلى البرامج القطاعية، وكذا واجب مراعاة مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب، سيما وأن الاختصاصات المنقولة إلى الجهة، تطرقت وبشكل غير 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

¹ - المادة 95 ، القانون التنظيمي للجهات: " يراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة الى الجهة. طبقا للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور، يكون تحويل الاختصاصات المنقولة الى اختصاصات ذاتية للجهة او الجهات المعنية بموجب تعديل هذا القانون التنظيمي".

² - دليل منتخبي الجهات، على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات مرجع سابق، ص 67.

³ - خليل المرابط: "دينامية السياسة الترابية على ضوء مبادئ التدرج والتمايز بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي غشت 2017، ص 346.

⁴ - نفس المرجع السابق، ص 330.

والحذر، ومحاولة لمجاعة نضج النخب المحلية وهيئاتها وعدم الإفراط في تحويل الاختصاصات الجسيمة التي قد تبين عجز هذه النخب عن تحملها عند الممارسة⁽¹⁾، وذلك حسب إمكانيات وقدرة كل جهة.

كما يمكن بموجب المادة 95 من القانون التنظيمي المذكور تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية، غير أنه ما يلاحظ على هذه المادة أنها عندما أحالت على البند الرابع للفصل 146 من الدستور مسألة تحويل الاختصاصات المنقولة للجهة من طرف الدولة إلى اختصاصات ذاتية للجهة، فإن هذه الإحالة لم تقدم إضافة، حيث أنه بالرجوع إلى الفصل الدستوري المشار إليه، لا نجد ما يرتبط بعملية التحويل المتعلقة بالاختصاصات ومعاييرها، وإنما تمت الإشارة فقط إلى المسائل التي يجب تحديدها من طرف القانون التنظيمي للجهات، ومن بينها اختصاصات الجهة.

الفقرة الثانية: الدعامات الأساسية لتوزيع الاختصاصات بين الجهة والدولة.

يعتبر توزيع الاختصاصات عبر ميكانيزمات دستورية لضبط الحدود والصلاحيات المخولة لكل من الجهة والدولة من المقومات الأساسية لإحداث التوازن بين هذين الأخيرين؛ غير أن هذا التوازن يمكن أن يعرف اختلالا في أية لحظة إذا لم يتم تعزيزه بدعائم أساسية تسهر على حمايته من أي إكراهات أو عوائق تفرغه من محتواه.

وتتمثل هذه الدعائم الأساسية في الموارد المالية والبشرية التي يجب توزيعها بين الجهة والدولة، حسب طبيعة الاختصاصات، بالإضافة إلى الرقابة على حدود الاختصاصات تقاديا لما يمكن أن ينتج عن تداخل أو تنازع أو تطاول طرف على اختصاصات طرف آخر (أولا). ويبقى أيضا التنسيق والشراكة من الدعامات المهمة أيضا في تكميل وتنسيق الأدوار والتدخلات بين الجهة والدولة والدفع بهما في إطار التوازن (ثانيا).

- نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.¹

أولاً: تقوية موارد الجهة حسب طبيعة اختصاصها.

في إطار تدعيم اللامركزية واغتناء التجربة الجهوية وإعطاءها مضمونها الحقيقي في مختلف القطاعات الحيوية، لا بد لها من موارد مالية وبشرية حتى تكون قادرة على مباشرة ما أوكل إليها من الإختصاصات الواسعة، غير أن التوسيع المنظم لإختصاصات الهيئات الجهوية يتعين مصاحبته بموارد مالية وبشرية التي تعد من أساسيات اللامركزية ووسائل تطويرها. ونظراً لأهميتها، فكل ضعف يلحقها، ينعكس بشكل سلبي على التنظيم الجهوي عامة، ويفرغه من محتواه وأهميته⁽¹⁾. فهناك تلازم بين الموارد المالية والعنصر البشري، حيث أنه إذا تعثر أحدهما، تعثر الآخر؛ فهذه العناصر يجب تحديدها بناء على الإختصاصات والصلاحيات المتوفرة للجهة المعنية⁽²⁾.

أ - توازن الموارد المالية والبشرية مع طبيعة الاختصاصات الجهوية.

فإذا كانت درجة قوة الحكم في الدولة تقاس بالنسبة التي تشكلها المالية المحلية إلى المالية العامة في مجموعها، فإن بعض المختصين يرون أن الإدارة المحلية القوية هي التي تبلغ ماليتها الثلث من ماليتها العامة على الأقل؛ ذلك أن الموارد المحلية المحدودة تقيد يد الهيئات وتجعلها عاجزة عن التصرف بحرية؛ وبالتالي، تصبح مضطرة للإلتجاء إلى الحكومة المركزية للحصول على إعانات مالية⁽³⁾.

إن هناك ارتباطاً وثيقاً بين مالية الجهة ودورها المرتقب، وخاصة مدى استقلالها، ذلك أن تطور مالية الجهة مرتبط دائماً بمدى الإختصاصات التي يمكن أن تناط بها الهيئات الجهوية ومدى توضيحها بالمقارنة مع اختصاصات الدولة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها. كذلك، وبالإضافة إلى أهمية الإستقلالية المالية للجهات، هناك الموارد البشرية التي تشكل أهمية قصوى في ممارسة الجهة لإختصاصاتها، إذ بدون موارد بشرية كافية، تبقى جميع الإصلاحات غير ذات فائدة.

1 - عادل تميم: "إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة وهران التوازن بالمغرب على ضوء الجهوية الموسعة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 141.

2 - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الجهة والدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص 421.

3 - صالح لمستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب: من المركزية إلى اللامركزية"، مطبعة دار النشر، الدار البيضاء، طبعة 1989 ص 110.

1- الاستقلال المالي للجهة:

إن اللامركزية المالية تركز على أربعة أسس. أولا: المؤسسة، وثانيا: التسعير، وثالثا: التحصيل، ورابعا: التدبير. فبخصوص الأساس الأول، فإن المشرع هو الذي يقوم بتحديد وتأسيس الموارد المالية المخولة أو العائدة إلى الجهات، شأنها شأن باقي أصناف الجماعات الترابية⁽¹⁾؛ أما التسعير، فيتراوح بين ثلاثة فرضيات في المغرب هي: تحديد المشرع لأسعار موحدة وثابتة وتحديد أسعار قصوى ودنيا تدع للمجالس المحلية حرية نسبية في تحديدها، وأخيرا ترك حرية تحديد الأسعار للمجالس التداولية⁽²⁾. أما تحصيل هذه الموارد، فهو يختلف حسب الحالات؛ فهناك ضرائب ورسوم تتكلف الإدارة المحلية بجباياتها، ومنها ما تتولى تحصيله لفائدتها هيئات إدارية أخرى خاصة الإدارة غير الممركزة لوزارة المالية؛ أما عن سلطة تدبير الموارد الجبائية، فخطوطها العريضة تتحدد ارتباطا بالوصاية المالية على الجماعة الترابية⁽³⁾.

إن الجهوية اليوم مطالبة بتحمل مسؤولية أكبر في المساهمة في إعداد وتدبير السياسات العمومية، خصوصا أمام التراجع التدريجي للدولة وتنازلها عن عدة صلاحيات وعن عدة اختصاصات وسلط لصالح الجهة. وفي هذا السياق، لا بد من توفير موارد مالية جهوية عبر نظام جبائي مستقل يتجاوز كل العوائق والإكراهات التي يعرفها النظام المالي الجهوي السابق.

لقد نص دستور 2011 في الفصل 141 على أصناف الموارد المالية للجماعات الترابية، بين الموارد الذاتية والموارد المالية المرصودة من قبل الدولة، وتلك المخولة بناء على الإختصاصات المنقولة، غير أنه لم يميز بين هذه الأصناف من حيث الأهمية، واكتفى في الفصل 146 بالإشارة إلى أنه تحدد بقانون تنظيمي، بصفة خاصة، مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى.

والجدير بالإشارة إلى أن مؤشرات الإستقلال المالي التي جاء بها دستور 2011 لم يقدم القانون التنظيمي للجهات في شأنها أي جديد؛ فهذا القانون نص حرفيا على مضمون الفصل 141

¹ - احمد حضارني: "النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات جامعية"، العدد 22، ص 53.

² - نفس المرجع السابق، ص 54.

³ - شاكر المساوي: "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة (قراءة نقدية)"، مرجع سابق، ص 89.

من الدستور دون أي اجتهاد في تحديد الموارد الذاتية، حيث نصت المادة 186 من نفس القانون على أن: "تتوفر الجهة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الإقتراضات".

2 - العنصر البشري عامل أساسي لممارسة الاختصاصات الجهوية:

لتطوير الجهوية بالمغرب وإغناء تجربة اللامركزية مستقبلا وإعطائها مضمونا حقيقيا في مختلف القطاعات الحيوية، لا بد لها من موارد بشرية ذات كفاءات حتى تكون في المستوى المطلوب؛ وذلك، لا يتحقق إلا بتوفير الموارد البشرية وإعادة توزيعها بشكل يتناسب وحجم الصلاحيات الموكولة للجهة؛ ويمكن التمييز في العنصر البشري بين المنتخبين والموظفين الجهويين.

إن العزم على الرقي بالجهة إلى أقصى درجة في اللامركزية في إطار الدولة الموحدة والانتقال من جهوية تنسم بطابع إداري إلى جهوية متقدمة تقوم بأدوار طلائعية في مجالات حيوية وإستراتيجية إلى جانب الدولة، يتطلب، بشكل أساسي، إمكانات بشرية موضوعة رهن إشارة السلطات الجهوية التي تتولى تدبير الشأن الجهوي.

- المنتخب الجهوي والأدوار الجديدة للجهوية المتقدمة:

يقوم المنتخب الجهوي بتدبير شؤون الجهة؛ وهذه المسؤولية تتطلب رصيدا علميا وثقافيا تمكن المنتخب الجهوي من الإلمام والإضطلاع بالمقتضيات المنظمة لتدبير الشأن الجهوي. ولكسب رهان الجهوية المتقدمة، لابد على المنتخب الجهوي أن تكون له دراية ومعرفة ببعض المجالات الأساسية والحيوية في أداء مهامه وتمثيله للساكنة الجهوية كالتعمير وإعداد التراب والفلاحة والتنمية القرية والتدبير المالي والمحاسباتي.

فتدني المستوى التعليمي يؤدي إلى جهل المنتخبين والموظفين الجهويين للنصوص الجاري بها العمل وبالمبادئ والضوابط والقواعد المقررة سواء بالقوانين أو بالإجتهاادات القضائية وغير ذلك، مما يؤدي بدوره إلى تداخل الاختصاصات؛ ومن ثم، اختلال التوازن بين الجهة والدولة على

مستوى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات.

- المستجدات المتقدمة لتعزيز وإفراز النخب السياسية:

لقد جاء دستور 2011 والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات بعدة مستجدات تهم تعزيز النخب الجهوية، وذلك في مستويين: المستوى الأول، ويهم محيط اشتغال النخب ويعرف ثلاث متغيرات، والمستوى الثاني، يتعلق بوضعية النخب.

إن أول المتغيرات بالمستوى الأول التي تؤثر في محيط اشتغال النخب السياسية الجهوية ما أصبحت تحتله الجهة من مكانة الصدارة على باقي مستويات الجماعات الترابية، ومن اختصاصات تروم النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة عبر ثلاثة أنواع من الاختصاصات: اختصاصات ذاتية تعمد مبدأ التفريع والتكامل بين الجماعات الترابية، واختصاصات مشتركة تمارس بمبادرة من الدولة، أو بطلب من الجهة بشكل تعاقدى بين الطرفين، واختصاصات منقولة تهم مجموعة من المجالات من بينها الصحة والصناعة والتجارة والثقافة والتعليم⁽¹⁾.

ويرتكز المتغير الثاني على مبدأ التدبير الحر الدستوري ودوره في تدبير شؤون الجهة بطريقة مباشرة خاصة على مستوى اختصاصاتها الذاتية وتدعيم استقلاليتها وسلطة اتخاذ قراراتها. فمبدأ التدبير الحر غدا مرجعا أساسيا لتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة ولتوسيع وتدقيق اختصاصات الجهات وكذا التخفيف من الوصاية الممارسة عليها من قبل الدولة⁽²⁾.

ويتمثل المتغير الثالث في ربط المسؤولية بالمحاسبة كإحدى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، ليس فقط في تدبير الشأن العام داخل مؤسسة الجهة⁽³⁾، بل هذه المحاسبة تمتد أيضا لتطال المؤسسة الحزبية تنزيلا لمقتضيات الفصل 147 من الدستور، التي أناطت بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية⁽⁴⁾.

أما المستوى الثاني الذي يهم المستجدات القانونية المؤثرة مباشرة في وضعية النخب

1 - تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 14-111 يتعلق بالجهات، دورة إبريل 2015، ص 1.

2 - احمد بوسيدي: "الأسس الدستورية للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص 205.

3 - المادة 243 من القانون التنظيمي للجهات.

4 - الفقرة الأخيرة من الفصل 147 من دستور 2011.

السياسية، فيمكن حصرها في وضع النظام السياسي للمنتخب⁽¹⁾ والذي سعى من خلاله المشرع إلى تحسين الوضعية الاعتبارية والمادية للمنتخب وتمكينه من أداء مهامه في ظروف ملائمة، وذلك من خلال مجموعة من المقتضيات كإقرار تعويضات عن التمثيل، بالإضافة إلى ذلك، يستفيد أعضاء المجلس من التعويضات عن التنقل بمناسبة المهام التي يقومون بها داخل المغرب وخارجه.

ولتعزيز نوعية النخب السياسية، قام المشرع بعدة إصلاحات تهدف إلى تقوية المكانة السياسية للمرأة كفاعل أساسي في المشهد السياسي، وذلك، عبر الإصلاحات الدستورية التي تسعى إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، وتنزيل ذلك عبر القانون التنظيمي الجهوي الذي اشترط تضمين كل لائحة ترشيحات نواب الرئيس عدد من الترشيحات لا يقل عن ثلث النواب⁽²⁾، ثم الجانب التمويلي والمتمثل في إحداث صندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء والذي يرمي إلى تقوية قدراتها التمثيلية في الانتخابات الجماعية والتشريعية.

إن هاته الإصلاحات الجهوية جعلت من الجهة فضاء يتميز بدينامية تتطلب وجود نخب سياسية لها مؤهلات وكفاءات تجعلها قادرة على خوض هذا الرهان والإشتغال في مجال أصبح يتسم بالأهمية ويوفر هامش كبير للتحرك والمبادرة لإثبات الذات في الساحة السياسية الجهوية، غير أن هاته الجهودات تبقى رهينة بما تقدمه الأحزاب السياسية من مرشحين كنخب سياسية لتدبير الشأن الجهوي⁽³⁾.

- الموظفين الجهويين.

إن نجاح الإدارة الجهوية المغربية ينطلق من شرط تأهيل الموارد البشرية، حيث يجب اعتبار تكوين الموظفين الجهويين أحد الأولويات الإستراتيجية، وذلك للتجاوب مع الوظائف الاقتصادية التي أوكلت للجهة ما دام أن الموظفين الجهويين يساهمون في الجانب التقني للمشروع

1 - تم التنصيص على النظام الأساسي للمنتخب في الباب الثالث من القسم الأول للقانون التنظيمي للجهات، وقد تضمن هذا الباب 26 مادة (من المادة 54 إلى المادة 79).

2 - المادة 19 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14 - 111 .
- مداخلة في الندوة الوطنية حول موضوع: " الجهوية المتقدمة: أي فاعلين لأية موارد اجتماعية واقتصادية؟"، مرجع سابق.³

التنموي للجهة⁽¹⁾. فالعنصر البشري يعتبر حجر الزاوية في بناء الصرح الديمقراطي المحلي. ومن أجل تحقيق هذا البناء، لا بد من تقويته عن طريق الإهتمام بجهاز الموظفين الجهويين وتأطيرهم كما ونوعا.

ب - مبدأ التضامن بين الجهات.

إن الفوارق الكبيرة بالمغرب والمتعلقة بالمساحة والسكان والإختلالات في الأسس الضريبية، واللاتناسب بين التحويل للإختصاصات والموارد، تستلزم البحث عن تخفيض من حدة الفوارق. فمن الصعب جدا تصور إمكانية تصحيح التفاوتات دون إحداث آلية توازنية مالية تعيد توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية وبين هاته الأخيرة فيما بينها⁽²⁾.

وفي هذا الإطار، يعتبر التضامن آلية تقوم فلسفتها على تصحيح الإختلالات بشكل تضامني بين الجهات والتخفيف من ما قد يفرزه التقسيم الجهوي من تأثيرات جهة على حساب جهة أخرى. فمبدأ التضامن يحتم إعادة النظر في توزيع الثروات اعتمادا على آليات محددة ومدرسة للتغلب على الفوارق والإختلالات الإقتصادية والإجتماعية بين الجهات، خصوصا في ظل وجود جهات غنية وأخرى فقيرة⁽³⁾. لذلك، أكد دستور 2011 التضامن الترابي كألية لمواجهة التفاوتات والإختلالات الترابية عبر وضع الشروط المناسبة للتنمية المندمجة والمستدامة.

1- صندوق التضامن في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

لقد عرف صندوق التضامن بين الجهات تطورا قانونيا ابتداء مع القانون 96-47 السابق ذكره المنظم للجهات تحت إسم "صندوق الموازنة والتنمية الجهوية". ولقد حدد هذا القانون في ديباجته أهداف الصندوق في المساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصاضا في مواردها ويمون عن طريق إعانات الدولة والجهات التي تتوفر على موارد هامة، غير أن

1 - بوزكري زهير: "الإدارة الجهوية في أفق الجهوية الموسعة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، اكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2010-2011، ص 112 .

2 - اللجنة الموضوعاتية: "إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة"، مديرية إعداد التراب الوطني، 1999، ص 75.

3 - كريم لحرش: "دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية، نحو تصور جديد لحكامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، الطبعة الثانية، 2012، ص 18.

النصوص التنظيمية للصندوق لم تصدر وبقي رهينا لها⁽¹⁾.

ومع إعلان الدخول في ورش الجهوية المتقدمة بتشكيل اللجنة الإستشارية للجهوية، تم وضع التصور العام لصندوق التضامن بين الجهات، فاعتبره تقرير اللجنة الإستشارية أداة لتحقيق التضامن الترابي بين الجهات، وذلك لما يستدعيه تعزيز الجهوية المتقدمة من قدر كبير من التضامن الترابي.

هذا، وبعد توصيات اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة، تمت دسترة مبدأ التضامن وتأصيله قانونا ومؤسساتيا، وذلك من خلال الفصل 142 من دستور 2011 والذي نص على "إحداث صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها".

وقد تم تنزيل هذا المقتضى الدستوري من ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات الذي نص على أهداف صندوق التضامن بين الجهات في الباب الثاني من القسم السادس منه، حيث حددت المادة 234 غاية الصندوق في التقليل من التفاوتات بين الجهات عبر ضمان التوزيع المتكافئ للموارد؛ وتمت إناطة مهمة الأمر بالصرف للصندوق لوزير الداخلية. فيما يستشار رؤساء مجالس الجهات بالنسبة لتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات؛ ويتم اعتماد هذه المسطرة بواسطة مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. أما في ما يخص موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره، فقد تمت إحالة مسألة تحديدها على قانون المالية.

2- الإكراهات القانونية والعملية المتوقعة أمام صندوق التضامن بين الجهات.

بعد طرح مقتضيات القانون التنظيمي للجهات فيما يتعلق بصندوق التضامن بين الجهات، يتبين أنها لم تعمل على تأويل مبدأ التضامن الدستوري تأويلا منفتحا، بل عملت على وضع قيود وحدود قانونية وتنظيمية له، حيث أنه بالرجوع إلى المادة 234 من القانون التنظيمي المذكور، والتي تنص على أن "يهدف صندوق التضامن بين الجهات المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات"، فيستشف

¹ - علل تميم: "البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية - على ضوء الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 362.

منها - المادة 234 - على أن صندوق التضامن يقوم بتوزيع الموارد دون ربطها بمشاريع استثمارية مقترحة تكون على شاكلة دفتر تحملات خاص بالجهة المستفيدة من موارد الصندوق. فهذا التوزيع للموارد على الجهات من طرف صندوق التضامن بين الجهات لم يعمل المشرع على توجيهه ما عدا وصفه بالمتكافئ على عكس صندوق الموازنة في النظام الإسباني مثلا والذي يعمل على تصحيح الاختلالات الاقتصادية عن طريق الإستثمارات وليس الإكتفاء بتوزيع الموارد كما نص عليه القانون التنظيمي للجهات بالمغرب.

فوظيفة صندوق التضامن الجهوي، حسب القانون التنظيمي للجهات، لم ترق إلى الفلسفة الحقيقية للتضامن، حيث يكون هذا الصندوق آلية تنمية تساعد على تحقيق التوازن الاقتصادي بدل أن يقدم الدعم للجهات دون توجيهه نحو مشاريع استثمارية من شأنها التخفيف من الفوارق والاختلالات بين الجهات، غير أنه وبالرغم من هاته النقائص القانونية والتنظيمية، يعتبر إحداث صندوق للتضامن بين الجهات طفرة كبيرة في ورش الجهوية المتقدمة خاصة إذا ما تمت مواكبة هذه التجربة ميدانيا وتقييمها وإصلاح عيوبها⁽¹⁾.

ثانيا: دور الشراكة والقضاء الإداري في تفعيل واحترام اختصاصات الجهوية المتقدمة.

يبقى توزيع الاختصاصات عبر ميكانيزمات دستورية وقانونية لضبط الحدود والصلاحيات المخولة لكل من الجهة والدولة من المقومات الضرورية لإحداث التوازن بين الجهة والدولة، غير أن هذا التوازن يمكن أن يختل في أي ظرف من الظروف السياسية إذا لم يتم تعزيزه بدعائم أساسية تسهر على حمايته من أي إكراهات أو عوائق تفرغه من محتواه.

أ - تقوية الشراكة والتنسيق.

إن أية جهة لوحدها كيفما كانت وضعيتها المالية، ومهما بلغت درجة كفاءة المنتخبين والموظفين المحليين، فإن نجاحها يبقى في حدود ضيقة، خاصة وأن الجهات أسند لها بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مسؤوليات كبيرة وجسيمة، كانت في الوقت القريب من اختصاص الدولة. وأمام هاته المسؤوليات والأدوار الجديدة، يبقى مجال التعاون والشراكة السبيل

¹ - عدل تميم: "البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية - على ضوء الجهوية المتقدمة" - مرجع سابق، ص 367.

الأمثل لتحقيق أهداف الجهات التنموية. وقد أتى القانون المتعلق بالجهات بعدة تعديلات شملت استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون والشراكة تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية الجهوية عن طريق توسيع إمكانيات التعاون الجهوي.

1 - تقوية الشراكة والتعاون لتدعيم اختصاصات الجهوية المتقدمة.

أمام تداخل الاختصاصات وتطاول طرف على اختصاصات طرف آخر، وممارسة صلاحيات غير مقررة في مجالاته، تعد الشراكة الوسيلة التي بإمكانها تفادي هذه الإشكالات، خصوصا وإن كان ضعف التمويل والخبرات التقنية وغيرها مما هو مطلوب لإنجاز المشاريع هو السبب في ذلك التداخل.

فالشراكة ضرورية بين كافة الأطراف المتدخلة في ميادين التنمية المختلفة، سواء كانت من القطاع العام أو الخاص أو من مكونات المجتمع المدني؛ حيث تعمل الشراكة على إيجاد صيغة ملائمة تمكن الأطراف التي تجمع بينهما أهداف مشتركة أو غايات متشابهة، من تحقيق تلك الأهداف والغايات من خلال توحيد الرؤى والجهود وتكامل القيم والعمل على تجاوز التحديات والمصاعب التي قد تعترض العمل والجهود على المدى القصير والمتوسط، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك وتحقيق الأهداف⁽¹⁾.

- الشراكة:

ينحصر مفهوم الشراكة في العقود التي تبرم بين السلطات العمومية أو بينها وبين القطاع الخاص حول إنجاز مشاريع تنموية، سواء تعلق الأمر بالقطاعات المنتجة أو بالبنيات والتجهيزات الأساسية. أما أشكال الدعم أو التعضيد كتقديم الدولة أو الجماعات العمومية لدعم للقطاع الخاص عبر تبسيط المساطر الإدارية أو وضع قطع أراضي في مناطق اقتصادية أو صناعية رهن تصرف المقاولات الخاصة بأثمنة مناسبة، فكل ذلك يجب أن يسمى تعاوناً وليس شراكة⁽²⁾.

ولقد عرف القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مادته

¹ - عادل تميم: "إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة- دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 178.

² - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص 457.

الأولى بأن الشراكة تعد "عقداً محدد المدة يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي".

ورغم أهمية الشراكة، فإن المشرع المغربي لم ينص على مقتضياتها في القانون 96-47 المنظم للجهات سابقاً، بل ركز فيه على مفهوم التعاون في أكثر من مادة؛ هذا بالإضافة إلى أن الجهة لم تتوفر على سلطة إبرام اتفاقيات الشراكة، إذ تضطر إلى إرسال طلبات الشراكة إلى المركز وانتظار استصدار القرار، وهو ما يجعل المنتخبين لا يعملون على التفكير بجد في إبرام شراكات مع المصالح الخارجية أو الدولة.

لقد خول المشرع للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها، إمكانية إبرام 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 التعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة، لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص⁽¹⁾. وتحدد الإتفاقيات على وجه الخصوص الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك⁽²⁾؛ وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سنداً مالياً ومحاسبياً لمشروع أو نشاط التعاون⁽³⁾.

وعموماً، فإن الشراكة تهدف إلى توزيع أفضل للسلطات والصلاحيات وتخليص المستوى المركزي من الإحتقان، بالإضافة إلى فسح المجال لبروز فاعلين آخرين جدد كالمجتمع المدني الذي برز كقوة موازية للمجتمع السياسي والقطاع الخاص الذي تنامت اختصاصاته والدخول في مرحلة جديدة تستدعي أساليب جديدة لمزاولة الحكم وممارسة التدبير⁽⁴⁾.

وتبقى الشراكة آلية مهمة، إذ لا يمكن النظر إليها على أنها مسألة تقنية لإنجاز مشروع معين،

¹ - المادة 162 من القانون التنظيمي للجهات .

² - المادة 163 من المرجع السابق.

³ - المادة 164 من المرجع السابق.

⁴ - علي سدجاري: "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، مرجع سابق، ص 169 .

بل هي أوسع من ذلك وأعمق؛ فهي سياسة وفلسفة تمكن الجهات من الرفع من جودة تدبيرها الإقتصادي عن طريق وضع خطط نموذجية وبرامج طموحة وإستراتيجية هادفة وفعالة من أجل تحقيق أهدافها التنموية.

- التعاون:

إذا كانت التنمية هي عملية إدارية وذاتية بالأساس، أي قائمة على الإعتماد على الذات، فإنها تصدق على الجهة؛ فتتمية الجهة يجب أن تستند على مقومات شروطها الخاصة؛ إلا أن ذلك لا يعني أنها تستقل أو تنعزل أو تدخل في صراع مع جهات أخرى، بل يجب دمج المشاريع التنموية الجهوية في إطار سيرورة تنموية شمولية مرتكزة على الإعتماد المتبادل بين الجهات المكونة للمجتمع، وذلك إما بواسطة علاقة التعاون بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى أو علاقة التعاون بين الجهة ومحيطها الإقتصادي والإجتماعي⁽¹⁾.

لقد تطرق القانون التنظيمي للجهات لمسألة التعاون، حيث أناط بمجلس الجهة التقرير في القضايا المتعلقة بالتعاون والشاركة ولا سيما:

- المساهمة في إحداث مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية أو الإنضمام إليها أو الإنسحاب منها.

- اتفاقيات التعاون والشاركة مع القطاع العام والخاص.

- مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية.

- الإنخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهمة بالشؤون المحلية.

- العقود المتعلقة بممارسة الإختصاصات المشتركة والمنقولة.

- كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية، وذلك في إطار احترام

¹ - نجاة سرار: "إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 336.

الإلتزامات الدولية للمملكة⁽¹⁾.

وما يمكن أن تبرزه هذه المقترضيات، أن المشرع جعل اتخاذ القرار في القضايا السالفة الذكر من طرف الجهات حسب رغبتها أي إرادتها المستقلة⁽²⁾، وهي مسألة إيجابية تتماشى مع ما يتطلبه التدبير الحر؛ غير أن الملاحظ في مسألة تأطير التعاون من الناحية الشكلية خاصة على المستوى الدستوري أنه قد وقع تضخم في الصياغة الدستورية، بحيث كان من الممكن الإكتفاء بمقتضيات الفصل 136 الذي يجعل من "التعاون" ركيزة من ركائز التنظيم الجهوي الترابي بدل الفصل 144، حيث أن التفصيل في كيفية التعاون ووسائله يدخل ضمن اختصاص المشرع العادي وليس الدستوري⁽³⁾.

كما يثير تأطير التعاون من خلال القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات عدة إشكالات قانونية، خاصة ما يتعلق بمؤسسات التعاون بين الجماعات، والتي تمارس اختصاصات تدخل في صميم اختصاصات مجالس الجماعات الترابية، فضلا عن أن هذه المؤسسات تخضع لنظام تشريعي خاص لا يجد نفسه في الدستور.

وبصفة عامة، فالتعاون بين الجماعات الترابية يعتبر أداة للتضامن بين الجهات الغنية والفقيرة، ويشكل مرجعا مهما وإطارا ملائما للنهوض بالعمل الجهوي؛ وأمام انفتاح المغرب على العالم الخارجي واستفادته من تجارب الدول الأخرى، لا شك أنه سينعكس على إستراتيجية تدبير الشأن العام الجهوي نحو تطويره وتأهيله وضمان أكبر قدر من التنافسية الجهوية.

2 - تفعيل التنسيق بين الجهة والدولة.

لتحقيق عمليات ومشاريع مندمجة ومتكاملة بين الجهة والدولة، وتقادي ما يحدث من ازدواجية فيها، وتبديد للمال العام، وعدم التوازن في توزيع التجهيزات العمومية، لا بد من تفعيل دور السلطات والأجهزة المركزية والجهوية من أجل التنسيق وتحديد الأولويات والحاجيات الرئيسية بهدف وضع صياغة إستراتيجية موحدة وهادفة ومتكاملة. وبالتالي، فإن غياب التنسيق

1 - المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

2 - Amal Mecherfi: "Les Collectivités territoriales dans La Constitution Marocaine/Op. Cit P 39.

3 - خالد الغازي: "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية"، مرجع سابق، ص 76.

بين الجهة والدولة يزيد من حدة تداخل الاختصاصات بينهما ويكرس مزيدا من الغموض والإبهام الذي يؤدي إلى تطاول طرف على اختصاصات طرف آخر دون معرفة الجهة المعنية.

وتقف عدة عوامل وأسباب وراء غياب هذا التنسيق أبرزها عدم تفعيل دور مختلف الهيآت والأجهزة في هذا المجال، رغم المطالبة بذلك من قبل عدة أوساط وفي مختلف المناظرات واللقاءات. فبالنسبة للمناظرات حول الجماعات المحلية، فقد طالبت في توصياتها بالتنسيق بين الإدارات الحكومية وبينها وبين الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية.

هذا، وإن غياب التنسيق يجعل كل هيئة سواء مركزية أو محلية تتدخل بصفة انفرادية مما يؤثر سلبا على تفعيل برامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية، الشيء الذي يؤدي إلى تشتت تدخل الدولة⁽¹⁾ والجهة. ولئن كان دستور 2011 قد حافظ بشكل عام للولاية والعمال على موقع متميز على مستوى أدوارهم ومهامهم، فإنه قد جاء بالعديد من المقتضيات والمتغيرات الهامة التي وجب أخذها بعين الاعتبار والمتمثلة في الانتقال من تمثيل الدولة إلى تمثيل السلطة المركزية⁽²⁾.

كما يستفاد من مقتضيات هذا الدستور أن وضعية الولاية والعمال قد شهدت تغييرا عميقا، يأخذ بعين الاعتبار تعزيز أدوار الجماعات الترابية وإعادة تحديد ادوار مختلف المؤسسات في سياق إعادة بناء نظام الحكامة بالبلد. ولعل أهم تغيير يتمثل في الوضع الاعتباري العام للولاية والعمال حيث أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية عوض الدولة كما كان منصوصا عليها في الدستور السابق 1996، وهو تغيير عميق الدلالة ويأتي منسجما مع تعزيز موقع الجماعات الترابية خاصة الجهات، بحيث أن تمثيلية الدولة أصبحت مركزية. فالملك هو الممثل الأسمى للدولة، وباقي المؤسسات تقوم بمسؤولياتها وفق اختصاصاتها الدستورية والقانونية.

ولعل دور الوالي في التنسيق لا ينحصر فقط في الاختصاصات الممنوحة له في إطار

¹ - صالح المستف: "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب (من المركزية إلى اللامركزية)"، مرجع سابق، ص 197.

² - نصت المادة 145 من الدستور الجديد (2011) على المهام التالية للولاية والعمال:

- تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية.
- العمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها.
- ممارسة المراقبة الإدارية.
- مساعدة الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.
- القيام تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

القانون التنظيمي للجهات، بل هناك عدة قوانين تعطيه اختصاصات إضافية لممارستها في عدة مجالات اقتصادية كالزراعة والصناعة والسياحة؛ هذا، بالإضافة إلى الدور الرئيسي الذي يقوم به من خلال ترأسه للمراكز الجهوية للاستثمار، وذلك من خلال تفويض السلطات المركزية لبعض صلاحياتها له في هذا المجال⁽¹⁾.

وعلى صعيد آخر، وفي ظل تشعب اختصاصات الجهة المتقدمة واتسامها بالتشابه الكبير مع وظائف الدولة، تزداد أهمية التنسيق، حيث في إطار إعادة توزيع الأدوار والصلاحيات بين الجهة والدولة، يتم تغيير أدوار الجهة ومهامها انسجاما مع التوزيع الجديد للصلاحيات والسلط. وبالتالي، فإن مقومات الجهة المتقدمة تفرض على دور والي الجهة أن ينحصر في مهام تمثيل الدولة على المستوى الجهوي والإشراف على المرافق العمومية المركزية المتواجدة داخل الجهة. وبذلك، يتعين تفعيل وتقوية دور والي الجهة في مجال التنسيق والتعاون حتى يتم تحقيق التكامل الحقيقي بينه وبين رئيس الجهة بعيدا عن كل تطاول في الإختصاصات أو تداخل فيها.

فالتنسيق هو الخيط الرابط بين مكونات الجسم الإداري في الدولة ككل، لأن الهدف واحد؛ وهو تحقيق الصالح العام ولو تم توزيع الصلاحيات والسلط بين عدة مؤسسات. فالتنسيق يفرض نوعا من التكامل والإنسجام بين مجموع الفاعلين والتعاون بين عدة نشاطات تعمل في نسق محكم خصوصا وأن هناك تداخل يفرض التنسيق⁽²⁾.

ب - دور القضاء الإداري في حفظ التوازن بين الجهة والدولة.

نظرا للإشكالات المترتبة عن توزيع الإختصاصات بين الجهة والدولة، فإن القضاء يمكنه أن يلعب دورا هاما في الفصل بين حدود تدخلات كل طرف. فالقاضي الإداري في المغرب بإمكانه أن يساهم عبر أحكامه وقراراته التخفيف من وطأة المركزية المفرطة فضلا عن غياب التنسيق والأدوات القانونية الخاصة بالجماعات الترابية التي تسودها الضبابية.

1 - سميرة بوقاويت: "تدبير الاستثمارات في إطار سياسة اللامركزية واللامركزية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2011 - 2012 ص 151.

2 - عبدالله شنفار: "الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيو قانونية وتحليلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 11، الطبعة الأولى، 2001 ص 94.

إن كل هذه الظواهر تجعل النظام الإداري المحلي يتسم بمجموعة من التفككات والتنافرات التي يمكن للقاضي الإداري أن يوجهها باجتهادات جريئة وذكية⁽¹⁾. فالقضاء يشكل إحدى السلطات التي تركز عليها الدولة الديمقراطية والتي لا يمكنها أن تتقدم إلا بوجوده⁽²⁾.

وبالتالي، فإن القاضي الإداري يمكن له أن يعمل على التخفيف من ثقل الوصاية، ذلك أن إقحام المحاكم الإدارية في العلاقات الوصائية من طرف المشرع مؤشر ذو دلالة على ضرورة موازنة سلطة الدولة⁽³⁾، خاصة ما تنطوي عليه الطبيعة المزدوجة للإختصاصات الجهوية، حيث إنها اختصاصات محلية واختصاصات شبه وطنية في نفس الوقت. لذا، فالمطلوب من القاضي الإداري أن يعمل على توضيح وتدقيق معايير التمييز بين مستوى تدخل الدولة وتدخل الجهة وإلا ستصبح هذه الأخيرة مجرد عنصر ملحق أو على الأرجح شخص متعاون مع الدولة⁽⁴⁾.

وتماشيا مع هذا التوجه، عمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على تفعيل دور القضاء الإداري بجعله يقوم بدور أساسي لفض النزاعات بين الجهة وباقي المؤسسات. وقد أسند للقضاء سلطة عزل أعضاء المجلس والتصريح ببطالان مداولات المجلس ووقف تنفيذ المقررات التي قد تشوبها عيوب قانونية.

هذا، والجدير بالقول أن عزم المغرب على بلورة جهوية متقدمة يستدعي تظافر الجهود من طرف كل الفاعلين، وخاصة القضاء، لحل الإشكالات الناجمة عن ما يثيره تطبيق الاختصاصات من غموض. وللقيام بهذا الدور على أحسن وجه، يتعين فتح الآفاق لتحتل المؤسسة القضائية مكانتها بين نماذج القضاء عبر العالم وتستفيد من المناهج والاجتهادات التي كرسها هذه المؤسسات في البلاد الديمقراطية العريقة؛ غير أن عبء هذا التطور لا يقع على هذه المؤسسة بمفردها، فهو رهين بنضج كافة الفاعلين السياسيين سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المجتمع السياسي.

1 - محمد اليكوبي: "دور المحاكم الإدارية في التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص 136.
2 - عبدالله حداد: "تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي"، منشورات عكاظ، الرباط، ص 3، 2005.
3 - محمد اليكوبي: "دور المحاكم الإدارية في التنمية المحلية"، مرجع سابق، ص 136.
4 - نفس المرجع السابق، ص 141.

المطلب الثاني: دواعي وتمظهرات اللاتمركز الإداري.

إن إصلاح وتحديث نظام الجهوية بالمغرب من مراميهِ إرساء وتكريس الجهوية المتقدمة لتكون مدخلا لديمقراطية محلية حقيقية واثقة في الكفاءات والمؤهلات البشرية الجهوية من خلال تكليفها بتدبير شأنها العمومي الجهوي ومكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة إقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وبيئيا؛ كما جاءت أيضا لتكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير الحثيث المتدرج على درب اللامركزية واللامركز الفعليين النافذين والديمقراطية المعمقة والتحديث الإجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكمة الجيدة.

وللسير صوب هذه الأهداف، اختارت اللجنة الإستشارية للجهوية البناء على مكتسبات التجربة الوطنية في اللامركزية بما لها وما عليها، معززة ما فيها من إيجابيات وطارحة ما فيها من نواقص، مما استلزم تسليط أضواء التقييم على المراحل السابقة واستشراف المستقبل استجابة للطموحات والتطلعات للتغيير. ولعل من أهم ما تم التوصل إليه والتأكيد عليه هو أن اللاتمركز الإداري لازمة لإنجاح الجهوية المتقدمة (الفقرة الأولى)، وأن الجهة هي الإطار المناسب لنهج أسلوب اللاتمركز الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دواعي اللاتمركز الإداري.

لتحديد هذه الدواعي سنتطرق فيما يلي إلى طبيعة العلاقة بين الجهة والدولة (أولا)، واعتبار اللاتمركز الإداري كآلية لقيام الجهوية المتقدمة (ثانيا)، ثم تصنيف الجهة كإطار مناسب لنهج أسلوب اللاتمركز الإداري (ثالثا).

أولا: العلاقة بين الجهة والدولة، هل هي تداخل أم تكامل أم تبعية؟

لقد ظل توزيع السلط بين الجهة والدولة مرهون بهاجس أمني يهدف إلى تأمين المركزية، بعيدا عن أي شكل من أشكال المنافسة، بحيث احتفظت السلطة المركزية لنفسها في هذا النظام بمكان محوري يسمح لها باحتكار السلطة التقريرية في مجالات تعد من المجالات الطبيعية

لممارسة الجهة مهامها فيها⁽¹⁾.

فالمقتضيات المؤطرة للعلاقة بين الجهة والدولة والتي جاءت سواء في الصلاحيات الجهوية السابقة أو الإصلاحات بموجب دستور 2011، ثم القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات تجعل للتجربة المغربية خصوصية في مجال اللامركزية، حيث أنه بالقيام بمقارنة بسيطة بين حجم ما يتمتع به الوالي من صلاحيات باعتباره سلطة معينة أمام ما يتوفر عليه رئيس المجلس الجهوي والذي يعد سلطة منتخبة تجعلنا - أي المقاربة - أمام علاقة غير متوازنة تتميز باختلالات كبيرة على مستوى توزيع السلطة بين الجهة والدولة.

ويختلف أسلوب توزيع وتحديد الاختصاصات بين المستويين الوطني والمحلي من دولة لأخرى، غير أن هذا الاختلاف لا يخرج عن أسلوبين بارزين: أسلوب يحدد الاختصاصات على سبيل الحصر، حيث لا يمكن للجماعات ممارسة إلا الاختصاصات التي عهدت لها بموجب قانون يسنه البرلمان. ويستعمل هذا الأسلوب بكثرة في الدول الأنجلوساكسونية؛ وأسلوب ثان استعملته فرنسا يعتمد "المبدأ العام في الاختصاص"، أي أن يتم التنصيب على الاختصاصات بنوع من العمومية، مع ضرب بعض الأمثلة عن جملة من القضايا الموكولة للهيئات المركزية⁽²⁾؛ وهو بذلك أسلوب يسمح للجماعات بأن تقوم بجميع الشؤون المحلية في مجالها الترابي.

أما المشرع المغربي فقد حاكى نظيره الفرنسي فيما يتعلق باعتماد المقتضى العام للاختصاص، حيث تم تكريسه في كل النصوص الأساسية المنظمة للجماعات الترابية الذي يسمح لهذه الأخيرة بالقيام بالعديد من المهام وفي أي مجال، بحيث يمكن الإعتماد عليه والإستغناء عن الأمثلة المضروبة عن بعض الاختصاصات.

إلا أن المشرع الفرنسي لم يستمر في تبني ذلك الأسلوب بحدّة، حيث اتجه إلى تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر في شكل مجموعة اختصاصات لكل مستوى على حدة ابتداء من قانون 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحريات الجماعات والمحافظات والجهات والقوانين المكملّة له، ولا سيما تلك التي صدرت سنة 1983 الشيء الذي ينم على رغبة المشرع الفرنسي

¹ - المصطفى معمر: "إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب"، مرجع سابق، ص 174.
² - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، ماي 2000، ص 98.

في تجاوز المبدأ العام للإختصاص بتدرج، والإقتراب من الأسلوب الثاني الذي يقوم بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية بشكل حصري⁽¹⁾.

لقد أدخلت هذه القوانين تغييرات جذرية على التنظيم المركزي بصفة عامة، حيث تم إلغاء الرقابة القبلية واستبدالها بالرقابة البعدية، وذلك بإسنادها للمحاكم الإدارية والمالية؛ كما تم حصر دور ممثل الدولة (LE PREFET) في إحالة المداولات والقرارات غير الشرعية على المحاكم والرقى بالجهة إلى جماعة محلية وتمتعها بسلطة تنفيذية موكولة لرئيس مجلسها⁽²⁾.

وتتضح المرونة والعمومية المعتمدة في تقسيم اختصاصات الجهة في العديد من مواد القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات؛ وكمثال على ذلك المادة 80 التي استعملت عند سردها للإختصاصات الجهة عبارة "ولا سيما فيما يتعلق". وهذه العبارة تجعل سرد الإختصاصات ذو طابع غير حصري، مما يستنتج معه أن الدولة تحتفظ لنفسها بصلاحيات تمديد لائحة هذه الإختصاصات لتشمل ميادين أخرى غير منصوص عليها⁽³⁾؛ مما يترك الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام غموض وضبابية الإختصاصات، ذلك أن عدم تحديد الإختصاصات بشكل حصري يجعل من تحديد المسؤوليات مهمة جد صعبة.

وعليه، يتبين أن المشرع المغربي متشبث بمبدأ المقتضى العام للاختصاص، حيث تكون الجهة استناداً إلى المقتضى العام للإختصاص لها الحق في الإضطلاع بكل شيء، مما يعني تداخل اختصاصاتها مع اختصاصات الدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية وباقي الفاعلين، وهو ما يدل على ازدواجية الأعمال والتدخلات وتنازع الإختصاصات. كذلك، استعمل القانون التنظيمي للجهات أيضاً عدة عبارات فضفاضة مثل "الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة"⁽⁴⁾، ومعنى ذلك، أن المجلس الجهوي يمكنه أن يعتبر كل شأن أو قضية تسهم في التنمية المستدامة داخلة في نطاق اختصاصاته.

1 - محمد قيسي: "التجربة الجهوية بالمغرب ورهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2005-2006، ص 111.

2 - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الأولى، سنة 2008، عدد 78، ص 40.

3 - الحسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52، 2006، ص 22.

4 - المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

وبالتالي، تبقى الجهة استناداً إلى المقتضى العام للإختصاص تضطلع بكل شيء، وتفصل في كل شيء؛ مما يعني تداخل اختصاصاتها وتشابكها مع اختصاصات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، ناهيك عن تدخل الوزارات المختلفة والمندوبيات التابعة لها في مختلف المجالات التي تعود إلى الجهات، الشيء الذي يؤدي إلى ازدواجية وتضارب في الإختصاصات. فالضبابية والغموض في التنصيب القانوني أدى في واقع الأمر إلى تداخل الإختصاصات والأدوار بين الجهة والدولة بمختلف أجهزتها؛ وبالتالي، عدم تحديد المسؤوليات وتشتيت جهود التنمية.

ومن الواضح أن هذا الغموض في الإختصاصات الجهوية يبدأ، أولاً وقبل كل شيء، بالغموض الذي يسود عدداً من المصطلحات المستعملة في القانون التنظيمي للجهات، حيث يستعمل أكثر من لفظ للدلالة على الإختصاص كاستعمال ألفاظ مثل "مهام" و"أعمال" و"قضايا" و"صلاحيات" وغيرها⁽¹⁾.

وإضافة إلى هذه العمومية في التنصيب، هناك تشابه كبير في هذه الإختصاصات مع ما تتمتع به باقي الأصناف الأخرى من الجماعات الترابية. وهذا التشابه يبرره وزير الداخلية في إحدى دورياته إلى ولاية الجهات أنه لا يعد عائقاً في حد ذاته ما دامت العملية التنموية الشاملة والمندمجة تقتضي تدخل الوحدات المحلية في كل مجالات هذه التنمية، وإنما يصبح عائقاً عند عدم تنسيق وتكامل في الرؤى والتدخلات⁽²⁾. فالغموض وعدم تحديد الإختصاصات بدقة يؤثر على فعالية الدور المنوط بالجهة. وبالتالي، صعوبة ممارسة مبدأ التدبير الحر في الإختصاصات هي غير دقيقة وغير واضحة في الأصل.

وعلى صعيد آخر، وفي ما يخص تأثيرات تداخل الإختصاصات بين الجهة والدولة في التنمية، فمن النتائج السلبية لاعتماد أسلوب المقتضى العام للاختصاص تداخل في ممارسة الإختصاصات وازدواجية التمويل، مما يؤدي إلى صعوبة تحديد المسؤول، ومن ثم، تحديد المسؤولية عن إنجاز معين. فغياب تحديد المسؤول، وبالتالي، المسؤولية يعني في الحقيقة تغييب

¹ - انظر المواد: 80، 96، 99، وغيرها من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² - دورية من وزير الداخلية إلى ولاية الجهات وعمال العمالات وأقاليم المملكة حول توضيح وتدقيق الاختصاصات الذاتية المخولة للجماعات المحلية، بتاريخ 18 أكتوبر 2004، رقم 34.

أكبر دعامة تنبني وترتكز عليها الديمقراطية الحقبة ألا وهي المساءلة والمحاسبة.

هذا، وتزداد الأمور صعوبة وتعقيدا في تحديد المسؤولية في بعض الحالات التي يتم فيها إنجاز مشاريع من قبل عدة جهات (تمويلات مختلطة)، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع حقوق كثيرة قد تضيع في غياب تحديد الجهة المختصة. فقد ينجز مشروع تتدخل فيه عدة جهات، ثم في حالة نزاع حوله، يصعب تحميل المسؤولية للطرف المختص؛ كما يترتب على ذلك صعوبة معرفة الجهة التي تملك البنايات والتجهيزات بالنسبة للمشاريع المختلفة التي تنجزه كالمدارس والمستوصفات والقناطر والمنشآت المختلفة. وتزداد المسألة أكثر تعقيدا في حالة التمويلات المختلطة (FINANCEMENTS MIXTES) التي تساهم فيها مختلف الوحدات، وربما الدولة دون تحديد الجهة المالكة، حيث تتم إعادة إنجاز المشروعات الممولة بدون إطار قانوني توضح فيه ملكية التجهيزات والعقارات، ويترتب عن ذلك ضياع ممتلكات كثيرة وترك عقارات وغيرها في وضعية مبهمة غير مصنفة في دائرة أملاك أي طرف⁽¹⁾.

إلا أنه تبقى أكبر التأثيرات لمسألة تداخل وتضارب الاختصاصات تلك التي تنعكس سلبا على تنمية قطاعات معينة، وبالتالي، على التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة، حيث أن عدم وضوح الاختصاصات يتسبب في هدر الطاقات المادية والمالية ومعاودة إنجاز نفس المشاريع من قبل الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المختلفة. فالتنمية تستلزم توضيح كافة الاختصاصات والإمكانات المرصودة لها وعلاقات التعاون بين الجهة والدولة؛ لأنه في غياب توضيح الاختصاصات، يصعب، بل يستحيل، تقييم مجهودات الجهة.

وعليه، فإن الجهة تعاني من ضعف في الاختصاصات التي تزداد حدتها نتيجة عدة معوقات في إطار علاقتها بالدولة، حيث تمتلك هذه الأخيرة عدة وسائل الرقابية والتدخلية سواء على أعضاء المجلس أو مقرراته، مما يجعل الجهة في وضعية تبعية واختلال دائم لتوازن الاختصاصات بينهما، وهو اختلال يعمقه غموض وضبابية الاختصاصات الناتجة عن أسلوب التوزيع الذي يعتمد العمومية في التنصيب؛ ذلك أن انعدام وضوح الاختصاصات يعقد من

¹ - محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مرجع سابق، ص 139.

ممارسة المراقبة الإدارية على شرعية مقررات المجلس الجهوي. فإذا كانت المادة 114 من القانون 111-14 المتعلق بالجهات تعتبر أن المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو المتخذة خلافا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تستوجب تعرض والي الجهة، فإنه، في ظل عدم وضوح الحدود الفاصلة لإختصاصات الجهة، يصعب تطبيق مقتضيات السالفة الذكر وباقي المقتضيات المتعلقة بالمراقبة الإدارية، خاصة فيما يتعلق بسلطة الحلول محل رئيس الجهة والمخولة لوالي الجهة⁽¹⁾.

ثانيا: اللاتمرکز الإداري آلية لقيام الجهوية المتقدمة.

إن هناك العديد من الدواعي والأسباب التي تفرض تقوية اللاتمرکز الإداري بشكل متواز مع تطور اللامركزية الترابية عموما واللامركزية الجهوية على وجه الخصوص. ولعل تلك الأسباب والدواعي تتأرجح بين صنفين لكل منهما أهميته ومكانته، حيث ترتبط إحداها بمصوغات ومبررات فكرية ومنطقية أو ما يسمى بالمنطلق النظري لدور اللاتمرکز في إنجاح الجهوية المتقدمة. أما الثانية، فهي عبارة عن أسباب واقعية ذات صبغة بنيوية تاريخية تمت بلورتها، أو بالأحرى، الحديث عنها بالأساس في الخطب الملكية بالدرجة الأولى، ثم بجانبها وإلى حد ما، في تصاريح الحكومات المتعاقبة، وهي تشكل في مجموعها ما يسمى بالمرتكز السياسي لمكانة اللاتمرکز في المقاربة الجهوية⁽²⁾.

أ - المنطلق النظري لدور اللاتمرکز في إنجاح الجهوية المتقدمة.

إن التوجه نحو العمالات والأقاليم في إطار التدبير الممرکز في السابق تحكمت فيه عدة ظروف كالإستجابة لحاجيات المواطنين، نظرا لكون الدولة كانت تحتكر وسائل وأدوات القوة العمومية، ولها القدرة على فرض اختياراتها، كما تملك معلومات ميدانية دقيقة وتستطيع حماية حقوق وحريات الأفراد⁽³⁾. لقد اتجهت جميع الدول إلى نهج أسلوب اللاتمرکز كتنظيم إداري حديث يهدف إلى توزيع الإختصاصات الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة الترابية للدولة، وكسياسة

¹ - المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² - المصطفى قرشي، المرجع سابق، ص 132.

³ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل -دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 12.

تخفف عنها الأعباء الإدارية الروتينية البسيطة، مع بقائها صاحبة السلطة والسيادة على المستوى المحلي. فالدولة المعاصرة وأمام تضاعف الحاجيات والمتطلبات، مهما كان نظامها السياسي والإداري، لن تستطيع تأطير وتسيير مجالها الترابي من خلال إدارتها المركزية فقط، بل لابد لها من الإستعانة بالإدارة الترابية، ومن ذاك المنطلق، بات تمثيل الدولة على مستوى المحيط وإيجاد بديل لها على المستوى المحلي، أحد الدواعي الأساسية والرئيسية لاعتماد المقاربة الجهوية الجيدة والفعالة بالمغرب.

إن التنوع الجغرافي للمغرب وتنوع أشكال التنظيمات البشرية فيه وكونه بلدا شاسع المساحة ومتعدد المكونات طرح، دائما ومنذ قرون، مشاكل متعددة وصعوبات كبرى خاصة فيما يتعلق بالتأطير والتسيير والإدارة. وهكذا، لما تكونت بالمغرب على مر السنين شبكة واسعة من المصالح الجهوية والإقليمية لتعزيز اللاتركيز الإداري، كان الهدف منها، بالدرجة الأولى، تمثيل الدولة على مستوى المحيط وإعانتها على أداء وظائفها خاصة الوظائف المتعلقة بالتأطير والتنظيم الإداري لجميع المناطق من أجل ضمان تنفيذ وتسيير وظائفها الإدارية⁽¹⁾.

ولعل من شأن نهج سياسة حقيقية لعدم التركيز الإداري بالمغرب، زيادة على تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، لتمكينها من التفرغ لخدمة أمهات القضايا الوطنية بفعالية ونجاعة، فهي أيضا تقوي من علاقة السكان بالسلطة وتساعد على تحفيز المشاركة الإيجابية للمواطنين في الرفع من مستوى عيشهم⁽²⁾. وهكذا، بات لزاما على الدولة أن تولي عناية خاصة لعدم التركيز الإداري الجهوي على مستوى الممارسة بجعله مدخلا حقيقيا للتحديث؛ والمقصود هنا ليس التحديث بالمعنى العادي للكلمة - أي تحديث الهياكل الإدارية - بل، تحديث علاقة الدولة بالمجتمع⁽³⁾.

وإذا كانت سياسة القرب من المفاهيم الجديدة التي هي في طور الترسخ وتندرج في إطار الرهان الترابي بكل أبعاده وتجلياته كمحور لإصلاح وتحديث الدولة المتفق عليه من خلال تحديد الاختصاصات وتوضيح مستويات القرار وتدعيم ديمقراطية القرب، فإن اللاتركيز الإداري يعتبر مدخلا من أجل بلورتها باعتبارها سياسة شاملة تعنى بكافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية

(1) - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، مرجع سابق، ص 16.

(2) - عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص 101.

(3) - عبد الكريم بخنوش: "عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة"، مرجع سابق، ص 39.

والسياسية وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، سواء على المستوى المحلي أو الوطني. فإدارة القرب هي التعبير النموذجي لتسهيل وتبسيط آليات تدبير الشأن العام، ليكون عن قرب في التعاطي مع حاجيات الساكنة والإستجابة المتفاعلة مع انتظاراتهم؛ إنها ببساطة، تعبير عن اختيار لنسق من التنظيم الإداري الحديث.

إن مفهوم اللامركزية يتجانس ويتكامل بشكل كبير مع مفهوم اللاتمرکز، أي أن المفهومين يتكونان من نفس الحروف تقريبا، ويؤديان إلى نفس الهدف، فكلاهما يعمل على الحد من احتكار الوظيفة الإدارية من قبل السلطة المركزية، وكلاهما يستهدف تسيير الشؤون المحلية، ولعل هذا التشابه في الحروف والإشتراك في الهدف يكشف على أن اللاتمرکز خطوة نحو تحقيق اللامركزية⁽¹⁾. فالجماعات المحلية تحتاج لممارسة اختصاصاتها بصفة ملائمة، أن تجد في عين المكان مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة قادرين على اتخاذ القرار في المستوى المطلوب والوقت المناسب؛ لذلك، فإن توسيع وتطوير نظام عدم التركيز الإداري ليس وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة فقط، بل هو شرط مسبق لإنجاح مسلسل اللامركزية وخاصة اللامركزية الجهوية.

ومن هذا المنطلق، ولما كان من المتفق عليه سياسيا وقانونا، حديثا وقديما، وفي جميع الدول التي اختارت الأسلوب اللامركزي، أن اللاتركيز لازمة لقيام اللامركزية، فإنه كان يتعين على المغرب أن يرقى، منذ مدة، بسياسته في مجال اللاتمرکز. فلا شك أن اللامركزية كنظام ديمقراطي وكقاعدة إدارية ذات جودة لتدبير الشأن العام المحلي، لا يمكن لها أن تصل إلى الأهداف المرجوة منها دون اعتماد سياسة حقيقية وفعالة في ميدان عدم التمرکز الإداري⁽²⁾. فهذا الأخير، وحده الكفيل بأن يستعمل كوسيلة مجدية لإحلال الحوار المباشر بين الدولة والجماعات المحلية، محل الصراع وتشنج العلاقات، مما سيمكن من تجاوز العديد من الإكراهات التي تعترض، أو بالأحرى، توقف مسار التنمية المحلية.

ب - المرتکز السياسي لمكانة اللاتمرکز الإداري في المقاربة الجهوية للتنمية.

إن الجهة كفضاء جديد للتنمية في المغرب هي التي فرضت وتفرض تطور نظام عدم

(1) - محمد راجي، مرجع سابق، ص 69.

(2) - المهدي بنمير: "اللامركزية والشأن العام المحلي، أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة؟"، مرجع سابق، ص 188.

التركيز الإداري، ذلك أنه من المؤكد أن لا جهوية ولا ديمقراطية محلية دون عقلنة حقيقية لتدخلات الدولة على المستوى المحلي، ودون إلغاء جميع مظاهر وتجليات المركزية المتحجرة. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فلقد شكلت الخطب الملكية المنطلق السياسي الأساس، في اعتبار أن اللاتمرکز الإداري لازمة أساسية من أجل النهوض بالمقاربة الجهوية في مدارج اللامركزية الإدارية الترابية. فالمؤسسة الملكية ما فتئت تؤكد في خطاباتها وتعيد التأكيد على أهمية اللاتمرکز في معرض البحث عن الحكامة الجهوية.

وقصد إيجاد حكمة ترابية قائمة الذات قابلة للحياة والإستمرار، وسعيا وراء تظافر الجهود لإرساء دعائم الديمقراطية المحلية، وإشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، وبهدف تقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطن، تم الإعلان عن الجهوية الموسعة كورش مفتوح للحكمة الترابية بالمغرب، وتم الإقرار، من أجل ذلك، بأن اللاتمرکز الواسع لازمة لقيام الجهوية المتقدمة. ولقد حدد الملك في هذا الإطار ثلاثة أهداف للجهوية الموسعة وهي ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة وتعزيز القرب من المواطن وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية⁽¹⁾.

ولبلوغ تلك الأهداف، ركز الملك على أربع مرتكزات أساسية لا بد منها حتى تكون تلك الجهوية المنشودة بعيدة عن التقليد الحرفي للتجارب الأجنبية في الجهوية، وحتى تستكمل مستلزمات الحكامة الترابية التي أطلق المشروع من أجلها أصلا. وقد كان المرتكز الرابع والذي "لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكمة ترابية ناجعة، قائمة على التناسق والتفاعل"⁽²⁾، هو اللاتمرکز الواسع.

إن اللاتمرکز الواسع الوارد في الخطب الملكية هو معطى جديد في المغرب. فاللاتمرکز الذي ساد التنظيم الإداري المغربي منذ الاستقلال لا يخرج عن كونه محاولة متذبذبة للتخفيف من حدة المركزية، بتحويل بعض الاختصاصات للعمال ولرؤساء المصالح الخارجية مع وسائل وإمكانات للعمل جد متواضعة، بل وضعيفة. ولعل ذلك ما دفع الملك في إحدى خطاباته إلى التأكيد على ضرورة إصلاح نظام اللاتمرکز الإداري بقوله: "إن اعترازا بالخطوات الهامة التي قطعها

(1). مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص490.

(2). نص الخطاب الملكي، في 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة.

<http://www.maroc.ma/NR/exeres/>

نظامنا اللامركزي، لا يعادله إلا حرصنا على تثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللامركز الإداري... ومهما يكن تقدمنا في مجال ترسيخ النظام اللامركزي، فإنه سيظل ناقصا، ما لم يدعمه إصلاح نظام الجهات، وبناء أقطاب جهوية متجانسة، واعتماد التدبير غيرالمتمركز للشأن العام المحلي. لذا، نعتبر أنه قد آن الأوان للعمل على تسريع مسلسل اللامركز الإداري وتوسيع صلاحياته، باعتباره لازمة ضرورية لمواكبة الجهوية الواسعة التي نعمل جادين على تحقيقها"⁽¹⁾.

ولقد جاء خطاب الذكرى الثامنة لعيد العرش لتكريس تلك المطالبة بضرورة الإصلاح بقوله: "وترسيخا للحكمة الترابية، فإننا مصممون على توطيد اللامركز والجهوية مع وجوب تلازم الجهوية الناجعة، مع تفعيل نظام اللامركز الواسع والملموس، في إطار أقطاب محددة، تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة، من خلال مقارنة جهوية مندمجة"⁽²⁾. أما في خطابه بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، فقد بدا الملك أكثر تأكيدا وعزما على ضرورة إصلاح وتحديث نظام اللامركز، بحيث قطع الشك باليقين وجزم أنه "مهما وفرنا للجهوية من تقدم، فستظل محدودة، ما لم تقترن بتعزيز مسار اللامركز. لذلك، يتعين إعطاء دفعة قوية لعمل الدولة على المستوى الترابي، خاصة في مجال إعادة تنظيم الإدارة المحلية وجعلها أكثر تناسقا وفعالية وتقوية التأطير عن قرب"⁽³⁾.

وهكذا، وجه الملك الحكومة إلى القيام بالعديد من الإصلاحات قصد تطوير نظام اللامركز الإداري، حتى يكون في مستوى الجهوية الموسعة التي يعمل المغرب على اعتمادها برغبة قوية وأكيدة. ومن بين تلك الإصلاحات التي تم التركيز عليها، ضرورة توجيه اقتراحات بشأن إحداث عمالات وأقاليم جديدة على أن تراعى في ذلك مستلزمات الحكامة الترابية الجيدة وخصوصيات وإمكانات بعض المناطق والمتطلبات التنموية لسكانها؛ بالإضافة إلى ضرورة إعداد ميثاق وطني للامركز الإداري يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية ويشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة؛ ومن جهة أخرى، يقوم على الصلاحيات والموارد البشرية والمالية اللازمة للجهات، إذ

(1). مقتطف من خطاب الملك الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير سنة 2006. انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 505.

(2). أنظر خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، انبعاث أمة، الجزء 52، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2007، ص 134.

(3). مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، أشير إليه سابقا.

لا جهوية في ظل المركزية⁽¹⁾.

كذلك، لا بد من الإعتماد في تلك الإصلاحات على مقارنة ترابية محوكة والقيام بنقل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية. "كما يتعين تضمين هذا الميثاق الآليات القانونية الملائمة لحكمة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولا سيما ما يتعلق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي"⁽²⁾. ومن هذا المنطلق، يمكن القول أن الحرص الملكي على ضرورة تحديث اللاتمرکز وتوسيعه بشكل متلائم مع الجهوية المتقدمة في خطاباته المختلفة والمتعددة ليس تأكيدا عاديا، بل هو نتاج تفكير وتجربة عميقة؛ ذلك لأن اللامركزية بالمغرب، وعلى الرغم مما بلغته من تقدم، فقد كان بإمكانها أن تبلغ أكثر في سلم الحكامة الترابية لو تم تعضيدها بسياسة محكمة ومحوكة في ميدان اللاتمرکز الإداري⁽³⁾.

إن الجهات، وحتى تتمكن من القيام بالدور التنموي الجديد الذي سيناط بها، يجب، في البداية، تعزيزها بالمصالح اللامركزية لجميع الوزارات، كما يجب تحديد وضعية رؤساء تلك المصالح على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقاتهم بالوزراء ولعلاقتهم مع والي الجهة⁽⁴⁾. علاوة على ذلك، فإن النقطة المركزية الأولى التي ينبغي مراعاتها في نظام عدم التمرکز الإداري على المستوى الجهوي هي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، بحيث ينبغي أن يصبح اللاتمرکز هو القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة، مما سيسمح بتفعيل الحكامة الترابية المبنية على مبدأ التفريع، ومبدأ الثنائية الفاعلة وذلك بتوزيع الاختصاصات والسلطات بين المستوى اللامركزي والمحاور اللامركزية المختلفة.

ثالثا: الجهة إطار مناسب لنهج أسلوب اللاتمرکز الإداري.

إن الأهداف التدبيرية لجهوية اللاتمرکز الإداري بالمغرب كثيرة ومتعددة وذات أهمية كبرى بالنسبة للمقاربة الجهوية القادمة، أما الأبعاد التنموية لتعزيز اللاتمرکز على المستوى الجهوي،

(1) محمد اليكوبي: "مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية"، مرجع سابق، ص 32 إلى 34.

(2) مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، أشير إليه سابقا.

(3) - المصطفى قريشي، المرجع السابق، ص 140.

(4) - الشريف الغيوي: "الجهة، المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006، ص.

فهي الأكثر مكانة وأهمية في هذا الصدد، وتبعاً لذلك، فإن اللجنة الإستشارية للجهوية أوصت بوضع ميثاق جديد للاتمرکز، يكون عوناً وسنداً للمجالس الجهوية ومجالس باقي الجماعات الترابية من خلال وضع أجهزة وهياكل وإدارات حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من الحرية والمبادرة وبسلطات تقريرية فعلية، بحيث تتناسق وتتضافر مجهوداتها لتحقيق التنمية المحلية.

أ - الأهداف التديرية لجهوية اللاتمرکز الإداري.

لقد اقتضت سنة التغيير ألا يكون المستوى الإقليمي أو العمالاتي الألف والياء في مسار اللاتمرکز الإداري بالمغرب وديناميته، فيزغ، من جراء ذلك، فضاء جديد استمد مقوماته ومرتكزاته من متطلبات التنمية المحلية ومستوجبات الحكامة الترابية، وذلك الفضاء الجديد هو الجهة. وتعتبر مستلزمات ومتطلبات المقاربة الجهوية للتنمية من اللاتمرکز الإداري هي التي فرضت، أكثر من غيرها، ضرورة تحديث هذا الأسلوب، وذلك من خلال ضرورة جعل المستوى الجهوي إطاراً جديداً لعدم التركيز الإداري.

لقد اتضح أن ممارسة التدير اللاتمرکز للشأن العام المحلي انطلاقاً من المستوى الإقليمي في المغرب، هي إشكالية بنيوية حقيقية، أثبتت محدوديتها وعدم ملاءمتها، سواء للتنسيق مع الجماعات الترابية كوحدات تمثل اللامركزية أو للأنشطة التنموية التي تتطلب مستوى أكثر اتساعاً وتجانساً وتناسقاً حتى تؤتي أكلها في الرفع والنهوض بالمستوى التنموي المحلي. ومن هنا، فرضت الجهة نفسها كإطار جديد ومجال مناسب لأجراً وتفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري وتشجيع المشاريع التنموية وفق معادلة اللاتمرکز المواكب للجهوية خطاباً وقانوناً وممارسة.

ولا بد من القول إن مسألة اختيار المستوى المناسب لعدم التركيز الإداري ليس مختصراً على المغرب فقط، بل هو مشكل عام، طرح في العديد من الدول المتقدمة والنامية، وبالأخص بالنسبة للدول التي تعتبر رائدة في مجال الإدارة المحلية. ففي إيطاليا مثلاً تختلف المجالات الإدارية لنفوذ المصالح الخارجية من وزارة لأخرى، حيث تعتمد أكثرية الوزارات المستوى الإقليمي، في حين، تعتمد الأقلية المستوى الجهوي، بل هناك بعض الوزارات من لها معايير

خاصة بها في تحديد نفوذ مصالحها الخارجية"⁽¹⁾.

إن الجهة كمستوى ملائم لتنصيب المصالح الخارجية وتفعيل عدم التركيز الإداري بالمغرب قد تم التأكيد عليه من طرف أعلى سلطة في البلاد منذ مدة ليست بالقصيرة، وذلك عندما صرح الملك الحسن الثاني على أن "الدستور الجديد نص على كيان إداري جديد هو الجهات. وينبغي أن يكون لهذه الجهات مضمون معين، وفضلا عن ذلك، سيمكننا هذا من تحقيق مزيدا من اللامركزية وخاصة مزيدا من اللاتمركز... فإذا ظلت كل القرارات تتخذ في الرباط، فإن الأمر سيكون بمثابة مأساة بالنسبة للامركزية واللاتمركز"⁽²⁾.

ونفس الأمر أكداه الملك محمد السادس، وذلك عندما دعا إلى تحديث عدم التركيز الإداري بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار على مستوى جميع جهات المملكة، حيث جاء في رسالته الموجهة إلى الوزير الأول "ولبلوغ هذا الهدف وعملا على انتهاج ما يقتضيه التدرج والواقعية من استبعاد لأي اقتراح أو إصلاح يخلو من المصادقية والنجاعة، فإننا نعتبر أن من شأن الإطار الجهوي أن يوفر المجال الترابي والإداري الأنسب نظرا لما لإدارتنا الترابية حاليا من وسائل لحل المشاكل المتعلقة بإجراءات الاستثمار".

وعلى العموم، يظهر أن هناك مبررات وتأكيد متكرر على ضرورة مواكبة الفضاء الجهوي لتحديث مسلسل اللاتمركز الإداري من أجل تجميع وتنصيب المصالح اللامركزية لمختلف الوزارات والإدارات المركزية. ولعل ذلك نابع من المعطيات والمبررات الموضوعية والأبعاد التدبيرية الداعية لاتخاذ الجهة المجال الأنسب والأحرى والأجدر والأولى بالتركيز الإداري وتشجيع الاستثمار والتنمية المحلية بصفة عامة.

إن عدم التمرکز الإداري يستدعي إحداث مصالح غير ممرکزة خارجية ومنحها من الوسائل المالية والبشرية واللوجستية الضرورية ما يجعلها تمارس اختصاصاتها وسلطتها بدقة وفعالية على المستوى المحلي والترابي عموما، وذلك يمكن إنجازها بالنسبة لـ 12 جهة كما أصبح عليه

(1) - محمد مجيدي، مرجع سابق، ص 158.

(2) - حديث صحفي للملك الحسن الثاني للقناة التلفزيونية الأوربية (TV 5)، ورد ب، عبد الرحمان جمجمة، مرجع سابق، ص 273.

الأمر وفق التقسيم الجديد⁽¹⁾، ولكن يصعب التحكم في الأمور إذا تقرر إنشاء مصالح خارجية لامركزية على مستوى جميع العمالات والأقاليم، خاصة بعد أن تضاعف عددها في المغرب بشكل كبير، بحيث أصبح من غير الممكن تلبية جميع متطلباتها.

إن من شأن اتخاذ الفضاء الجهوي كمستوى بديل للإطار الإقليمي السابق في تنصيب المصالح اللامركزية وتفعيل مسلسل اللاتمرکز الإداري، ليس تخفيف الأعباء المالية والحصول على الجودة فقط، بل يمكن أن يشكل ذلك وسيلة جيدة لحل مشكل الاختلالات بين المناطق أيضا. بحيث سيمكن من محو الفوارق الموجودة بين المدن بعضها ببعض من جهة، وبين المدن والبوادي من جهة أخرى، خاصة من حيث القدرة على الاستفادة من الخدمات الإدارية والمرفقية، ومن حيث القدرة على حل المشاكل الإدارية والتنموية والمرتبطة أساسا بالتشغيل والتعليم والصحة وغيرها.

إن عملية إعادة النظر في البنيات الإدارية للدولة تستدعي استخدام أساليب جديدة وحديثة للتدبير والتسيير، أي أن التطورات المتلاحقة التي تشهدها أساليب التدبير الإداري تفرض نفسها على الإدارة المغربية، إذا هي أرادت أن تواكب التطورات والتحوليات في مجال الممارسة الإدارية⁽²⁾، خصوصا على مستوى الموارد البشرية والإدارة الإلكترونية وباقي المستجدات الأخرى كالمناهج الحديثة للعمل الإداري، مما يستدعي التكوين والتأهيل للموظفين خاصة الموجودين بالمصالح اللامركزية، وهذا يمكن إنجازه بسهولة على مستوى الجهة عملا وتمويلا، ويصعب كثيرا إذا تعلق الأمر بالعمالات والأقاليم نظرا لكثرة عددها وتفاوت إمكانياتها.

واستنتاجا مما سبق، يتضح أن هناك إجماع على اعتبار الجهة هي المستوى الأنسب والأصلح لنهج سياسة جديدة في مجال عدم التركيز الإداري، إلا أن ذلك يستدعي القيام بمجهود مضاعف حتى لا نتفاجأ بنتائج عكسية؛ ومن بين ما ينبغي فعله هو الأخذ بمبدأ العمل المشترك بين الوزارات على مستوى الاختصاصات وعلى مستوى الهياكل⁽³⁾ (تجميع المصالح الإدارية)، حيث أن إحداث كل وزارة لمصالحها اللامركزية على مستوى الجهة سيؤدي إلى كثرة الوحدات

(1) - مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، تمت الإشارة إليه سابقا.

(2) - عبد الغني اعبيدة: "منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري"، مرجع سابق، ص 128.

(3) - وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 50.

الإدارية وتعددتها في الجهة الواحدة، الأمر الذي قد يؤدي إلى فقدان التجانس والفعالية والإقتصاد للنشاط العمومي. لذلك، فملاءمة الجهاز الإداري لنظام اللاتمرکز مع تطور المجتمع والسياق المؤسساتي الجديد، ينبغي أن يمر بالضرورة بتحديث مناهج العمل ورفع الحواجز ما بين المصالح الإدارية للوزارات المختلفة.

وباختصار، يمكن القول أن وضع سياسة محكمة في ميدان عدم التركيز ووضع الاختيار على الجهة كمستوى لنهج تلك السياسة لن يؤدي إلى تطوير الأسلوب فقط، بل سيؤدي أيضا إلى تقويم منظومة الفعالية والجودة والترشيد في العمل التنموي المحلي في مختلف المجالات وعلى جميع الأصعدة.

ب - الأبعاد التنموية لتعزيز نظام اللاتمرکز على المستوى الجهوي.

يعتبر النهوض والرفع من مستوى التنمية المحلية⁽¹⁾ أحد الأهداف الرئيسية والجوهرية التي من أجلها نهج المغرب سياسة الجهوية المدعومة بنظام اللاتمرکز الإداري، بل يعتبر اللاتمرکز الجهوي بعدا من أبعاده ورهان من رهاناته، حيث تسعى من خلاله السلطات المركزية خلق أقطاب جهوية للتنمية المحلية بتفويض مجموعة من الصلاحيات والسلطات للمسؤولين المحليين في جميع الميادين خاصة ما يتعلق بالمجال الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والتنموي عموما.

وإذا كان نظام اللاتمرکز الإداري بالنسبة للمغرب مهما في مجالي التأطير والتنظيم الإداري، فإن أهميته، على المستوى التنموي الجهوي، تبدو أكثر بروزا وظهورا. فالأمر يتعلق بالمقاربة الجهوية للتنمية كأبرز تجليات وأرقى مظهرات اللامركزية الإدارية الترايبية، أو هي، بعبارة أخرى، أرقى ما يمكن تصوره في سلم الديمقراطية المحلية بالنسبة للدول الموحدة التي تأخذ بنظام اللامركزية الترايبية المدعومة بنظام اللاتمرکز كأسلوب ذو حدين أو جانبيين سلبي وإيجابي. وإذا كان اللاتمرکز بمفهومه السلبي قد ارتبط بالعمالات والأقاليم كوحدات ترايبية أحدثت أساسا من أجل الرقابة والضبط والتحكم في المجال، فإن مسايرة نظام اللاتمرکز للامركزية الجهوية من شأنه أن

(1). هناك عدة تعريفات للتنمية المحلية، ويمكننا أن نذكر على سبيل المثال، تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي جاء فيه أن التنمية المحلية هي ثمرة إنجاز يهدف إلى تحسين ظروف عيش السكان القاطنين في فضاء معين، وذلك بكيفية مستدامة على المستويات المؤسسية أو الجغرافية أو الثقافية. <http://www.tanmia.ma/article.php3?id=>

يغلب ويرجح كفة المقاربة التنموية على حساب المقاربة الضبطية، وهي أبرز تجليات مفهومه الإيجابي.

إن المقاربة الإقليمية المبنية على التدبير الممركز، والتي كان المغرب قد تبناها بعد الإستقلال، كانت فاشلة وغير ملائمة، فهي لم تؤدي إلى تنمية حقيقية ولم تفسح المجال للمشاركة في المشاريع التنموية، كما أنها لم ترفع من مستوى تدخل الدولة كما كان منتظرا. ولعل ذلك راجع بالأساس إلى أن التنمية المحلية يصعب تحقيقها من طرف العمالات والأقاليم كوحدات إدارية صغيرة ذات طبيعة أمنية ضبطية بامتياز على حساب الجانب التنموي⁽¹⁾.

إن الإدارة الترايبية في المغرب، بالإضافة إلى كونها كانت وسيلة في يد الدولة لضبط المجال واستتباب الأمن العمومي بمفهومه التقليدي، كان من الأجدر أن تكون مطالبة بالمشاركة في تحقيق التنمية المحلية، وأن تمنح جميع الوسائل الضرورية لذلك، وهو، مع الأسف الشديد، ما لم يتم إلى يومنا هذا. فالتمركز المفرط في اتخاذ القرار مازال هو المهيمن على جميع الأصعدة، ولا زالت الإدارة المركزية هي المتحكمة في كل شيء⁽²⁾، غير أنه لا يمكن إنكار المجهودات التي بذلت والمبذولة حاليا من طرف السلطات العمومية من أجل تطوير وإصلاح هذا النظام ووضع أسسه وتنزيله على أرض الواقع بجديو وفعالية.

إن نظام اللاتركيز الإداري بالمغرب لم يرق بعد إلى المستوى المطلوب. فرغم وجود شبكة واسعة من المصالح الخارجية للوزارات، ورغم منح تلك المصالح العديد من الوسائل، وتفويضها صلاحيات عديدة، فهي لم تستطع أن تصل بعد إلى حد تفعيل وإنعاش أنشطة التنمية المحلية، كما هو منتظر منها. ولكن ومع ذلك، يبقى أن أبرز وأهم الأهداف المتوخاة من وراء عدم التركيز الإداري في المغرب، هي تنشيط قضايا التنمية المحلية خاصة بعد أن تغيرت المفاهيم وأصبح ضمان الأمن العمومي مرتبط بتحقيق الأمن المادي أولا عبر التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن هنا، كان لابد من اعتماد المقاربة الجهوية للتنمية حيث التفاعل الإيجابي بين اللامركزية الجهوية واللاتمركز الجهوي كشرطين لازمين لتحقيق التنمية الحقيقية المستدامة والمنشودة كما هو

(1) - احمد درداري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 27، ابريل/ يونيو 1999، ص 103.

(2) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010 مرجع سابق، ص 11.

متعارف عليها في الدول الرائدة في مجال الجهوية.

والواقع، فإن النهوض والرقى بمستوى التنمية المحلية هو الهدف الحقيقي الذي ينبغي لعدم التركيز الإداري الجهوي بالمغرب أن يحققه، خاصة بعد أن أولت جميع الأنظمة عناية خاصة لقضايا التنمية المحلية، حيث عملت جل الدول وخاصة المتقدمة منها على دعم البنيات الإدارية المحلية حتى تصبح وحدات نشيطة ومبادرة في مشاريع التنمية على المستوى الترابي. ولعل ذلك ما دفع الخطاب الرسمي للتأكيد دائما على ضرورة نهج سياسة حقيقية في ميدان اللاتمرکز الإداري بتكثيف إحداث المصالح الخارجية على الصعيد المحلي وتوسيع صلاحياتها حتى ترقى إلى مستوى المشاركة في المشاريع التنموية الكبرى.

لقد أصبح المغرب مدعوا، أكثر من أي وقت مضى، إلى نهج سياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز الإداري، سياسة أساسها وقوامها التعاون وإشراك المجتمع المحلي والمرتفق في الشؤون المحلية، أي بلوغ ما يسمى "بالحكمة الترابية" بعد الإقتران بأن مشكل التنمية في المغرب هو مشكل حكمة بالدرجة الأولى، حيث جاء في إطار الدعوة إلى تفعيل بنود المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كورش تنموي مفتوح، أنه يستلزم تظافر الجهود على جميع المستويات والأصعدة، خاصة على المستوى المحلي الجهوي وبكيفية تعتمد اللامركزية وعدم التمرکز والقرب والتدبير الجيد، بشكل يجعل من هذه المبادرة الطموحة نموذجا للتنمية المندمجة⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: مظهرات نظام اللاتمرکز الإداري.

إن إشكالية التوازن بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري في الإستراتيجية العامة للدولة تتحكم فيها مجموعة من المعطيات السياسية - بالدرجة الأولى - والإقتصادية والإجتماعية ثم الثقافية. فمن جهة، هناك دور اللاتمرکز الإداري في دعم وتبسيط اختصاصات الجهات (أولا)، ومن جهة ثانية، نجد دوره في المراقبة والإشراف على المنتخبين والمؤسسات الجهوية المنتخبة (ثانيا).

(1) خطاب الملك في الذكرى 52 لثورة الملك والشعب، انبعاث أمة، الجزء 50 القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2005، ص 130.

أولاً: دور اللاتمرکز الإداري في دعم وتبسيط اختصاصات الجهات.

إن دور اللاتمرکز الإداري في دعم وتبسيط اختصاصات الجهات لا يمكن نكرانه، فهو يتجلى في عدة مستويات وأصعدة، ولا يمكن حصره بسهولة. فالإشراف على الجهات إذا كان ضرورياً في ظل الدولة الموحدة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، والإدارة المركزية إذا كانت بعيدة بالنسبة لمعظم الجهات ولا يمكن لها أن تتواصل مع المنتخبين بسهولة، فإن من أبرز تجليات ذلك الدور ما يتمثل أساساً في أدوار الممثلين التسلسليين للإدارة المركزية على المستوى المحلي، ثم، وبدرجة لا تقل عن ذلك أهمية، في مهام إدارات الدولة والمصالح اللامركزية للوزارات المختلفة.

أ - أدوار الممثلين التسلسليين للإدارة المركزية على المستوى المحلي.

لقد ركزت أغلب الدول نحو المحلي قوامه الجهوية ونظام اللاتمرکز. ومن المؤكد أن الجهوية مع اللاتمرکز الإداري، يتم اعتبارهما من المكونات الأساسية للأنظمة الديمقراطية الحديثة، حيث يكونان معاً رمزاً لتحديث التدبير العمومي ووصفة حديثة لمعالجة اختلالات الديمقراطية والتنمية المحلية، وذلك من خلال ضمان التوازنين الضروريين: حضور السلطة العامة وإقرار الحريات والحق في التنمية. وهكذا، ولما كانت الدولة المغربية هي الأخرى مطالبة وملزمة بالإنخراط الإيجابي في المقاربة الترابية، مع بقائها صاحبة السلطة والسيادة على المستوى الجهوي، كان لابد من إيجاد تمثيل للسلطة المركزية بجميع التراب الوطني، وهو ما تجلى بشكل أساسي في الولاية وعمال مراكز الجهات المنتشرين على صعيد مختلف مناطق البلاد.

والجدير بالإشارة، فإن التنوع الجغرافي للمغرب وتنوع أشكال التنظيمات البشرية فيه، وكونه بلداً شاسع المساحة ومتعدد المكونات، طرح دائماً ومنذ قرون مشاكل متعددة، وصعوبات كبرى، خاصة فيما يتعلق بالتأطير والتسيير والإدارة⁽¹⁾. ومن هنا، كان لابد من تقوية وتعزيز دائم لمكانة العمال. وباعتبار العامل هو العمود الفقري للإدارة الترابية للدولة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب، وممثل ومندوب للحكومة على صعيد العمالة أو الإقليم، فقد تم العمل

(1) محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل -دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 12.

على تخويله العديد من الإختصاصات والمهام خاصة في المجال التنسيقي والتنموي. كما تم إحداث العديد من الأقاليم والعمالات باستمرار، وذلك من أجل تخفيف العبء عن المركز وتمثيل الوزارات في جميع النواحي. ولا شك أن نفس القوة والدور ينبغي أن يعطى للولاة والعمال على مستوى الجهات مع إضفاء نوع من العقلنة والترشيد والتجويد والحوكمة لاختصاصاتهم خاصة في مجال الرقابة الإدارية.

هذا، ويلاحظ أن تضاعف عدد الوزارات والإدارات بفعل تنامي وتزايد مجالات تدخل الدولة قد أدى إلى تفتيت العمل الإداري على المستوى المركزي، مع بطء في التسيير وغياب الإنسجام الأمر الذي امتد إلى المصالح التابعة لتلك الوزارات، حيث أصبحت المصالح اللامركزية غالبا ما تتجاهل عمل بعضها البعض، داخل نفس الدائرة الترابية، بل وحتى بالنسبة للمصالح التابعة لنفس الوزارة⁽¹⁾. ونفس الشيء بالنسبة لتضاعف عدد الجماعات الترابية، حيث تضاعفت هذه الأخيرة باستمرار منذ إحداثها، خاصة بالنسبة للجماعات. ومن ثم، بات لابد من تركيز المصالح اللامركزية للوزارات على المستوى الجهوي، وبات لابد من وجود مؤسسة العامل ليقوم بإضفاء التناسق والاتصال بين تلك الوحدات الإدارية خاصة الممثلة لعدم التركيز الإداري، في إطار وظيفته التنسيقية والتنموية، بهدف تحقيق الإنسجام والتناغم والتوفيق بين الجهود المختلفة داخل الإدارة الترابية للدولة وتوجيهها نحو تحقيق الهدف المشترك وتوحيد التفكير الجماعي في معالجة القضايا التنموية المحلية.

إن تطور الأوضاع الإدارية في المغرب وتطور الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد شكلت عاملا محددًا لطبيعة العلاقة التي تم نسجها بين مختلف الفاعلين العموميين ومختلف مراكز القرار. ومن هذا المنطلق، تطورت سلطات العامل في ميدان التنسيق وتمت تقويتها بفعل الواقع، حيث فرضت الظروف أن يتدخل هذا الأخير باعتباره سلطة لامركزية على المستوى المحلي في مجموعة من الأمور، والتي لا يمكن للوزراء في العاصمة القيام بها كلها، من قبيل المراقبة والإستخبار وتسيير الموارد المالية وغيرها⁽²⁾. وهكذا، أصبح العامل

(1) - عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص 1.
(2) - عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص 20.

يمارس وظيفة تنموية، من خلال قيامه بتتبع ومراقبة التدبير اليومي لأعمال المصالح الخارجية. كما يقوم برصد ردود الأفعال - خاصة الصادرة عن الجماعات الترابية- والناجمة عن الإنعكاسات المترتبة إثر التدابير المتخذة في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية.

كما يعتبر العامل بصفاته السابقة أمرا بالصرف في دائرة نفوذه الترابية، وله دور كبير في ميدان التسيير المالي، الذي يندرج ضمن عدم تركيز الإعتمادات. وهو نتيجة لذلك، يمكن أن يعين أمرا مساعدا بدفع النفقات من الإعتمادات المدرجة في حساب الأموال الخصوصية للعمالة. كما يمكن له أن يعين أمرا مساعدا لدفع نفقات الاستثمار، من اعتمادات الميزانية المتعلقة بالعمليات الخاصة للعمالة أو الإقليم⁽¹⁾. وجدير بالإشارة في هذا الصدد إلى أنه قد تم تقوية سلطات العامل فيما يخص نفقات الإستثمار بعد إحداث المراكز الجهوية للإستثمار⁽²⁾، بحيث أصبح المنسق والمحرك الحقيقي للتنمية في إطار التدبير اللامركزي للاستثمار. وعموما، تظل تلك الوسائل التي تتوفر عليها العامل، رغم نسبيتها، أدوات وآليات أساسية لقيامه بوظائفه التنسيقية ووسائل ضرورية لقيامه لا تركيز حقيقي وفعال.

ب - مهام إدارات الدولة والمصالح اللامركزية للوزارات المختلفة.

إن من الأمور البديهية التي لا شك فيها أن المهام التي تؤديها المصالح اللامركزية للوزارات المختلفة هامة وضرورية ولا يمكن الإستغناء عنها. فهذا الدور هو الذي من شأنه أن يساعد على تجاوز سلبات الضغط الإداري على الدولة، كما يساهم في الإنتقال من الإدارة "المسيطرة" إلى الإدارة "المسؤولة"⁽³⁾، الشيء الذي يؤدي إلى تجاوز محدودية السياسات العمومية في الإستجابة لحاجيات المواطنين.

إن حاجة المغرب إلى نهج أسلوب اللاتركيز الإداري ما فتئت تتزايد يوما بعد يوم، خاصة بعد تجاوز مرحلة المفهوم القديم للسلطة، ودخول مرحلة المفهوم الجديد للسلطة، وبعد أن أصبحت الدولة مطالبة بإنجاز أوراش كبرى، وفي مقدمتها دعم ومساندة المشاريع والأوراش والمبادرات

(1). اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 237.

(2). محمد لموشي: "المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، مطبعة اقرأ، الناظور، الطبعة الأولى، 2007، ص 191.

(3). سعيد الميري، مرجع سابق، ص 29.

التنمية التي ستأتي في إطار الجهوية المتقدمة، حيث ستتطلب منها القيام بعدد من المسؤوليات والتي لا ولن تستطيع الإدارة المركزية القيام بها لوحدها⁽¹⁾. حيث تشكل المصالح اللامركزية للوزارات عنصراً مهماً وفاعلاً من عناصر التنمية المحلية نظراً للدور الذي تلعبه كمؤسسات إدارية في وضع وتنفيذ خطط وأهداف وبرامج التنمية. ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان الجهاز الإداري ديناميكياً وقابلاً لاستيعاب المفاهيم والممارسات والأساليب والوسائل الحديثة في الإدارة وتوظيفها لخدمة أهداف التنمية. ونظراً لأهمية إدارة اللاتمرکز، فقد أصبحت السمة المميزة للدول العصرية التي تسعى دائماً لاستخدام أفضل السبل المؤدية إلى التنمية الشاملة.

لقد كانت ولا تزال الجهات والجماعات الترابية الأخرى تحتاج، لممارسة اختصاصاتها بصفة ملائمة، إلى أن تجد في عين المكان مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة قادرين على اتخاذ القرار الملائم في المستوى والوقت المناسب. لذلك، فإن توسيع وتطوير نظام عدم التركيز الإداري، ليس وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة فقط، بل هو شرط مسبق لإنجاح مسلسل اللامركزية. فالمصالح اللامركزية للوزارات هي هياكل إدارية لا متركزة تحدث لتوفير الظروف المناسبة والبنى التحتية لاستقطاب الإستثمارات والحد من البطالة وزيادة فرص العمل وتحقيق التنمية المنشودة.

وفي سياق ذي صلة، يعتبر العنصر البشري المعين بالمصالح اللامركزية على المستوى المحلي العمود الفقري في كل عملية تنمية للجهات، انطلاقاً من الأهمية الكبرى التي يتميز بها في التدبير الترابي والحكمة المحلية بصفة عامة. فالعناصر الأخرى المكونة للعمليات التنموية وخاصة المادية منها، لن تكون لها أية أهمية داخل الجهات، أو حتى للمنتخب دون أن تكون للموارد البشرية المعينة رغبة وإرادة وكفاءة عالية في العمل، حيث هناك علاقة جدلية تبادلية بين المنظومة التنموية وجدارة الموارد البشرية المعينة. فبدون موارد بشرية كفأة مدربة ومؤهلة، بحيث تستشعر الواجبات وتعي المسؤوليات المنوطة بها، وتتحسس جسامة المهام الملقاة على عاتقها، لن تكون هناك لا تنمية ولا حكمة ولا جهوية متقدمة.

هذا، وأن الموظفين العاملين بالمصالح اللامركزية للوزارات إلى جانب رجال السلطة قد

(1) - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 158.

أصبحوا من الناحية المبدئية الأداة التنفيذية الأساسية في مجال التسيير الإداري والمالي المحلي، ومختلف ميادين التنمية المحلية. وهم المسؤولون عن كل الأشغال المتعلقة بالقضايا الترابية، كيفما كان نوعها، وكيف ما كانت طبيعتها. فالمنتخب المحلي مهما كان مستواه التعليمي والسياسي، فهو يبقى مشغولا بالأمر السياسي، بالدرجة الأولى. ومن هنا، تبدو أهمية الدور الذي يلعبه الموظف بالإدارة الترابية للدولة في إنجاح أو إفشال نظام الحكامة الترابية بالمغرب، أو على الأقل، هذا ما يفترض من الناحية المبدئية. فتطور الوحدات الترابية المنتخبة ونجاعة وظائفها وتدخلاتها تبقى رهينة بمدى استفادتها من رأسمال بشري حديث ومؤهل للإضطلاع بما يعهد إليها من وظائف ومهام، والتي من أبرزها تحقيق منجزات ومشاريع التنمية المحلية.

فكلما كانت الموارد البشرية المعينة على المستوى المحلي مؤهلة وجديرة، كلما كانت السياسة والمقاربة الجهوية أنجع وأنفع، لكن في المقابل، يمكن القول أن النهوض والإرتقاء التام بالدور الإقتصادي والتنموي للمصالح اللامركزية وللإدارة الترابية للدولة عموما في تحقيق التنمية المستدامة ومساهمتها في إحداث التنمية الجهوية المنشودة، يلزمه تعزيز دور المصالح اللامركزية للوزارات وتطوير الأداء المالي والإداري للمندوبيات والنيابات الجهوية، إلى جانب تمكينها من إقامة الإستثمارات، لكن كل تلك التطلعات نجدها تصطدم في الواقع بعدد من التحديات أهمها محدودية الموارد المالية للإدارة الترابية وضعف قدرتها على الإستثمار في المشاريع التنموية، إلى جانب مركزية القرارات ومحدودية اعتماد المقاربة التشاركية مع القطاع الخاص والمواطنين في التنمية المحلية.

ثانيا: المواكبة والإشراف للمنتخبين والمؤسسات الجهوية المنتخبة.

إن من شأن تقريب الرقابة الإدارية من المنتخبين الجهويين عن طريق تفويض الاختصاصات الرقابية من وزارة الداخلية أو الوزارة المكلفة بالمالية إلى الولاية وعمال مراكز الجهات مع ربط ذلك بالمساءلة والمحاسبة، إلى جانب التقريب الزمكاني للإدارات من المجالس الجهوية، يعتبر من التظاهرات الأساسية لأهمية نظام اللاتمرکز في دعم الإدارات الجهوية، حيث الدعم والمواكبة والإشراف المباشر وغير المباشر للدولة على المنتخبين والمؤسسات الجهوية

أ - تقريب الرقابة الإدارية من المنتخبين الجهويين.

لقد أصبحت متطلبات الحكامة الترابية ومستلزمات التنمية المحلية تستلزم تقريب الرقابة الإدارية من المنتخبين الجهويين، كما أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل الرقابة، وتكريس المقاربة الضبطية وتحكم الدولة في دواليب الديمقراطية الترابية. لكن، في المقابل، هذا الطرح لا يقوم على إنكار الدور الهام للوصاية، ولا يعني بأي حال من الأحوال المطالبة باستقالة الدولة من مهام مراقبة المجال الترابي، بقدر ما يذهب في اتجاه ضرورة تقليص وترشيد وعقلنة أو حوكمة اختصاصات سلطات الوصاية، مع تخويل الهيآت المنتخبة مزيدا من الحرية ومن القدرة على المبادرة؛ وهو الأمر الذي من شأن اللاتمركز الجهوي أن يخوله ملائمة حقيقية لهذا الأسلوب التنظيمي مع متطلبات الجهوية. فالرقابة الإدارية على الجهات تظل خيارا لا محيد عنه، وفي نفس الوقت، تعد ملائمة الوصاية والرقابة مع متطلبات الحكامة المحلية ومستلزمات التنمية الشاملة المستدامة والمنشودة مطلبا لا بديل عنه، سواء تعلق الأمر برقابة وزارة الداخلية، أو إلى حد ما، بالرقابة التي تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية.

وإذا كان منطق التدرج والتأني والتبصر والانتقالية يتطلب الحذر من التحرر المفاجئ والموسع للجماعات الترابية، فإن من شأن مسايرة نظام اللاتمركز مع متطلبات الجهوية أن يجعل الرقابة الإدارية قائمة على بعض القواعد والمنطلقات الأساسية وهي على الخصوص:

- قاعدة التخفيف: وتقوم على حصر الرقابة الإدارية المركزية على المقررات المحلية تدريجيا إلى أن يتم الإحتفاظ بالرقابة على أهمها وأكثرها تأثيرا وحساسية دون غيرها⁽¹⁾.

- قاعدة التقريب الزمني والمكاني: وتتمثل في تقليص الآجال الرقابية وتقوية الدور الوصائي لممثلي الدولة (كيفا وليس كما) في إطار اللاتمركز الإداري نظرا لأهميته، في تكريس مبدأ التقريب والترابية، وذلك شريطة أن يتم تشديد الولاة والعمال إلى جانب المنتخبين على الحصيلة

(1) - محمد أبو بئينة: "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، منشورات م.م.إ.م.ت، العدد 32، ماي-يونيو، 2000، ص 79.

والنتائج ومدى سرعة الإنجاز وجودة الأداء.

- قاعدة الثنائية الفاعلة في الرقابة: وهي تقوم على أساس التخصص والتقاسم المتكامل والمتلائم للإختصاصات الوصائية بين كل من وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالمالية، حيث أن الأولى لن تقوم إلا بما لا يمكن للثانية أن تقوم به بالشكل المطلوب والمتناسب، ونفس الشيء بالنسبة للثانية، فلن تتدخل إلا فيما تكون فيه الأدرى والأجدر والأحرى بالتدخل.

ولعل التجربة الفرنسية في مجال مراقبة الجهات تعد نموذجية ورائدة. فالإختصاص الوصائي شهد تقليصا ملحوظا، نتيجة الإقتناع بكونه التحدي الحقيقي من أجل تكريس الحكامة في التنمية المحلية. ففي المجال الإداري، أصبحت سلطات الوصاية محرومة من المراقبة السابقة على مقررات المجالس المنتخبة، خاصة ما يتعلق بالمجالس الجهوية. وذلك على أساس تعويض تلك الرقابة بحق الدولة في اللجوء إلى القضاء الإداري إذا لوحظ نوعا من عدم الشرعية في المقررات الجهوية أو قرارات رئيس الجهة. وفي الميدان المالي، أصبحت سلطات الوصاية ملزمة بعرض شرعية معظم الأعمال المالية على رقابة المجالس الجهوية للحسابات وليس لها الحق في أن تنفرد في الرقابة عليها.

هذا، ويمكن اعتبار رفع الوصاية من لدن المشرع الفرنسي على الجهات، بأنه لم يكن يهدف إلى ترك تلك الجهات عائمة كل في دائرة وظائفها وصلاحياتها واختصاصاتها⁽¹⁾، بل كان ذلك حفاظا على المصلحة العامة، إذ قام باستبدال أساليب الرقابة في إطار منظور جديد ومتطور للرقابة، وذلك حتى لا تنقطع أواصر الصلة بين الدولة والجهات، وحتى تظل تلك الصلة مبنية على إشراف ومواكبة الدولة مع الإحترام المتبادل والثقة المتقاسمة بينهما.

إن الرقابة الوصائية تعتبر ركنا من أركان اللامركزية الإدارية الترابية، فهي لا تعني بالضرورة، ولا بأي حال من الأحوال، التمسك بالإتجاه التقليدي في تطبيق الوصاية والرقابة الإدارية؛ ذلك لأن التطبيق الجامد والصارم لهذا المبدأ، سيعمل، لا محالة، على المس بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري للجهات.

(1) - صالح المستف: "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مرجع سابق، ص 312.

وبالرجوع إلى مسألة اللاتمرکز الإداري في المجال الوصائي، نجد أنها أساسية ومهمة للنجاعة الرقابية والتقريب الزماني والمكاني لها، حيث تؤسس لحوار مباشر بين الدولة والجماعات الترابية. فأسلوب عدم التركيز الإداري - كما هو معلوم - إلى جانب كونه يحقق السرعة في إنجاز الخدمات الإدارية، لاسيما في الأماكن النائية عن العاصمة، ويجعل المواطن في قلب المرفق العمومي من خلال ضمان علاقة فعالة بين المرتفق والإدارة، فهو يؤدي إلى تجويد العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والمصالح الخارجية من جهة، وبشكل أساسي، بين الدولة والجماعات الترابية، من جهة أخرى.

ب - التقريب النموذجي للإدارات التنفيذية على المستوى الجهوي.

تعتبر سياسة القرب من المفاهيم الجديدة التي هي في طور الترسخ؛ فهي تندرج وتنساق في إطار الرهان الترابي بكل أبعاده كمحور لإصلاح وتحديث الدولة المتفق عليه من خلال تحديد الاختصاصات وتوضيح مستويات القرار وتدعيم ديمقراطية القرب⁽¹⁾. ويعتبر اللاتمرکز الإداري مدخلا أساسيا من أجل بلورتها وأجراتها باعتبارها سياسة شاملة تعنى بكافة الجوانب الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والمنشودة سواء على المستوى المحلي أو الوطني.

وإذا كانت إدارة القرب تشكل التعبير النموذجي لتسهيل وتبسيط آليات تدبير الشأن العام، ليكون عن قرب في التعاطي مع حاجيات الساكنة والإستجابة المتفاعلة مع انتظاراتهم، فإن اللاتمرکز الجهوي، في المقابل، هو أبرز محدد لها، وذلك لاعتبارات متعددة. فاللاتمرکز إذا كان على المستوى الجهوي، فإنه سيمكن من الجمع بين الفعالية والنجاعة نظرا للقدرات التي ستكون متوفرة للإدارة الترابية للدولة من موارد مالية وبشرية ولوجيستية وغيرها من الوسائل والأدوات وآليات العمل الأخرى (وسائل التواصل الحديثة والقدرات التكنولوجية وغيرها من الإمكانيات التي ستكون متوفرة).

ولا شك أن اللاتمرکز على المستوى الجهوي سيشكل نسقا من التنظيم الناجع والفعال،

(1) - عزيز التيجيتي: "التدبير اللامركز واللامتمرکز - مجال التربية والتكوين نموذجا"، مرجع سابق، ص 17.

باعتباره يعتمد على سلسلة من الآليات المترابطة التي تجسد ثقافة القرب في علاقة المرفق بالمرتفق، وتلك الآليات ستزداد أهميتها في سياسة القرب مع التراكم التاريخي والتدريجي للتدبير السياسي والإداري. فالتقريب وحده قد لا يكفي من الناحية المبدئية، إذا كانت الإدارة ضعيفة، من حيث إمكانياتها وقوتها وقدرتها على مواجهة التحديات ومجابهة الإكراهات ومواكبة المستجدات.

هذا، ويعتبر تبسيط وتقريب الإدارة من المتعاملين أحد الرهانات الرئيسية لأسلوب عدم التركيز الإداري معها، وذلك لأنه يسمح للمرتفقين بالاستفادة من القرارات المستعجلة في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى المركزية. وبهذه الطريقة، فإن أسلوب عدم التركيز الإداري يحقق السرعة في إنجاز الخدمات الإدارية لاسيما في الأماكن النائية عن العاصمة.

إن انتشار البطء والتعقيد الإداريين وتزايد البيروقراطية وتقشي بعض الممارسات المشينة في الإدارة المغربية واعتبار الإدارة كحاجز وعقبة في وجه سياسة القرب والنمو الإقتصادي والإجتماعي، لا يمكن أن يحد منه إلا بتطبيق نظام إداري حديث يستند إلى مقومات الحكامة الجيدة. ولعل ذلك لن يتأتى إلا بنهج نظام عدم التركيز الإداري والتنازل التدريجي للمصالح المركزية عن بعض وظائفها لفائدة الإدارات الترابية المحلية قصد الوصول إلى تحقيق إدارة القرب أو ما يطلق عليه كذلك «بالإدارة المواطنة»، تلك الإدارة التي تضع مصلحة المواطن فوق كل اعتبار (1).

ويمكن القول في هذا الصدد أنه بالرغم من إنشاء عدد من الوحدات وإحداث البنيات على مستوى الأقاليم والعمالات، وانتشارها بشكل كبير لإثبات رغبة الدولة في تأطير احتياجات المدارين (2)، فإن تلك السياسة لم ترق بعد إلى مستوى تطلعات المواطنين أو المتعاملين مع الإدارة بصفة عامة، ذلك لأننا نرى أن تقريب الإدارة من المواطنين لا يكمن في التقسيم الإداري وإحداث البنيات الإدارية فحسب، بل يكمن أساسا في إصلاح الممارسة الإدارية اتجاه المواطنين وتبسيط المساطر الإدارية والقانونية، بالإضافة إلى إدراج التقنيات العصرية كالإدارة الإلكترونية

(1) - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 29.

(2) - فؤاد القاضي: "دوافع وأبعاد التقسيم الترابي"، مرجع سابق، ص 30.

والإعلاميات وغيرها⁽¹⁾.

وإذا كانت قوة الدولة لم تعد مرتبطة بمركزيتها، ولكن بمدى انفتاحها، فإن هذا الإنفتاح لا يتحقق إلا عبر سلوكات فعلية تساهم في فعالية الجهاز الإداري من قبيل تسهيل الولوج إلى الوثائق الإدارية وحسن الإستقبال والإرشاد داخل المرفق العمومي واستعمال اللغة الوطنية وغيرها. إلا أن أهم تلك السلوكيات هي، قبل هذا وذاك، تقريب الإدارة من المواطن عن طريق تبني سياسة حقيقية في ميدان عدم التركيز الإداري. فنظام اللاتمركز الإداري أو المركزية النسبية هي التي تشكل بالدول النامية على الخصوص، ومنها المغرب، أسلوباً مناسباً لتدارك التأخير والمسجل بشكل واضح وسد العجز لدخول عصر السرعة وإيجاد بديل مناسب لقيام الدولة بوظيفتها بالشكل المطلوب⁽²⁾.

(1) - صالح المستف، مرجع سابق، ص 313.
(2) - عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص 65.

المبحث الثاني: اللاتمرکز الإداري وتأثيراته على السياسة الجهوية.

يعتبر مشروع الجهوية في المغرب مشروعاً متقدماً دار فيه نقاش كبير وعميق وأسأل الكثير من المداد، باعتباره قاطرة للتنمية وورش للحكمة الترابية. وقد تم تكريسه في دستور 2011 الذي نص في الفصل 136 على: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة". فالجهوية المتقدمة هي إصلاح جوهري وعميق في هياكل الدولة عن طريق إعطاء صلاحيات أوسع للجهات وتفعيل السياسة العامة للدولة. لكن في المقابل، وإذا كانت الجهوية المدعومة بنظام اللاتمرکز الإداري قد حظيت بكل هذا النصيب من الإهتمام والتقدير في الخطابات الملكية من الناحية النظرية، فإنه من الناحية الواقعية نجد الكثير من العوائق التي تحول دون المساهمة الفعالة لنظام اللاتمرکز في دعم السياسة الجهوية (المطلب الأول)؛ وإذا كان هذا الأمر يمثل مسألة معيبة ومستهجنة وتجر انتقادات وملاحظات سلبية على الدولة، فإن الأكثر من ذلك، هي تداعيات أسلوب اللاتمرکز على المقاربة الجهوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عوائق وتداعيات مساهمة نظام اللاتمرکز في دعم السياسة الجهوية.

إن محدودية التدخلات الإقتصادية الحالية للجهة والإكراهات التي تقف أمامها، من خلال المتطلبات والصعوبات الراهنة، جعلت مسألة التفكير في نموذج جهوي جديد أمراً ملحاً ولا مناص منه. فالجهوية الموسعة، بتوفرها على آليات ووسائل مهمة للعمل، تعتبر، بحق، نموذجاً لتحقيق تنمية سوسيو-اقتصادية متوازنة بالمغرب، مع الحفاظ على وحدة الدولة والوطن والتراب، وإرساء اللاتمرکز الواسع لما له من أهمية لدعم المقاربة الجهوية. وهكذا، ستكون هذه الجهوية تجربة مغربية خالصة بعبء مستخلصة غير مستوردة باعتبارها نموذج وطني، تدرج في إطار تشييد مغرب حديث ومنفتح؛ إلا أنه، ورغم التأكيد السياسي والنظري على أهمية اللاتمرکز بالنسبة للجهوية، فإنه مازالت هناك العديد من الصعوبات والإكراهات التي تحول دائماً دون تنزيله على أرض الواقع وتطويره ومواكبته لمختلف التطورات والتحويلات. فما هي إذن هذه العوائق؟ (الفقرة الأولى) وما هي هذه التداعيات؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عوائق نظام اللاتمرکز الإداري.

إن من أبرز الحواجز التي حالت دون تفعيل وتطوير اللاتركيز الإداري ودون ملاءمته للنظام الجهوي ولمتطلبات الجهوية، هي ما يسمى بالصعوبات والإكراهات الموضوعية (أولاً)، ترتبط أساساً وبالدرجة الأولى بطبيعة تنظيم الدولة وبمدى اهتمامها بالإدارة الترابية وبسياسة اللاتمرکز. فبالإضافة إلى العوائق والإكراهات الذاتية (ثانياً) والتي تعود بالخصوص إلى منهجية اللاتمرکز المعتمدة وإلى مقوماته ومكوناته، هناك بعض الإكراهات التقنية والشكلية غير المباشرة في تأثيرها على نظام اللاتمرکز بحيث إذا زالت العوائق الذاتية والموضوعية ستزول حتماً هي الأخرى.

أولاً: الإكراهات الموضوعية لمسايرة نظام اللاتمرکز للمقاربة الجهوية.

يعتبر اللاتمرکز الإداري الأسلوب الذي تراهن عليه الفعاليات المنتخبة لقيام حكمة ترابية جيدة على المستوى المحلي، وهو الأسلوب الذي من شأنه دعم وتطوير اللامركزية الإدارية وترسيخ الديمقراطية التشاركية المحلية؛ إلا أن تلك المسألة ليست بالأمر الهين؛ فما زالت هناك العديد من المعطيات والعوامل التي كانت وما زالت تحول دون قيام لا تمرکز حقيقي وفعال بالإدارة المغربية. ولعل من أهم تلك الأسباب تجدر المركزية المطلقة في تاريخ تنظيم الدولة المغربية وتهميش الإدارة الترابية للدولة وسياسة اللاتركيز في المغرب، علماً أن حالياً هناك مجهودات جارية وملموسة على المستوى العملي تعمل على معالجة هذا الوضع وهو ما سنتطرق إليه لاحقاً.

أ - تجدر المركزية المطلقة في تاريخ تنظيم الدولة المغربية.

لقد حافظت الدولة المغربية طيلة وجودها على النظام المركزي بمفهومه التمرکزي المطلق، الذي يقوم على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد "الدولة" بمفهومها الضيق، أي حصر السلطة في يد مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها، خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط، والتي يتولاها أشخاص خاضعون مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج، حيث كشفت الممارسة والتجربة الواقعية أنه رغم وجود بعض الوحدات غير المتمركزة عبر التاريخ المغربي،

فهي لم تكن، في الحقيقة، تتمتع بأي سلطات تقريرية حقيقية أو اختصاصات ذاتية مهمة، وفي أي مجال من المجالات، بل كانت فقط عبارة عن قنوات لتدعيم المركزية المطلقة وأدوات خاضعة للسلطة المركزية خضوعاً تاماً⁽¹⁾؛ وهو الأمر الذي أدى إلى تجدر البيروقراطية وانعكس سلباً على تحقيق الأهداف المنشودة.

هذا، ويلاحظ أن التنظيم الإداري المغربي قد تميز منذ قرون باحتكار جميع السلطات والإختصاصات على مستوى الإدارة المركزية، الأمر الذي جعل مسألة تقسيم السلطات مع وحدات عدم التركيز الإداري، دائماً فكرة غير مقبولة ولا مستساغة من قبل المسؤولين المركزيين. فقد ظلت تلك الجهات دائماً متشبثة باختصاصاتها وسلطاتها وصلاحياتها وليس لها أدنى استعداد للتنازل عنها، بل إن السلطة المركزية، حتى وإن منحت بعض الإختصاصات للإدارة المحلية، إن في إطار اللاتمركز وإن في إطار اللامركزية، فهي تظل دائماً تحاول استرجاعها.

وبالإضافة إلى ذلك، فلقد عرفت سياسة اللاتمركز الإداري بالمغرب وعلى غرار باقي جميع الدول النامية الأخرى مشكل غياب الرغبة في توزيع السلطات والإختصاصات، ومن ثم، لا تلائم متطلبات الجهوية واللامركزية عموماً. فالمسؤولون بالإدارات المركزية تعودوا على التدخل في كل شؤون الإدارة التي يشرفون عليها، وبالتالي، يجدون في نقل جزء من سلطاتهم واختصاصاتهم إلى الممثلين المحليين أمراً ينقص من قيمتهم ويمس بشخصيتهم. والأمر يتعلق هنا بعادة مألوفة ومتعددة، يمكن القول أنها تحولت إلى مسألة نفسية أو بالأحرى حالة "مرضية" لدى بعضهم.

وتعتبر ظاهرة المركزية المطلقة أو المركزية الوزارية (كما يسميها البعض) ظاهرة متميزة ومستمرة في التنظيم الإداري المغربي، وهي موروثية على النظام الإستعماري الذي كانت تتحكم فيه فكرة السيطرة والتحكم وضبط زمام المبادرة في جميع الأمور المركزية والمحلية. ولقد بقيت تلك الفكرة مهيمنة حتى بعد الإستقلال ولم يستطع التنظيم الإداري للدولة المغربية الحديثة التخلص منها، إذ لا تزال السلطة المركزية تحتفظ على المستوى المركزي بأهم الإختصاصات والسلط التقريرية وكل الوسائل والموارد المالية والبشرية؛ كما لا يزال يوجد على أرض الواقع فارق شاسع بين المهام المزاولة من قبل الإدارة الترايبية للدولة، - وبالخصوص من طرف

(1) - العرابي الغمري، مرجع سابق، ص 178.

المصالح اللامركزية للوزارات- وتلك التي يجب إسنادها إليها في إطار سياسة حقيقية وفعالية في مجال اللاتركيز الإداري⁽¹⁾، من شأنها تقديم الدعم والمساندة للمنتخبين الجهويين في إطار المقاربة الترابية للمسألة التنموية بالمغرب.

وبعبارة أخرى، يمكن القول أن المشكل الأساسي الذي عرفه تطور اللاتمركز الإداري بالمغرب وقيام حكمة ترابية وسياسة جهوية حقيقية هو رغبة احتكار السلطة والعقلية القائمة على المركزية المتحجرة الموجودة لدى بعض مسؤولي الإدارة المركزية. وهو ما يؤكد الملك نفسه عندما قال: "... كما نهيب بالحكومة، إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لا ممرکزة، يشكل قطیعة حقيقية مع المركزية المتحجرة، نظام يعتمد مقاربة ترابية ويقوم على نقل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية"⁽²⁾.

وتبقى الأسباب الحقيقية التي كانت ومازالت وراء عدم قيام لا تمرکز إداري حقيقي وفعال هي الأسباب الذاتية، حيث عملت أغلبية الأطر، بعد حصول المغرب على الاستقلال، على الجمع بين المسؤولية الحكومية المسندة إليها والمسؤولية الاقتصادية الموكولة لها، بحكم وجودها على رأس المؤسسات الاقتصادية، مما جعلها تستفيد من تلك الوضعية ولا تريد التخلي عنها؛ كما أن الموظف أو المسؤول الذي مارس لمدة طويلة خلت من الزمن سلطة القرار يصعب عليه التنازل عن تلك السلطة بسهولة⁽³⁾.

ويمكن أن يضاف إلى تلك الأسباب، سبب آخر قد يكون حقيقيا أو لا يكون، حيث يحاول أن يتخذ بعض المسؤولين المركزيين كمبرر للإحتفاظ بالسلطة وعدم تركيز صلاحياتهم وهو الشعور بعدم أهلية المرؤوسين الموجودين على مستوى المصالح اللامركزية لافتقادهم الخبرة العملية والتقنية المطلوبة والتي يمكن أن تجعلهم في مستوى ثقة الرؤساء المركزيين. ونظرا لأن الإدارة الترابية للدولة في الغالب لا تتوفر سوى على موظفين من السلايم الدنيا، ولا شك أن هذا الرأي مردود على أصحابه، فمن هو المسؤول عن توظيف السلايم الدنيا بالإدارة المحلية أليست هي الوزارات والإدارات المركزية؟

(1) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010 مرجع سابق، ص 11.
(2) - مقتطف من نص الخطاب الملكي، بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490.
(3) - مولاي إدريس الحلابي الكتاني: "تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية واللاتركيز"، م.م.إ.م.ت، العدد 32، 2002، ص 27.

والجدير بالملاحظة، فإن تمسك الوزراء وموظفي الإدارات المركزية بسلطاتهم واختصاصاتهم ورفضهم القاطع توزيعها من شأنه أن يؤدي إلى فشل اللاتمركز الإداري أن يقتل كل إمكانية ليس لتطوير إدارة اللاتركيز لتتلاءم مع متطلبات الجهوية واللامركزية عموما فقط، بل لتطوير المنظومة الإدارية والمؤسسية ككل، ذلك، لأنه حين يقاوم الموظف أو المسؤول المركزي سياسة اللاتركيز الإداري يكون في الحقيقة يعترض في التصميم أحد أسباب التنمية، ومن ثم، فهو يصنع بمهارة أحد أسباب التخلف في المجتمع ككل، مع ما يفرزه ذلك من معطيات تؤثر سلبا على عدة ميادين وعلى مختلف الأصعدة.

إن تطبيق أسلوب اللاتركيز الإداري في ظل سيادة منطق "المركزية المتحجرة" في المغرب، ليس له مكان على مستوى الواقع، سيما أمام غياب نصوص واضحة توزع الاختصاصات والسلطات بين الإدارة المركزية ونظيرتها الترايبية. فممثلو المصالح الخارجية نادرا ما يجدون أنفسهم غير مضطرين للرجوع إلى رؤسائهم بالإدارات المركزية، وذلك حتى في أبسط المسائل؛ فالتنظيم الداخلي للمرافق العامة الموجودين على رأسها مثلا كأبسط مسألة، ليس كله من اختصاصهم، بل هناك من الأمور تتدخل فيها الإدارة المركزية.

كما أن بقاء تدبير الشؤون العمومية إلى حد كبير بين أيدي السلطة المركزية وتجدر التركيز الإداري في تنظيم الدولة⁽¹⁾ لا يعود فقط إلى كون مسؤولي الإدارة المركزية يرفضون توزيع سلطاتهم واختصاصاتهم، بل يرجع أيضا إلى تخوف ممثلي الإدارات اللامركزية من المسؤولية وتهربهم من تحمل الأعباء الإدارية، ويفضلون دائما البقاء "في الظل" تحت مسؤولية الإدارة المركزية نظرا لما توفره تلك الوضعية من تحرر وانفلات من تحمل المسؤوليات⁽²⁾.

كذلك، ويعتبر إحجام المسؤولين المحليين عن تحمل المسؤولية سببا آخر لتعثر سياسة عدم التركيز الإداري بالمغرب، حيث ينظر الموظفون والمسؤولون عن الإدارات الترايبية للدولة إلى أسلوب اللاتركيز الإداري على أنه "هدية مسمومة"، الأمر الذي يجعلهم يستشعرون نوعا من التخوف في استقبال وتسلم تلك السلطات والاختصاصات الممنوحة لهم، ذلك لأن ممارسة سلطات

(1) - المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، أشغال الأيام الدراسية حول عدم

التركيز الإداري، مرجع سابق، ص 79.

(2) - العرابي الغمري، مرجع سابق، ص 75.

جديدة مفوضة في نظرهم سيجعلهم يتحملون مسؤوليات جسام لم يعتادوا عليها، وبالتالي، ستتضاف إليهم أعباء أخرى زيادة على أعباء المهام التي يقومون بها.

ولعل مقاومة المندوبين الوزاريين لسياسة عدم التركيز الإداري ورفضهم لها، بدل أن يكونوا أول مُطالب بها، ترتبط بالأساس بحجم الإمتيازات التي تخولها لهم تلك المناصب والمسؤوليات، بالمقارنة مع أخرى مثلها أو أقل منها على المستوى المركزي. فالأطر والكفاءات العليا عادة ما ترفض العمل بالأقاليم وتفضل البقاء بالعاصمة قصد الاستفادة من بعض الإمتيازات، الأمر الذي يؤدي إلى إسناد مناصب رؤساء المصالح اللامركزية لأطر أقل كفاءة وخبرة من أولئك الموجودين بالإدارة المركزية، وهو ما ينعكس سلبا على الإدارة الترايبية للدولة وعلى سياسة اللاتركيز بصفة عامة.

ويعتبر بعض رجال الإدارة المركزية أن إجراء عدم التركيز الإداري هو نوعا من التضيق لسلطاتهم والتنقيص من هيبتهم⁽¹⁾ إلى جانب اعتبار المسؤولين المحليين لممارسة الاختصاصات المفوضة إليهم ثقلا جديدا ينضاف إلى أنقالهم، يجعل قيام عدم تركيز إداري حقيقي وفعال في المغرب مسألة صعبة ومعقدة للغاية، بل وأحيانا، قد تكون شبه مستحيلة. ودون التعمق أكثر في ذلك، يمكن القول أن التركيز الإداري أو المركزية المطلقة قد تجدرت في التنظيم الإداري المغربي، مما شكل عائقا كبيرا أمام وضع على أرض الواقع سياسة حقيقية في ميدان عدم التركيز الإداري، وهو مشكل مطروح على أنظار السلطات العمومية التي يتعين عليها العمل على معالجته في أقرب الآجال، حيث نسجل حاليا مجهودات جبارة من أجل وضع أسس قوية لنظام اللاتمركز الإداري يحقق الأهداف المنشودة، انطلقت بصدور في نهاية سنة 2018 ميثاق وطني للاتمركز الإداري والشروع في تنزيله على أرض الواقع.

ب - تهيمش الإدارة الترايبية للدولة وسياسة اللاتركيز.

إن ضعف وتهيمش الإدارة الترايبية للدولة وسياسة اللاتركيز الإداري في النموذج المغربي للإدارة المحلية لا يحتاج إلى دليل وبرهان، فهو يظهر من خلال الواقع، ويظهر كذلك من خلال إعطاء الأولوية من طرف الفكر الإصلاحية المغربي للإصلاح الإداري اللامركزي. ذلك لأن

(1) - عبد الله إدريسي: "منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية"، مرجع سابق، ص 42.

القادة السياسيين والخبراء والممارسين من رجال الإدارة والمؤلفين يتفقون ويجمعون على أن التجاوزات البيروقراطية لا يمكن تجاوزها إلا بتحقيق مطلب اللامركزية والجهوية والحكامة الترابية عموماً؛ ذلك من جهة، ومن جهة أخرى، فإن مبادرات الإصلاح الإداري بصفة عامة قد همشت مجال اللاتركيز الإداري والإدارة الترابية للدولة بالمقارنة مع ما عرفتة مواضيع ومكونات الإدارة المركزية من اهتمام ضمن البرامج والمحاولات الإصلاحية المختلفة التي عرفها المغرب منذ ستينيات القرن الماضي.

لقد هيمن في المملكة المغربية ومنذ الاستقلال إصلاح وتطوير المسار اللامركزي على حساب مسار اللاتركيز الإداري بالرغم من كونهما أسلوبان متكاملان ومتلازمان للتنظيم الإداري، بحيث لا يمكن لأحدهما أن ينجح ويتطور دون الآخر. ولقد استفادت الإدارة المركزية من المحاولات المتعددة للإصلاح والمبادرة الإصلاحية المتخذة والجهود المبذولة، بحيث تطورت الهياكل المختلفة الموجودة بالعاصمة على حساب تلك الموجودة بالمستوى المحلي.

إن مسألة الإصلاح الإداري هي ورشا مفتوحا وظاهرة مستمرة في الزمان والمكان للعمل بشكل دائم على تكييف وملائمة الجهاز الإداري مع المستجدات والتحديات التي تعرفها كل مرحلة من المراحل، إلا أن ما يميز منطق إصلاح وتطوير الإدارة بالمغرب هو مسألة التهميش وضعف الاهتمام بالإدارة الترابية للدولة وبأسلوب اللاتركيز الإداري مقابل عناية متميزة بالإدارة المركزية ومكوناتها.

لقد كشفت الممارسة والتجربة المغربية في ميدان عدم التركيز الإداري وجود نوع من التناقض والتذبذب والمفارقة بين الخطاب والممارسة، حيث نجد أنه بقدر الاهتمام الموجود باللاتركيز الإداري على مستوى الخطاب السياسي الرسمي، بقدر ما نجد ضعفا وتهميشا، بل وانعداماً لسياسة حقيقية أو اهتمام واضح على مستوى الممارسة. وتلك الوضعية تفسر بالأساس بوجود خلل وارتياب وارتباك بالنسبة إلى نهج سياسة حقيقية في ميدان عدم التركيز الإداري⁽¹⁾، غير أنه وإلى جانب ذلك، نجد اهتماماً مبكراً من طرف الفكر الإصلاحي المغربي بمواضيع الوظيفة العمومية والموارد البشرية والأجور وإعداد البنيات الإدارية، بالإضافة إلى إحداث

(1) - وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 42.

مؤسسات وآليات إدارية وقضائية وتكوينية متعددة كالمحاكم بمختلف أنواعها والمؤسسات التكوينية وإصدار الأنظمة الأساسية للموظفين وإحداث اللجان الوطنية لمختلف الميادين، علاوة على أجهزة إدارية أخرى متنوعة ومتعددة.

ولكن رغم ذلك، فإن اختيار اللامركزية كسياسة إستراتيجية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية في المغرب هو الذي يفرض بطريقة غير مباشرة ضرورة الإهتمام بأسلوب اللاتركيز الإداري⁽¹⁾. فالواقع والتطبيق والممارسة أثبتوا أن اللامركزية لا يمكن لها أن تنجح وتتطور دون نهج سياسة حقيقية في ميدان اللاتركيز الإداري.

والخلاصة، فإنه يمكن القول أن المؤسسة الحكومية والدولة بصفة عامة، أصبح لزاما عليها، اليوم، وأكثر من أي وقت مضى، الإهتمام بأسلوب عدم التركيز الإداري على المستوى الفعلي والعملي وليس على المستوى الخطابي فقط، وأننا نسجل بتتبع وإهتمام مستمرين ما تم مؤخراً الشروع في تنفيذه وتنزيله على أرض الواقع في هذا المجال الهام.

ثانياً: المعوقات الذاتية لمواكبة نظام اللاتمركز للامركزية الجهوية.

يعاني نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب، إلى جانب الصعوبات والعوائق الموضوعية، العديد من الإكراهات والصعوبات الأخرى التي تحول دون تطوره ولحاقه بالمستوى الذي بلغته اللامركزية. ولعل من أهم تلك الصعوبات التي حالت دون بلوغه المستوى الذي وصلته اللامركزية والجهوية ببلادنا، هي الصعوبات والإكراهات الذاتية والمتمثلة أساساً في غياب البعد الإستراتيجي في تكريس وإرساء اللاتركيز الإداري الذي تم اعتماده منذ الإستقلال، علاوة على ضعف المقومات والمكونات المحددة لنظام اللاتمركز الإداري⁽²⁾.

أ - غياب البعد الاستراتيجي في تكريس وإرساء اللاتركيز الإداري.

تعتبر الإدارة الترايبية للدولة من أهم العناصر الحركية في منظومة التدبير العمومي للشؤون الإدارية والتنموية الهادفة إلى دفع حركة الإنتاج وتحسين مستويات الأداء، حيث أن تحقيق التقدم

(1) - محمد الحموشي، مرجع سابق، ص 196.

(2) - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 184.

ومواكبة التطور في كافة ميادين الحياة، لم يعد يتوقف على حداثة وجودة الإدارة المركزية ومؤسسات الدولة فقط، بل أصبح يتوقف بالدرجة الأولى على مدى تطور وكفاءة الأجهزة الإدارية المحلية بشقيها المنتخبة والمعيّنة في فهم واستيعاب الأهداف الحالية والمستقبلية لحركة التطور الوطنية والعالمية والداخلية والخارجية، والعمل على تحويلها إلى إنجازات ملموسة على المستوى الترابي والمحلي يكون لفائدة الوطن والمواطن. حيث يلاحظ أن غياب البعد الاستراتيجي والتخطيطي في مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب هو الذي ميز مسار هذا النظام منذ إحداثه، وهو ما يظهر من خلال جميع الإجراءات التي تمت منذ الإستقلال قصد ترسيخ وتثبيت هذا الأسلوب، ويظهر كذلك من خلال منهجية الإصلاح التي تم إتباعها وتنفيذها من طرف الحكومات المتعاقبة منذ تلك الفترة قصد تجاوز مظاهر قصور الجهاز الإداري المحلي، إن على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى الإدارة الترابية للدولة.

إن قراءة متأنية مثلاً لمختلف مخططات التنمية التي عرفها المغرب منذ الإستقلال، تظهر بشكل جلي على أن أسلوب عدم التركيز الإداري كان دائماً حاضراً في إطار الإصلاح الإداري الذي تحتويه، كأفكار وكمشاريع مقترحة لإنجاح مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية. إلا أن ما ميز تلك المخططات بالإضافة إلى كون تلك الإصلاحات نادراً ما يتم تطبيقها أو يتم تطبيقها بشكل خاطئ، هو أن كل مخطط من تلك المخططات كان يأتي بإجراءات وباقتراحات وبرؤية معيّنة حول عدم التركيز الإداري لا علاقة لها بالإجراءات والإقتراحات السابقة ولا بتلك اللاحقة. مما أدى دائماً إلى الفشل وعدم القدرة على النهوض بسياسة اللاتركيز الإداري.

فصحيح أن مسألة التنظيم الإداري مسألة صعبة ومعقدة، وصحيح أن منظومة اللاتمركز في المغرب منظومة مستعصية عن التأسيس والمعالجة النصية بسهولة، ولكن الأصح هو أن غياب المنطق العلمي الإستراتيجي في تكريس وإرساء نظام اللاتمركز كان نتيجة تذبذب الإرادة السياسية وغياب الرغبة إلى جانب الشك والريبة أمام المحلي. فالوزراء ورجال الإدارة المركزية ظلوا على الدوام يتعاملون بنوع من الحيطة والحذر مع كل تفويض في إطار اللاتمركز خوفاً من فقدان تلك الإختصاصات يوماً ما.

فلا أحد يمكنه أن ينكر أن المغرب ومنذ حصوله على الإستقلال السياسي وحكوماته

المتعاقبة تَنْصَبُ أشغالها باستمرار على إشكالية الإصلاح الإداري والرفع من قدرة الإدارة وفق برامج وخطط متنوعة، ولكن كان من المفروض بدلا من وضع خطة تلو الأخرى، أن توضع خطة مفصلة لتقييم منجزات وحصيلة الخطة السابقة قصد متابعة وإكمال ما لم يتم إنجازه حتى لا تضيع سدى المبادرات والجهود المبذولة في السابق.⁽¹⁾ إن غياب البعد الإستراتيجي في منظومة اللاتركيز الإداري بالمغرب قد أدى إلى فوارق كبيرة بين القطاعات الوزارية المختلفة. ففي الوقت الذي عرف فيه مثلا قطاع التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي وقطاع المالية تقدما ملموسا في مجال اللاتمركز الإداري، مازالت بعض المصالح اللاممركزة لبعض القطاعات الأخرى ترزح تحت المركزية المتحجرة إلى يومنا هذا⁽²⁾.

وإجمالا، يمكن اختصار مميزات الطريقة المتبعة في ترسيخ وإصلاح اللاتركيز الإداري والتي تؤكد غياب البعد الاستراتيجي في الانتظارية، بحيث لا يتم توقع المشاكل والتهبؤ لها، وإنما انتظارها، والوقتية، أي أن الإصلاحات تكون في شكل تدخلات عارضة جزئية وبيرقراطية وغياب التتبع وعدم الاستمرارية⁽³⁾.

ب - ضعف المقومات والمكونات المحددة لنظام اللاتمركز الإداري.

إن نظام عدم التركيز الإداري الذي يوجد بالمغرب يعاني العديد من الصعوبات والعوائق والإكراهات والمعوقات التي تحول دون فعاليته وتطوره، ويتسم باختلالات متعددة، مما أدى إلى محدوديته وعدم قدرته على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الترابي والمحلي، خاصة ما يتعلق بالقدرة على مواكبة مستجدات قضايا التنمية المحلية، وبالأحرى أن يكون في مستوى مواكبة نظام الجهوية المتقدمة والتوافق مع متطلبات الحكامة الترابية. فالإدارة الترابية للدولة ورغم كل الجهود المبذولة لتحديثها والإرتقاء بوظيفتها، فهي، مع الأسف الشديد، ما تزال دون المستوى المطلوب وغير قادرة على المشاركة الفعالة في جميع أورش ومشاريع التنمية الترابية. كما أنها مازالت غير قادرة على المعالجة الميدانية لمشاكل المواطنين والاستجابة لتطلعاتهم، في إطار

(1) - مولاي إدريس الحلابي الكتاني: "الإصلاح الإداري، أية أفاق؟"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 64، شتنبر-أكتوبر 2005، ص 99.

(2) - عزيز التيجيتي: "التدبير اللامركز واللامتركز، مجال التربية والتكوين نموذجا"، مرجع سابق، ص 29.

(3) - العرابي الغمري، مرجع سابق، ص 193.

سياسة القرب دون اللجوء إلى الإدارة المركزية⁽¹⁾.

إن الإطار القانوني المنظم لعدم التركيز الإداري يعتبر من أبرز عوائق وإكراهات تطوره، - فكما سبق أن رأينا- فإن الدساتير المغربية جميعها لم تعط أية أهمية لنظام اللاتركيز الإداري، بحيث لا يوجد أي فصل أو بند من فصل ذكر فيه اللاتركيز الإداري بصريح العبارة⁽²⁾، عدا تلك العبارة "اليتيمة" الواردة في الدستور الأخير الصادر سنة 2011⁽³⁾ الأمر الذي جعل اللاتركيز الإداري دائما دون المستوى المطلوب، لافتقاده إلى سند دستوري متين وصريح ينظمه إلى أن تم نهاية سنة 2018 صدور مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري تعقد عليه آمال كبيرة لتحقيق الأهداف المنشودة.

والجدير بالإشارة أن نجاح اللاتركيز الإداري رهين إلى جانب وجود إطار قانوني دقيق ومستوى تنظيمي سليم، بوجود سياسة تنسيقية فعالة، وهو ما يتم حاليا الإعداد له في هذا المجال بعد صدور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري. فزيادة على كون اللجنة الدائمة التي جاء بها مرسوم 20 أكتوبر 1993 كإطار مؤسساتي، من أجل التنسيق على المستوى المركزي قد ولدت مية، فإن التنسيق على المستوى الإقليمي أيضا يعاني العديد من المشاكل. وهكذا، نجد أن ما يطبع الإدارة المغربية سواء في المراحل السابقة أو الحالية هو غياب التنسيق بين المصالح الخارجية، حيث أن كل وزارة تتدخل بصفة انفرادية، مما كان له تأثير سلبي على قيام الإدارة الترابية بمهامها التنموية والإقتصادية والاجتماعية، وأدى إلى تشتيت تدخلات الدولة رغم سياسة التخطيط التي تم نهجها .

إن الوحدات الإدارية، ومادامت تشكل جزءا مندمجا في الوزارة التي تنشئها، فالمسؤولون عنها يفضلون عادة تلقي التعليمات مباشرة من وزرائهم، وينظرون إلى عملية التنسيق كظاهرة دخيلة غير ذات جدوى، حيث يتم إعادة تشكيل روابط مباشرة وعمودية مع الإدارات المركزية. ولعل تلك الوضعية تتناقض والهدف العام من التنسيق الذي هو تحقيق الوحدة والفعالية لعمل كل

(1) - عبد الكريم بخنوش: "اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري"، مرجع سابق، ص 77.

(2) - دستور 1962 ودستور 1970، ودستور 1972، ودستور 1992، ودستور 1996، المشار إليهم سابقا.

(3) - الفصل 145 من دستور 2011 المشار إليه سابقا.

الأجهزة عبر إقامة روابط أفقية فعالة ومتينة⁽¹⁾.

ومن جانب آخر، فإن اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم كإطار أساسي للتنسيق لم تستطع القيام بالمهام المنوطة بها نظرا لضعف منهجية ووسائل اشتغالها. فهي بفعل إمكاناتها المتواضعة تقتصر على مناقشة الجوانب الثانوية من القضايا وهي غالبا لا تخرج من ذلك بحلول ملموسة، مما أدى إلى قصور عملية التنسيق، أضف إلى ذلك أن مقررات اللجنة، وبالرغم من بساطتها، تبقى حبرا على ورق، حيث تتراكم المقررات واحدة تلو الأخرى لتصبح بعد ذلك تلك الاجتماعات التي تعقدها مجرد تبذير للوقت ليس إلا.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن من بين العوائق التي تحول دون نجاح نظام اللاتركيز في مواكبة مسلسل اللامركزية ليس فقط قصور إطاره القانوني والتنظيمي والتنسيقي، بل هناك أيضا افتقار الإدارة الترابية للدولة إلى الإمكانيات المادية والبشرية الكافية من أجل التدخل وتنفيذ سياسة الحكومة على المستوى المحلي. فبالرغم من وجود شبكة واسعة من المصالح الخارجية على مستوى مختلف العمالات والأقاليم، فهي مازالت لا تستطيع المشاركة بفعالية ونجاعة في أورش ومشاريع التنمية المحلية.

الفقرة الثانية: تداعيات نظام اللاتمركز الإداري على المقاربة الجهوية.

لقد عرف تدبير الشأن العام المحلي تحولات نوعية مهمة، وذلك لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خاصة على المستوى الجهوي، كما أن دور الجماعات المحلية لم يعد ينحصر في الصيغة التسييرية (تقديم الوثائق والخدمات)، بل تطور ليشمل المهام الإستثمارية والتدخلات الاقتصادية، لكون الجماعات أصبحت تشكل فاعلا اقتصاديا مهما وأساسيا ومؤثرا في مسلسل التنمية الوطنية، غير أن الموارد المالية والبشرية والقدراتية للجماعات الترابية تبقى ضعيفة، مما يحول دون ممارسة غالبية المجالس المحلية للصلاحيات والإختصاصات المخولة لها بمقتضى النصوص القانونية المنظمة لها.

إن الإختلالات التي تعترى نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب كثيرة ومتعددة ولا يمكن

(1) - عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص 15.

حصرها بسهولة، فمنها ما يتعلق بغياب الإرادة السياسية ومنها ما يرتبط بضعف المرتكز القانوني ومنها ما نتج بفعل الممارسة، بحيث أن تلك الاختلالات شكلت في مجموعها سدا منيعا يحول دون تقديم الدعم المناسب للجماعات الترابية من طرف الإدارة الترابية للدولة، وكانت لها آثار ومخلفات وتداعيات سلبية على المقاربة الجهوية وعلى الحكامة الترابية بصفة عامة. ولعل من أبرز تلك التداعيات والآثار السلبية وأوضحها وأكثرها وقعا وتأثيرا سلبيا على الممارسة اللامركزية الجهوية هي مخلفات ضعف اللاتمرکز على مستوى الهياكل والأجهزة الإدارية، إلى جانب آثار اختلال نظام اللاتمرکز بالنسبة للرقابة الإدارية على الجهات⁽¹⁾.

أولاً: مخلفات ضعف اللاتمرکز على مستوى الهياكل والأجهزة الإدارية.

إن ضعف نظام اللاتمرکز له تداعيات عدة على مستوى الهياكل والأجهزة الإدارية إن على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى الإدارة المحلية. فلو تم تدعيم نظام اللاتمرکز، لما تضخمت الإدارة المركزية، ولما كان المغرب في حاجة لكل تلك الوزارات والهياكل والإدارات المركزية. وفي المقابل، لو تم تعضيد اللاتمرکز، لما احتاجت الإدارة المحلية للتواصل المباشر الروتيني البيروقراطي مع الإدارة المركزية؛ أو بعبارة أخرى، يعتبر ضعف اللاتمرکز مفارقة وتناقض يضرب أهداف اللامركزية في الصميم ويأتي بنتائج عكسية ومخالفة لسياسة وفلسفة اللامركزية كما هو متعارف عليها.

أ - انعكاسات اختلال نظام اللاتمرکز على مستوى الإدارة المركزية.

يعتبر مشكل تضخم الهياكل الإدارية من بين الأسباب الرئيسية المؤدية لانبثاق الأزمة الإدارية على المستوى المركزي، وهذا المشكل يعتبر انعكاسا أساسيا لاختلال نظام اللاتمرکز الإداري ومن أبرز نتائج ضعف الإدارة الترابية في شقها المنظم وفق أسلوب اللاتمرکز. إن هذا التضخم يطرح مشاكل عدة على مستوى التمويل والمراقبة، أضف إلى ذلك مشاكل تعدد المتدخلين في القطاع الواحد مما يحول دون وجود التصور الشامل للمشاكل الوطنية والمحلية، وهناك مظهر آخر يتمثل في احتفاظ الدولة ببعض القطاعات رغم أنها لا تمثل بعدا استراتيجيا وغير مشجعة.

(1) - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 199.

وبالبحث شيئاً ما في تاريخ الإدارة المغربية قانوناً وممارسة، نجد أن هذا الوضع فرضته ضرورات مرحلية دفعت الدولة إلى تقوية الإدارة المركزية وإلى التدخل خلال مدة زمنية محدودة لم تلبث بعدها أن تترك المجال واسعاً للقطاع الخاص⁽¹⁾، بحكم التوجهات الاقتصادية "الليبرالية" للدولة. غير أن ما وقع بفعل تقوية المركزية هو تضاعف تدخلية الدولة بمرور السنوات وتضخم الإدارة المركزية وتزايد نفقاتها ومتطلباتها من الوسائل والأدوات والموارد البشرية والمالية.

وهكذا، تم توسيع القطاع العام من خلال إحداث المزيد من المؤسسات والهيكل والأجهزة الإدارية المركزية التي وصلت إلى حوالي 900 مؤسسة⁽²⁾ وما يربو عن 50 ما بين وزارة⁽³⁾ ومندوبية سامية. وقد هدفت الدولة من خلال هذا التوسيع المطلق للقطاع العام، الرفع من مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتحكم في المجال المحلي، غير أن ما وقع هو عكس ذلك تماماً، بحيث أن تضخم مؤسسات القطاع العام ساهم في تكريس الأزمة الإدارية والمالية وأدى إلى حدوث ارتفاع مهول في نسب التضخم⁽⁴⁾ وتراجع مستويات الادخار العمومي، وبالتالي تعطيل عملية التنمية.

هذا، وفي مواجهة واقع التضخم الإداري لمؤسسات والهيكل الإدارية للقطاع العام، وعوض أن يتم تشجيع ودعم نظام اللاتمرکز وتقوية الإدارة الترابية وتخويلها اختصاصات تخفف من خلالها الأعباء على الإدارة المركزية، فقد تم بموجب القانون رقم 39-89 الدخول في مسلسل واسع للخصوصية، شمل مجموعة كبيرة من المؤسسات العامة، حيث تم نقلها إلى القطاع الخاص. لكن في المقابل، بقيت الأجهزة الإدارية المركزية تركز تحت التضخم والتضاعف وغياب الفعالية والنجاعة الإدارية. ومن دون أن ندخل في تحليل الطريقة والخلفيات التي تحكم في نهج هذا المسار، ودون مقارنة النتائج التي أسفر عنها هذا المسلسل في المغرب، يمكن اعتبار الخصوصية من بين أهم الإجراءات السياسية والاقتصادية والإدارية التي سعت من خلالها الدولة معالجة تأزم

(1) - عبد الله كميّش واشنيور حسن: "تطور مفهوم الإصلاح الإداري بالمغرب"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، 1999-2000، ص 63.

(2) - حسن حوات: "المرافق العامة بالمغرب وهيمنة التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1997، ص 74.

(3) - ظهير شريف رقم 1.13.105.ص.در في 8 ذي الحجة 1434، موافق 14 أكتوبر 2013 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 الصادر في 9 ص.فر 1433 موافق 3 يناير 2012 بتعيين أعضاء الحكومة، الصادر ب.ج.ر عدد 6195، الصادرة في 8 ذو الحجة 1434 موافق 14 أكتوبر 2013، ص 6500.

(4) - صهيّب الشريف: "الخصخصة آفاقها وأبعادها"، دار الفكر، الطبعة الأولى 1999، ص 279.

الأوضاع الإقتصادية والمالية وتضخم مؤسسات القطاع العام، كما أنها تعتبر مظهرا من مظاهر تكريس التحول في دور الإدارة في إطار ما يسمى بأقل ما يمكن من الدولة.

ولقد هدفت الخصوصية هاته إلى مراجعة نموذج "دولة العناية" « Etat Providence » وذلك ليس بتفكيكها كما ينادي بذلك الليبراليون الجدد، ولكن بإدخال تعديلات على نظامها الأساسي وموقعها الإجتماعي⁽¹⁾، وقد واكب تطور المؤسسات الإدارية للدولة وتزايد عددها، تزايد مزمن في عدد النصوص القانونية، إذ أن كل مؤسسة مستحدثة تتطلب نصا قانونيا ينظم سيرها ويحدد اختصاصها خاصة على المستوى المركزي. وقد كانت النتيجة المباشرة لهذا الوضع فضلا عن تضخم الترسانة المؤسساتية للدولة، تضاعف وتداخل النصوص القانونية وتعدد الإجراءات والمساطر وتداخل في الإختصاصات الأمر الذي خلق ارتباكا واضحا في آدائها⁽²⁾.

يضاف إلى هذا، وجود بنيات إدارية في مستوى مديرية أو إدارة عامة غير مبرر من الناحية العملية لكون مهامها أسندت إلى وكالات أو مؤسسات عمومية أحدثت استجابة لظرفيات معينة. هذا فضلا على أن بعض الوحدات الإدارية تعرف تداخلا في الاختصاصات والمهام مما يؤدي في بعض الأحيان إلى ازدواجية وتنازع في المهام المسندة إليها، إضافة إلى أن تلك الأجواء وبدون شك توفر مناخا ملائما لتسرب التدبير الروتيني المزاجي غير المحفز والذي يكرسه واقع تضخم الهياكل الإدارية للوزارات والإدارات المركزية بما يفرضه ذلك من تضخم كذلك في عدد الموظفين وتعدد مراكز المسؤولية. هذا طبعا في ظل غياب التنسيق بين مختلف الهياكل الوزارية في اتخاذ بعض القرارات، بل وغياب التواصل الداخلي والأفقي بين البنيات الإدارية للوزارة الواحدة بسبب احتكار المصالح المركزية للمعلومات ولصناعة القرار، وهو أمر يؤدي وبدون شك إلى إهمال وتهميش المصالح الخارجية. وبالتالي، امتدت تلك الإختلالات التنظيمية والهيكلية التي تعاني منها الهياكل الإدارية الوزارية والإدارات المركزية إلى مجال الموارد البشرية، إذ أول ما يلاحظ هو الخلل الحاصل في توزيع الموظفين في الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية وخاصة الأطر العليا.

(1) - حسن حوات، مرجع سابق، ص 88.

(2) - عبد الحافظ آدمينو: "نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط 2001-2002 ص 173.

إن إحداث الهياكل الإدارية لم يتم وفق منظور يستهدف تحقيق التنمية الإدارية التي تملئها ضرورة الاندماج الإيجابي للمؤسسات الإدارية في خضم التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي يشهدها المجتمع. وعلى هذا الأساس، تعد مسألة إعادة النظر في الهيكلة الإدارية الحالية للمرافق الإدارية للدولة وتكييفها وفق التطورات الجديدة والتحويلات النوعية التي طرأت على دور الدولة من بين أهم محاور الإصلاح الإداري في الفترة الراهنة.

ب - تداعيات اختلال اللاتمرکز الإداري على مستوى الإدارة المحلية.

لقد أثبتت تجربة المقاربة الترابية للمسألة التنموية في المغرب أن التنمية المحلية تستلزم أساسا، ومن أجل تقدمها وسيرها، منظومتين متكاملتين لا بد منهما: منظومة اللامركزية الترابية، وهي مبنية ومركبة ولكنها ناقصة غير مكتملة، ومنظومة اللاتمرکز الإداري وهي موضوعة بجانب الأولى إلا أنها غير مبنية ولا مركبة. ومن هذا المنطلق، فقد تم التأكيد دائما وفي جميع المناسبات على أهمية النهوض بنظام اللاتمرکز من أجل تطوير اللامركزية والسير قدما نحو بلوغ الحکامة الترابية. إلا أنه، رغم ذلك، مازالت لحد الساعة سياسة اللاتمرکز ضعيفة، ومازالت هناك العديد من الصعوبات والإكراهات التي تحول دون مواكبة اللاتمرکز للجماعات الترابية والإستجابة لحاجياتها التنظيمية في إطار الثنائية الفاعلة. ولعله من الصعب جدا التحديد الدقيق لأبرز الحواجز والمعوقات التي حالت دون تفعيل وتطوير نظام اللاتمرکز، ومنعته من أن يتلاءم ومستوى متطلبات التنمية المحلية. وذلك نظرا لكثرتها وتعددتها وتنوعها، ونظرا لطبيعتها وتعقدتها وارتباطها بعوامل ومعطيات بنيوية عميقة ومتشعبة.

وإذا كانت معظم العوائق والإكراهات السائدة بين السلطة المنتخبة والسلطة المعينة ترتبط أساسا بطبيعة النظام السياسي القائم في المغرب والموقع الجغرافي وكيفية التنظيم الإداري للمملكة وتاريخها السياسي والاقتصادي والاجتماعي... إلخ، فإن من بين تلك العوائق والصعوبات ما يعتبر سببا ومظهرا ونتيجة لضعف سياسة اللاتمرکز في الوقت نفسه، وهنا تتجلى إحدى أبرز خصوصيات المقاربة الترابية للمسألة التنموية، حيث تتنوع وتتعدد تداعيات اختلال اللاتمرکز الإداري على مستوى الإدارة المحلية، فنجدتها تشمل جميع المجالات التدييرية والتنمية والإدارية والمالية؛ الأمر الذي أدى إلى تقاطع مختلف الإشكالات والمشاكل الوطنية بالمحلية والذاتية

بالموضوعية، وذلك إلى درجة يصعب معها التمييز بين أسباب ضعف الإدارة المحلية ومظاهره، بل حتى مع نتائجه. وهنا تتجلى إحدى التداعيات الكبرى لاختلال اللاتمرکز الإداري على مستوى الإدارة المحلية.

ويمكن القول أن المقاربة الأحادية المبنية على التدبير الممركز والتي كان المغرب قد تبناها بعد الإستقلال قد كانت فاشلة. فهي لم تفسح المجال للمشاركة الديمقراطية، كما أنها لا تؤدي إلى تنمية حقيقية. ولعل ذلك راجع بالأساس إلى أن التنمية المحلية يصعب تحقيقها من فوق، بل لابد من وجود إدارة قريبة وفعالة تربط الدولة بالمجتمع المحلي مع منحها من الإمكانيات ما يجعلها قادرة على الإضطلاع بمهام التنمية⁽¹⁾. وهكذا، وجب اتخاذ القرارات في المكان والميدان الذي تطبق فيه وبواسطة المسؤولين الأقرب إلى الجهة المعنية بالمشاكل المطروحة. فممارسة الوصاية مثلا من طرف سلطة عدم التمرکز تمكن الجماعات الترابية من اتخاذ القرار بالسهولة والسرعة المطلوبتين، كما أنها قد تضمن إنجاز العمل الوصائي بدقة وفعالية أكثر.

إن الإدارة الترابية للدولة كأداة لتجسيد سياسة اللاتركيز الإداري لم تحظ بالمكانة التي تستحقها على المستوى الممارساتي، ولم تكن مجالا للتفكير والاهتمام والتطوير، وبقيت مجرد عنصر تابع وثنائي داخل المسألة الإدارية. فإذا تتبعنا مختلف المبادرات الإصلاحية التي عرفتها التجربة المغربية، سنجد أنه قد منحت عناية كبيرة لما هو مركزي على حساب ما هو ترابي ومحلي. وإلى جانب ذلك، نجد اهتماما مبكرا من طرف الفكر الإصلاحي المغربي بمواضيع قطاعية ومؤسسية. أما على المستوى المحلي، فقد استحوذ موضوع اللامركزية على قسط وافر من الاهتمام السياسي والممارساتي لدى السلطات العمومية بالمغرب، مقابل تهميش واضح لمسألة اللاتمرکز.

ثانيا: آثار اختلال نظام اللاتمرکز بالنسبة للرقابة الإدارية على الجهات.

يرتكز نظام الرقابة على الجهات إلى حد كبير على العلاقة السائدة بين السلطتين المركزية والمحلية. وبطبيعة النظام السياسي للدولة وأسلوب اللامركزية المعتمدة فيها، فالرقابة على الجهات بالمغرب رغم تأثرها بالنموذج الفرنسي، ورغم ما عرفته من تطور، فهي ما تزال تعاني مشاكل

(1) - احمد درداري: "دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب"، مرجع سابق، ص 103.

واختلالات بنيوية عميقة؛ ولا شك أن ذلك، بسبب ضعف نظام اللاتمرکز، حيث تضخم أجهزة وهياكل الرقابة الإدارية على الجهات واستمرار مظاهر التدبير التقليدي للشؤون العامة المحلية نتيجة المقاربة المتحجرة ونتيجة التدخلات المفرطة للرقابة الإدارية في شؤون الجهات.

أ - تضخم أجهزة وهياكل الرقابة الإدارية على الجهات.

إن من أهم المآخذ والعيوب المسجلة على العديد من القوانين والأنظمة المتعلقة بالوحدات الترابية المنتخبة في الدول النامية بالخصوص - والمغرب من بينها - هو عدم وجود جهة واحدة تتولى مهمة الإشراف والرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة⁽¹⁾. ولعل من أبرز أسباب ذلك هو ضعف واختلال نظام اللاتمرکز الإداري. فالتعدد والتضخم غير المبرر لأجهزة الرقابة الإدارية يعتبر من النتائج الأساسية لانعدام سياسة حقيقية في مجال اللاتمرکز خاصة ما يتعلق منها بالجانب الوصائي. فالوصاية التي تفرضها الأجهزة المركزية على الجماعات الترابية متعددة، معقدة ومتنوعة الإتجاهات والمشارب. بل الأكثر من ذلك كله، هو أنه حتى القانون التنظيمي الذي صدر لتنظيم الجهات تنفيذا لما جاء به دستور 2011 بخصوص التنظيم الترابي للمملكة الذي أصبح قائما على الجهوية المتقدمة، لم يأت بأي جديد في مجال تعدد وتضخم أجهزة الرقابة الإدارية، وإنما عمل على تكريس رقابة بعض الأجهزة الإدارية بالتنصيص عليها بصريح العبارة بعد أن كانت النصوص السابقة قد تجاهلت ذلك.

وكما تم الحديث على ذلك في السابق، فقد أسندت مهمة الرقابة الإدارية على الجهات في المغرب - وبدرجة أولى- إلى وزارة الداخلية بصفتها الجهة الوصية⁽²⁾، وكذا إلى الوزارة المكلفة بالمالية في درجة ثانية، وذلك على مستوى ممارسة جزء من الوصاية المالية⁽³⁾. ونظرا لغياب سياسة حقيقية في مجال اللاتمرکز، فقد تم إحداث عدة أجهزة وهيآت إدارية ومالية متخصصة في الرقابة تابعة لتلك الوزارتين، كالمفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة للمالية المحلية،

(1) - علي الخلايلة محمد: "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)"، مطبعة دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص 242.

(2) - المرسوم رقم 2.97.176، الصادر في 14 من شعبان 1418، الموافق ل 15 ديسمبر 1997، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الصادر ج.ر عدد 4558، الصادرة بتاريخ 7 شوال 1418 الموافق ل 5 فبراير 1998، ص. 500. وذلك كما تم تنميته وتعديله عدة مرات، آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159، الصادر في 19 من محرم 1430 الموافق ل 16 يناير 2009، الصادر ج.ر عدد 5707، الصادرة في 13 ص.فر 1430، الموافق ل 9 فبراير 2009، ص 440.

(3) - المرسوم رقم 2.07.995، الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق ل 23 أكتوبر 2008، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5680، الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429، الموافق ل 6 نوفمبر 2008، ص 4087.

التابعتين لوزارة الداخلية والمفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة التابعتين للوزارة المكلفة بالمالية. وكل تلك الأجهزة الرقابية تشتغل إلى جانب الرقابة الوصائية الأساسية المسندة إلى وزارة الداخلية، ممثلة في وزير الداخلية أو العمال والولاية حسب أهمية الشأن الإداري أو المالي موضوع الرقابة الوصائية. هذا ناهيك عن الرقابة التي تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية من خلال المحاسبين العموميين المضطلعين بمسألة المراقبة المحاسبية للعمليات المالية أثناء التنفيذ الميزانياتي.

هذا، وإن أجهزة الرقابة الإدارية وعلى الرغم من وجود هدف مشترك تسعى إلى تحقيقه، وهو حماية المصلحة العامة والحفاظ على المال العام المحلي وعقلنة تدبيره، بالإضافة إلى العمل على ضمان وحدة العمل الإداري على المستوى الترابي، فهي تمارس عملها بشكل مستقل عن بعضها البعض ولا يوجد أي تنسيق مسبق أو مخطط يقسم العمل الرقابي بينها، حيث تقوم بعض جهات المراقبة الإدارية بنفس العملية الرقابية على نفس التصرف التي سبق وأن خضعت لذات الإجراءات الرقابية، ولعل هذا الأمر نتيجة منطقية لعدم وجود أي برنامج أو تنسيق أو تعاون بين تلك الأجهزة الرقابية في إطار اللاتمركز، حيث غياب أي مقتضى أو نص أو مادة قانونية تنظم عملية توحيد وتنسيق الأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة المختلفة التي تمارس الرقابة الإدارية؛ بل إن ذلك الأمر قد ازداد استفحالا وتفاقما أمام غياب أي خطة وطنية أو جهوية أو حتى قطاعية (المالية مثلا) موحدة تتم وفقها عملية الرقابة الإدارية أو الوصائية على الجماعات الترابية⁽¹⁾.

ب - التدخلات المفرطة للرقابة الإدارية في شؤون الجهات.

لقد تبين من التعرف السابق على التظاهرات والتجليات الرقابية ذات الطابع الإداري الممارسة على الجهات بالمغرب، وجود رقابة صارمة على المشروعية، إن على المستوى المالي أو على المستوى الإداري خاصة في شقها المتعلق بالأشخاص⁽²⁾؛ بل تمتد سلطات الوصاية برقابتها إلى التدخل في مدى ملاءمة قرارات وتصرفات الأجهزة والهيئات المحلية المنتخبة لاعتباراتها المختلفة والمتعددة. ويرى البعض أن تلك التدخلات المتنوعة لأجهزة الرقابة الإدارية تمثل انحرافا وتعديا واضحا على فلسفة وسياسة الجهوية، والتي تقوم على مبدأ "لا وصاية إلا

(1) - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 206.

(2) - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 1257 صادر بتاريخ 08-11-2001، قضية الفايق ضد عامل فاس المدينة، منشورات م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 51-52، يوليوز - أكتوبر، 2003، ص 197.

بنص"، مع عدم التوسع في تفسير وتأويل ذلك النص. كما تشكل أحيانا اعتداء صارخا على مبدأ "المبادرة". فهذا المبدأ إذا كان لابد أن يكون مقرونا بالإشراف والوصاية، فإنه لا يتيح للدولة أي سلطة على أعمال وتصرفات الجهات بخصوص الملاءمة، وذلك حفاظا على استقلاليتها وعلى ماهية وكيونة اللامركزية الإدارية الترابية كما هو متعارف عليها.

ولعل نفس الخطوط العريضة للرقابة الإدارية ونفس المكونات الرقابية حافظ عليها القانون التنظيمي الجديد للجهات. فرغم كونه جاء ببعض الإصلاحات هنا وهناك من قبيل إشراك القضاء الإداري في العديد من مظهرات الرقابة الوصائية - خاصة ما يتعلق بمجال تأديب المنتخبين فرادى أو بشكل جماعي-، فإن جل، إن لم يكن كل، عناصر ومكونات الرقابة الوصائية قد تم الاحتفاظ بها، (الحل، التوقيف، العزل، الحلول.....). ومن هنا، لا يمكن القول أن القانون التنظيمي الجديد سيتجاوز التدخلات المفرطة للرقابة الإدارية في شؤون الجهات، عندما سيدخل حيز التنفيذ، وبالخصوص عندما ستصطدم بالواقع العملي والتطبيقي، حيث الفجوة البنيوية العميقة بين اللامركزية واللامركزية تستمر في الاتساع.

إن التدخلات المفرطة للرقابة الإدارية في شؤون الجهات تمس جميع الأصعدة والمستويات. ولعل المتأمل بداية في النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة للجهات، وما جاءت به من صيغ عامة وفضفاضة، لا يمكنه إلا أن يخرج بنتيجة مفادها أن هناك سلطات واسعة خولتها القوانين المختلفة لسلطات الإشراف والوصاية على الوحدات المحلية المنتخبة أشخاصا وأعمالا، حيث تبدو سلطة راجحة ومسيطرة في جميع الحالات، ولا نكون مبالغين إذا قلنا -وخلافا للأصل- أنها هي التي تدير مشاريع التنمية على المستوى المحلي، وهي التي تتحكم في أوراشها إعدادا وتنفيذا ورقابة. وكما هو معلوم في هذا الصدد، تتوزع الرقابة الوصائية بين الجانب الإداري والمالي للجماعات الترابية، وتشمل الوصاية على الشؤون الإدارية الأشخاص سواء بصفتهم الفردية أو الجماعية. في حين، تشمل الوصاية على الأعمال جميع التصرفات الصادرة عن الوحدات اللامركزية، سواء كانت صادرة عن مجالس الجهات أو تلك الصادرة عن رؤسائها. أما المراقبة الإدارية للشؤون المالية بالجهات، فهي لا تقل عن الأخرى شدة وصرامة، حيث تنصب على جميع المعاملات المالية وبالأساس على الميزانية، بدءا بالتحضير ومرورا بالإعتماد وليس انتهاء

بالتنفيذ. وبعبارة أخرى، واعتمادا على معيار الزمن الذي تمارس فيه تلك الأنماط الرقابية، فإنها تتراوح بين الرقابة القبلية والرقابة المواكبة ثم الرقابة البعدية أو التقييمية. ومن هنا، تتميز الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية في المجال المالي بقوتها وكثافتها، مما يمنحها تأثيرا كبيرا على الخيارات المالية للمجالس المنتخبة. فتدخل سلطات الوصاية في الشؤون المالية للجماعات الترابية لا ينتهي عند إعداد الميزانية المحلية ولا عند المصادقة عليها، وإنما يتجاوز ذلك ليتركز في مرحلة تنفيذ تلك الميزانية وبعد التنفيذ أيضا⁽¹⁾.

ويمكن القول أن ضعف نظام اللاتمرکز في النموذج المغربي للإدارة المحلية هو الذي كان ولا يزال يشكل العقبة الكؤود لتطور الجهات، إن على المستوى المباشر (التأثير المباشر على تدبير شؤون الجهات)، أو على المستوى غير المباشر، حيث ينعكس سلبا على المجال الرقابي؛ وهو ما يكون له الوقع الكبير على تطور الجهات أعمالا وأجهزة. فغياب سياسة واضحة في مجال اللاتمرکز أدى إلى غياب التنسيق في المجال الرقابي بين الأجهزة الرقابية ذات الصبغة الإدارية.

المطلب الثاني: تدعيم وتعزيز مرتكزات نظام اللاتمرکز الإداري.

إن إشكاليات مفهومي الدولة والأمة جعلت أن المشهد والتاريخ المغربي يتسمان ويرتكزان على المركزية. هاته الأخيرة لم تصبح مجدية وذات فعالية مع الإنفتاح الذي أصبح يعرفه العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. فالعولمة فرضت على جميع اقتصاديات الدول تغييرات جذرية في بنيتها حتى أصبحت الدولة ملزمة بتنظيم الحياة الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق الذي يعرفه العالم. وهكذا، أصبحت الدول، ومنها المغرب، في حاجة ماسة إلى مقاربة جهوية تجعل منه بلدا يحتضن جميع مناطقه. ومن هنا، بدأ التفكير في التأسيس لجهوية موسعة تكون الفاعل القوي لحكمة ترابية متجددة يكون الراح الأكبر فيها هو العنصر البشري.

إن الديمقراطية الحقيقية هي التي تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في مسطرة أدبياتها. فالعاصمة الرباط يجب ألا تكون فقط المدينة المحورية في رسم المسار الفكري أو السياسي للمواطن، بل يجب منح جهات أخرى الفرصة لكي تكون هي الأخرى أقطاب تنمية قادرة على المساهمة والمواكبة للتطورات الحديثة، وهو أمر يعتبر شيئا ضروريا من أجل مغرب أكثر ديمقراطية وأكثر فعالية. فكل جهة مغربية لها خصوصيات قد تجعل منها قطبا رائدا

(1) غنصير مكايوي: "تدبير مالية الجماعات المحلية"، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011، ص 90.

في المجالات التي تلائمها. فهناك جهات قد تكون قطبا تكنولوجيا عالميا، وجهات أخرى قد تؤسس لنمو فلاحى قوي ...؛ فالنظرة الشمولية يجب أن تكون مبنية على رؤية واقعية لخاصيات أي جهة. إن اللامركزية الإدارية التي نتحدث عنها يجب أن تصاحبها لامركزية سياسية لخلق تنافس حقيقي بين الجهات؛ فإرساء الممارسة الديمقراطية التشاركية لن يأتى إلا بجعل الكل وجميع الجهات داخل الهدف الوحيد الذي هو مغرب يحتضن جميع أبناءه في جميع ربوع البلاد؛ ذلك من جهة، ومن جهة أخرى، يجب أن يصاحب ذلك النهوض بقدرات الإدارة الترابية للدولة مواكبة للنظام الجهوي (الفقرة الأولى)، حيث هناك العديد من مستلزمات الجهوية المتقدمة من سلطات الإدارة الترابية للدولة (الفقرة الثانية)، كما يجب التأكيد على أن إعطاء الشرعية الديمقراطية للمؤسسات الجهوية سيعزز، بلا شك، الديناميكية السياسية التي تستوجب أن تكون وأن تسود بين المواطن والسياسي؛ ومن هنا، جاءت الجهوية المتقدمة والمتدرجة ضرورة يقتضيها مسار الانتقال الديمقراطي وورش إصلاحى هيكلي لترسيخ الحكامة المحلية وتفعيل التنمية الجهوية في إطار من الوحدة والتوازن والتضامن والإنسجام. هذا بالإضافة الى الدور الهام الذي يلعبه المجال الترابي في تحقيق نجاح الجهوية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: النهوض بقدرات الإدارة الترابية للدولة مواكبة للنظام الجهوي.

فإذا كانت النصوص القانونية تعتبر الأرضية الأولى لكل تدبير محلي حكماتي ديمقراطي، فإنها، في مقابل ذلك، تبقى ناقصة في غياب وسائل مادية من شأنها ترجمة تلك النصوص على أرض الواقع؛ وعموما، يمكن اعتبار الوسائل المادية ركنا أساسيا في كل إستراتيجية عمل بالنسبة للإدارات المحلية؛ فهي التي تمكن من إنجاز تلك البرامج على أحسن وجه من خلال توفرها على مؤشرات إقتصادية مهمة يمكن توظيفها في التنمية المحلية. ومن هنا، فإنه لا بد من منح الإدارة الترابية للدولة الموارد المالية الكافية للعمل وتقديم الدعم المناسب للجماعات الترابية، حيث أصبح لزاما على إدارة اللاتمرکز أن تصبح معينا ومساعدة وفاعلا وازنا في منظومة الحكامة الترابية.

وإلى جانب الوسائل المالية، ومن أجل تدبير اقتصادي وتنموي محلي محكم وفعال وقادر على المنافسة وخلق الثروات، فإنه لا بد من تمكين الإدارة الترابية للدولة من الموارد البشرية اللازمة حيث تلعب الموارد البشرية دورا محوريا في نجاح إدارة اللاتمرکز وصمودها في ظل

البيئة المحلية المعقدة والمتطلبات المتزايدة، وذلك، لأهمية رأس المال البشري وأثره على الإدارة المحلية وعلى الحكامة الترابية عموماً.

أولاً: تمكين الإدارة الترابية للدولة من الموارد البشرية اللازمة.

تستعين إدارة اللاتمرکز في أداء مهامها الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية بفئة مهمة من الموظفين المحليين الذين يسهرون على التدبير الفعلي لمصالح الإدارة، سواء تعلق الأمر بتقديم خدمات إدارية للمواطنين أو المساهمة في بناء اقتصاد محلي يساهم بشكل مباشر في التنمية المحلية. فلا غرابة إذا قلنا أن نجاح الإدارة المحلية اللامركزية في تحقيق مهامها يتوقف على مستوى العنصر البشري المتوفر لديها؛ إذ بواسطته، يتم نقل تصورات واستراتيجيات التنمية إلى حيز الوجود وإلى التطبيق الفعلي. ومن هنا، تأتي أهمية التكوين المستمر للموارد البشرية المسؤولة بالإدارة الترابية للدولة حتى تصبح في المستوى المطلوب، مع ضرورة تزويد إدارة اللاتمرکز بالموظفين ذوي المؤهلات والكفاءات العليا.

أ - التكوين المستمر للموارد البشرية المسؤولة بالإدارة الترابية للدولة.

بدون شك أن الإدارة الترابية للدولة تعتمد على كفاءة العنصر البشري المتواجد فيها؛ فإذا كانت الظروف التاريخية قد فرضت على الجهاز الإداري بعد الإستقلال ملء الفراغ الذي تركه المستعمر، وبالتالي، البحث عن الكم لتسيير المرافق العامة، فإنه حالياً ومع الظروف والتحوليات التي يشهدها العالم اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، ومع دخول عصر العولمة والمعلومات والأنترنت، أصبح لزاماً على الدولة إعداد وتكوين موظفيها على جميع المستويات حتى يساهموا في التنمية الشاملة للبلاد.

إن الإهتمام المتزايد بالموارد البشرية في المغرب يرجع إلى التسليم بأن العنصر البشري الذي يمثلته الموظفون ورجال السلطة هو العنصر الجوهرى والأساسي في نجاح أية إدارة؛ وقد أتت هذه القناعة من كون أن الموارد البشرية هي أثنى مورد تتعامل معه الإدارة. هذا، ويعتبر التكوين إحدى البرامج الأساسية التي أصبحت تسترعى اهتمام الدول في عصرنا الحالي على اعتبار أنه يؤدي إلى التصدي لكل المشاكل والإختلالات التي تعترض الأداء الإداري.

وتكمن أهمية التكوين أساساً في تنمية الموارد البشرية سواء بالإدارة المركزية أو بالإدارة الترابية للدولة، لأنها تعتبر العنصر الحيوي في العملية الإنتاجية التنموية، وفي ضوءها تتحدد باقي

عناصر الإنتاج؛ والجدير بالذكر أن التكوين الإداري ليس هدفا في حد ذاته، بل هو وسيلة لبلوغ هدف معين ألا وهو الرفع من كفاءة ومردودية الموظف، وبالتالي، الرفع من مردودية الإدارة ككل. ففوة الإدارة وكفاءتها أصبحت تقاس حاليا بمدى كفاءة وفعالية مواردها البشرية؛ واكتساب هذه الميزة لا يتأتى إلا عن طريق التوظيف الصحيح والتكوين الفعال والهادف.

فالتكوين هو صفة المنظمات الحديثة التي تحرص على مواكبة كل تغيير في المجالات التكنولوجية والإدارية؛ فبدون قوة بشرية متطورة وقادرة على استيعاب التغيير، لن تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها؛ كما أن أهميته تكمن في تحسين قدرات الفرد وتنمية مهاراته؛ وبالتالي، المساهمة في تحسين المستوى الإقتصادي والثقافي والإجتماعي للفرد، مما يزيد من درجة أمانه الوظيفي. لذلك، فهو لا يقتصر على موظف دون آخر أو وظيفة دون أخرى؛ فالموظف الجديد يحتاج إليه لضمان إتقانه للوظيفة الجديدة المكلف بها، ويحتاجه الموظف القديم لزيادة مهاراته وإدارة عمله بشكل أفضل؛ بالإضافة إلى كونه يكمل دور الجامعات والمدارس؛ فإذا كان التعليم يوفر الأساس الذي يمكن أن ينطلق منه الفرد، فإن التدريب يأتي ليستكمل ما بدأه التعليم⁽¹⁾. وتتجلى إذن الأهمية القصوى للتكوين في أنه لا يمكن لأية منظمة أن تحقق أهدافها وتدرّك غاياتها وتستفيد من طاقاتها المادية إلا إذا تيسرت لها الموارد البشرية المؤهلة عمليا وفنيا والمتلقنة لتكوين هادف⁽²⁾.

إن وظيفة رجال السلطة⁽³⁾ وباقي الموارد البشرية المتواجدة بالإدارة الترابية للدولة لا تقتصر على تمثيل الدولة في الجماعة التي تتواجد بها فحسب، بل لهم من الإختصاصات ما يجعلهم بحق أحد الفاعلين الأساسيين في المجال الإقتصادي؛ ويتبين ذلك من خلال مشاركتهم في جل القرارات ذات الطبيعة الإقتصادية المتخذة على المستوى المحلي.

كذلك، وإذا كان دور الولاة والعمال في مجال التدبير يكتسي أهمية خاصة، فإن دور القياد والباشوات لا يقل أهمية؛ فلا أحد ينكر مكانتهم خاصة على مستوى الجماعات القوية، إذ أن غياب التجربة وضعف المستوى الثقافي لدى جل المنتخبين يجعل دورهم يكبر ويزيد في الحياة الإدارية

¹ - نادر ابوشيخة: "إدارة الموارد البشرية"، دار الصفاء، عمان، الطبعة الأولى، 2000، ص 264 .

² - نسرين بوخيزو: "التكوين المستمر وتنمية الموارد البشرية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، طنجة، 2006 - 2005، ص 20.

³ - عرف ادريس البصري رجل السلطة بأنه: "ممثل الدولة أو السلطة التنفيذية وذلك في نطاق تقسيمات ترابية إدارية معينة داخل البلاد ويتوفر على سلطة تسخير القوة العمومية ويملك سلطة التدخل الأمني التي تساعد على القيام بمهامه والمتمثلة في الإدارة العامة والمراقبة السياسية والمحافظة على الأمن والسلام".

الجماعية؛ فهم المنفذين الحقيقيين لكثير من القرارات المتخذة في مجال الممارسة الجماعية. كما أنهم يقترحون كل النقط التي تكتسي أهمية قصوى بالنسبة لتنمية الجماعة، سواء خلال اجتماع المجلس الجماعي أو أثناء اجتماع اللجان التي يشكلها المجلس لدراسة القضايا والأمور المعروضة على أنظار الجماعة، بل الأكثر من ذلك، قد يستولون على الإختصاصات الأصلية للرئيس في حالة الرفض أو الإمتناع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه قانوناً؛ وبذلك، يصبح القائد أو الباشا هو الرئيس الفعلي للجماعة والمكلف بالتدبيرات الإقتصادية والساھر على التنمية المحلية. ومن جهته، فإن رئيس الدائرة يقوم بتنفيذ القوانين⁽¹⁾ والأنظمة والمحافظة على النظام العام والسكينة العامین؛ كما يعتبر حلقة وصل بين المرافق الإدارية والفنية المتواجدة في الدائرة والمنسق الفعلي للأنشطة المتعلقة بالعمل التنموي داخل الدائرة.

وتجدر الإشارة إلى إن رجال السلطة يقومون بأدوار جد مهمة في مجال التدبيرات الأقتصادية سواء على مستوى المبادرة والتنسيق أو التتبع والتقييم؛ إلا أن هذا الدور سوف يتعاضم مع مؤسسة الوالي أو العامل الذي يعتبر ممثل الدولة في العمالات والأقاليم والجهات. فلم تعد مهمة الوالي والعامل مقتصرة على الحفاظ على الأمن العام والمهام السياسية في العمالة أو الإقليم، بالرغم من أهميتها، بل أضحت من أبرز المتدخلين في مجال التدبيرات الإقتصادية والتنموية.

إن الأهمية الكبرى التي أصبح يتميز بها العنصر البشري لتطوير إدارة اللاتمرکز على اعتبار أن كل العناصر الأخرى وخاصة المادية منها، لن تكون لها أية أهمية داخل الإدارة الترابية دون أن تكون للموارد البشرية كفاءة عالية⁽²⁾؛ وعليه، يتعين جعل إدارة الموارد البشرية وحدة فنية، لها بعد إستراتيجي يعتمد الأسلوب العلمي والإعتماد على التدبير التوقعي لاحتياجات الإدارة من هذه الموارد وتحديد المؤهلات الأساسية الواجب توفرها فيها لكي تستجيب لحاجيات التنمية المستدامة.

وكنتيجة منطقية لهذا التوجه الجديد، بدأت الموارد المادية تفقد قيمتها كموارد مضمونة لتحقيق أهداف المنظمة، بينما أصبح الرأسمال البشري ذا قيمة ربحية ورهان إستراتيجي، مما يجعل تدبير الموارد البشرية يشكل إستراتيجية فائقة الأهمية بالنسبة للجماعات؛ إلا أن الإيمان والوعي بمكانة وقوة مساهمة الموارد البشرية في الرفع من جودة ومردودية وإنتاجية هذه

1 - عبدالله المتوكل: "الإدارة المركزية بالمغرب"، م م إ م ت ، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 12، 1999، ص 74.
2 - حميد ابولاس: "تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2005، ص 159.

الجماعات لم يبرز بشكل كبير إلا خلال منتصف تسعينات القرن الماضي نتيجة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتقارير الصادرة عن بعض المؤسسات المالية الدولية.

ب - تزويد إدارة اللاتمرکز بالموظفين ذوي المؤهلات والكفاءات العليا.

تعتبر الإدارة الترابية للدولة بمثابة العمود الفقري للفعل العمومي والأداة المحورية التي بواسطتها تتواصل السلطة المركزية مع مختلف المكونات المحلية؛ فمجموع المصالح اللامركزية للوزارات والإدارات المركزية هي التي تشكل الوجه الحقيقي لنجاح الدولة أو فشلها، حيث أن القيمة الحقيقية للإدارة والمحدد الذي ينسق ويجمع كل الفاعلين العموميين بما في ذلك الدولة بمختلف مكوناتها المركزية واللامركزية ومسؤولي وممثلي القطاع الخاص والمواطنين هي تلك الخدمات والوظائف التي تؤديها الإدارة الترابية للدولة.

وتجب الإشارة إلى إن نجاح اللاتمرکز الإداري يقتضي أن يتم تأهيل المصالح اللامركزية لتكون محورا فعليا لكل الوظائف التنفيذية والمحلية للدولة داخل النطاق الترابي الذي تزاوّل فيه نشاطها. لذا، يتعين العمل على تقوية الإدارة الترابية للدولة، أولا بمنحها الوسائل المالية والبشرية الضرورية للقيام بمهامها، ثم بعد ذلك، ينبغي منحها السلطة القانونية الكاملة على أنشطتها وجعلها حرة في إطار احترامها للضوابط القانونية المعمول بها في أخذ القرارات التي ترغب فيها وتلائم تدخلاتها⁽¹⁾.

هذا، وإن من شأن إجراء نوع من الحركية وإعادة الإنتشار بين موظفي الإدارة المركزية وموظفي المصالح اللامركزية أن يمكن الإدارة الترابية للدولة من كفاءات عليا وطاقات حيوية؛ فالحركية، بالإضافة إلى كونها تشكل فرصة لولوج الموظفين إلى حقول جديدة من المهام الإدارية والتنظيمية، فهي، في نفس الوقت، أداة تؤدي إلى التجدد والتخفيف من التباطؤ والتثاقل الذي كثيرا ما تؤاخذ عليه الإدارة الترابية بالخصوص⁽²⁾. لذا، لا بد من تمكين المصالح اللامركزية من الكفاءات العليا الموجودة بالبلاد. فإذا كانت الإدارة المركزية قد احتكرت منذ الإستقلال أفضل

¹ - عبد الكريم بخنوش: "اللاتمرکز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري"، مرجع سابق، ص 79.
² - رشيد سنوسي: "البعد استراتيجي لتدبير الموارد البشرية بالوظيفة العمومية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس وجدة، 2000 - 2001، ص 29.

وأحسن الموظفين تأهيلا وتكويناً، فقد حان الوقت، ونحن على عتبة دخول مرحلة الجهوية المتقدمة، أن يتم تدعيم المصالح اللامركزية بالأطر والكفاءات العليا الضرور.

وفي هذا الإطار، لا بد من الإشارة إلى ما قاله الملك الراحل الحسن الثاني في خطابه بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية: "...فعلينا إذن في هذه المناظرة ألا نتفرق بأفكارنا في طرق عدة ملتوية، علينا أن نجعل اللامركزية لا تتعثر في الدروب الصغيرة والملتوية للامركز، وأعتقد أن هذا يقتضي منا، قبل كل شيء، أن نطلب من جميع الوزارات والمصالح العمومية أن توفد أحسن أبناءها إلى الأقاليم والجهات، وعلينا نحن في الرباط في وزارتي الداخلية والمالية أن نرى كيف يمكن أن نوسع نطاق التصرف لهؤلاء الموظفين أبناءنا البررة المنتقين المختارين المعروفين قبل كل شيء بالنزاهة والاستقامة والكفاءة. وعلينا أن نقرر صلاحيات جديدة وإمكانات جديدة مالية وبشرية..."⁽¹⁾

وفي نفس السياق، ترمي عملية إعادة الانتشار إلى الرفع من القدرات التدبيرية للإدارة عن وضع ميكانيزمات دائمة لديناميتها وانفتاحها على محيطها؛ فهي تهدف إلى إذكاء دينامية داخل الإدارة من خلال ضخ دماء جديدة؛ كما تسعى إلى تقوية تعلق وارتباط الموظف بالإدارة من خلال تقوية الشعور بالانتماء إلى الإدارة بغض النظر عن الانتماء لهذا القطاع أو ذاك، وبالتالي، تقوية روح المرفق العمومي⁽²⁾. كما تؤدي إلى تحقيق التعاون بين مختلف المصالح تسمح بنشر تقنيات التدبير والمراقبة؛ وهي بذلك، تشكل أداة مهمة لتحقيق انفتاح الإدارات على بعضها البعض، وتساهم في تبادل الخبرات ونقل الكفاءات من إدارة لأخرى والرفع من المستوى العام للكفاءات الإدارية⁽³⁾، خاصة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، في ظل التباينات الكبيرة بين مختلف الإدارات والقطاعات في طرق التدبي وكذا في تبني واعتماد مختلف التقنيات التدبيرية الحديثة في مختلف المجالات على أن إعادة الانتشار خاصة القطاعية تشكل مناسبة لتحقيق التكافؤ وتعميم فرص تنمية مختلف القطاعات عن طريق تبادل الخبرات والتجارب والتنسيق والتعاون وتأسيس نظام التواصل بين مختلف الإدارات المركزية واللامركزية الذي يسمح ببعث دينامية داخل هذه المصالح

¹ - اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 11.
² - فاطمة الزهراء دريسنك: "المغادرة الطوعية من العمل في الوظيفة العمومية مساهمة تحليلية في المنطلقات والتداعيات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة البحث والتكوين في علم السياسة والقانون الدستوري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، السنة الجامعية: 2007-2008، ص 88.
³ - فاطمة الزهراء دريسنك، مرجع سابق، ص 89.

وتحقيق التجانس المأمول. وبذلك، تشكل إعادة الإنتشار فرصة لإعادة النظر في مخططات الإصلاح الإداري عامة، وذلك من خلال تبني إستراتيجيات شمولية تهتم الإدارة عامة دون الإنطلاق من مقاربات قطاعية تجزئية.

ويتبين بجلاء، من كل ما سبق، الأهمية القصوى لإعادة انتشار الموظفين من خلال الأهداف التي تعمل على تحقيقها. فهي أداة لعقلنة استعمال وتوزيع الموظفين حسب الفائض والخصاص؛ وبالتالي، التحكم في الأعداد وملاءمتها مع الإكراهات المالية عن طريق اللجوء إلى إعادة الإنتشار بدل اللجوء إلى توظيفات جديدة؛ كما أنها وسيلة مهمة لإغناء وتثمين المسار المهني للموظف عن طريق اقتحام مجالات عمل جديدة وتنويع تجاربه وتطوير مؤهلاته وكفاءاته. كما أنها تشكل آلية مناسبة لمحاربة مجموعة من أوجه الفساد في الإدارة، وكذا، بعث دينامية متواصلة داخلها؛ بالإضافة إلى محاولة تحقيق نوع من التواصل والتعاون بين مختلف الإدارات.

إن أهمية وحتمية تفعيل برامج إعادة انتشار الموظفين تقتضي الوقوف عند مختلف المعوقات التي وقفت حاجزا أمامها والعمل على تجاوزها؛ وحتى لا يتم الركون إلى الإصلاحات التجزئية وتوفير شروط دون أخرى، فإنه يتحتم تأسيس كل الإجراءات بناء على نظرة شمولية تأخذ بعين الاعتبار مختلف مكونات الوظيفة العمومية المغربية؛ لذلك، فبالإضافة إلى تفحص مختلف العوائق ذات الطبيعة القانونية والتدبيرية والعمل على تجاوزها، فإنه من الخطأ تجاهل مطالب الموظفين كعنصر أساسي ومحوري في العملية.

ومن الشروط الأساسية لإنجاح عمليات إعادة الإنتشار، توفير البنية القانونية المناسبة لتوسيع إمكانيات العملية بين مختلف فئات القطاعات واستثناء فئات الموظفين فقط التي تتميز بخصوصيات واضحة، بالإضافة إلى توفير شروط إعادة الإنتشار الترابية.

هذا، ولأجل توسيع مجال إعادة الإنتشار وتشجيع عملية التبادل بين مختلف القطاعات والإدارات، فمن اللازم العمل على التقليل ما أمكن من الأنظمة الأساسية الخاصة، وذلك من خلال تجميع المتشابهة منها أو العمل على تناسقها. كما يتعين إعادة هيكلة الأطر والدرجات عبر هيكلة ترابية عامة من ثلاث مستويات تحكم المسار المهني لمختلف الهيآت المؤطرة للحياة الإدارية لموظفي الدولة: مستوى التأطير ومستوى الإشراف ومستوى التنفيذ⁽¹⁾.

- وزارة تحديث القطاعات العامة، تجميع الأنظمة الأساسية، مرجع سابق.¹

ويجب أن تركز مجموع العمليات الهادفة إلى التقليل من الأنظمة الأساسية وهيكلية الأطر والدرجات على مجموعة من المبادئ التي ترمي إلى توحيد الإجراءات المرتبطة بتدبير المسار المهني للموظف العمومي وضمان حد أدنى من المساواة بين مختلف فئات الموظفين العموميين والمساهمة في الحد من انغلاق الأنظمة على نفسها؛ وبصفة عامة، إعادة الاعتبار للنظام الأساسي العام كنظام عام وأسمى⁽¹⁾. ولعل من شأن التقليل من الأنظمة الأساسية الخاصة، فتح المجال أمام إعادة انتشار فئات واسعة من الموظفين دون الإصطدام بالتعقيدات والاختلافات النظامية والتميز المجحف الذي خلقه تعدد الأنظمة.

وعلى مستوى آخر، يجب ألا نتجاهل إحدى الأسباب الحقيقية للتمركز القوي للموظفين بالعاصمة؛ فعلاوة على عدم توفر معظم الوزارات على مصالح خارجية تغطي كافة أنحاء التراب الوطني، فإن هذه المصالح لا تتمتع بالصلاحيات الكافية للقيام بمهامها، إذ غالبا ما تكتفي بتنفيذ القرارات التي تتخذ على الصعيد المركزي، الشيء الذي يفرض تركيز الأعداد والكفاءات بالإدارة المركزية. لذلك، فإنه من بين المداخل الأساسية لتفعيل وإنجاح إعادة الانتشار الترابية تبني سياسة لا تركيز حقيقية بصياغة ميثاق قانون للتركيز يركز على تحديد قانوني للإختصاصات الممنوحة لإدارة اللاتركيز؛ وإلا فإن كل سياسة إعادة الانتشار الترابية والجغرافية لم تواكب بحركة لا تركيز إلى حد تفويض قانوني للسلطات هي بدون مغزى. كما أنه، ونتيجة لما فرضته الأعراف والممارسة الإدارية، أضحى من الواجب تقنين وتنظيم إجراء الوضع رهن الإشارة الذي يشهد تطبيقا واسعا في مختلف الإدارات. ويعتبر الوضع رهن الإشارة آلية لإعادة الانتشار الأفقية تسمح للموظف بممارسة مهامه في إدارة أخرى وتشكل ممارسة يتردد استعمالها كثيرا بالإدارة المغربية، وتتم كما هو الشأن بالنسبة للإلحاق في صيغة إعاره إرادية للموظفين⁽²⁾.

ثانيا: منح الإدارة الترابية للدولة الموارد المالية الكافية.

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الإدارة الترابية في التنمية الاقتصادية ومحددات أساسيا لتكوين الثروة؛ وطبقا لمدخل النظم، فإن إدارة اللاتركيز تعد نظاما مفتوحا، حيث تتحصل على مجموعة من المدخلات تستمد منها المحيط

¹ - عبدالله الحارسي: "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب"، م م إ م ت ، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الأولى، 2001، ص 107.

² - Najib BENHADAD: "La mobilité des fonctionnaires/ Memoire de Cycle Supérieur /Ecole Nationale d'Administration Publique Promotion : 1986/ 1987. P 90.

بمتغيراته المتسارعة التي تجسد مزيجا متفاعلا من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والإيكولوجية والتشريعية والثقافية، والتي أفرزت ظاهرة العولمة؛ و من ضمن هذه المداخلات ذات القيمة الخاصة هي الموارد المالية. وهكذا، فإن ملائمة نظام اللاتمرکز مع متطلبات الجهوية المتقدمة، لا يمكن أن تتم وتحقق إلا إذا تمت عقلنة وترشيد تدبير الموارد المالية بالإدارة الترايبية للدولة، ثم بعد ذلك، لا بد من تخصيص موارد مالية إضافية للمصالح اللامركزية الأساسية.

أ - عقلنة وترشيد تدبير الموارد المالية بالإدارة الترايبية للدولة.

يرى بعض المهتمين الاختلالات المالية التي تعرفها الإدارة الترايبية للدولة قد أفرزت واقعا محليا سيئا عليلا ومختلا يسوده الفساد المالي بكل ما تحمله الكلمة من معنى؛ ومن ثم، لا يصلح للتنمية أو للحكامة الترايبية أو حتى لتأطير المواطن إداريا من خلال التدبير والتسيير الروتيني أو تصريف أعماله اليومية. ولعله من كثرة مظاهر وتجليات الاختلال المالي بالإدارة المحلية المعينة وتمظهراته، بات يصعب كثيرا، أو يكاد يكون مستحيلا، حصر مختلف مظاهر وتجليات تأثيرات الفعالية المحدودة للرقابة على التدبير المالي المحلي، أو بعبارة أخرى، أكثر وضوحا، استعصاء الإحاطة بجميع تمظهرات الفساد المالي بالإدارة الترايبية والناجمة عن ضعف النجاعة الرقابية. ولعل ما ترصده المجالس الجهوية للحسابات في هذا الإطار وتتضمنه تقارير المجلس الأعلى للحسابات سنويا لخير دليل على ذلك؛ هذا ناهيك عن ما ترصده وتتحدث عنه بشكل دائم وسائل الإعلام المختلفة ومؤسسات المجتمع المدني ومختلف مكونات الرأي العام الوطني والمحلي وغيرها. ومن هنا، وجب ترشيد وعقلنة التدبير المالي بالإدارة الترايبية للدولة⁽¹⁾.

إن تأثيرات الفعالية المحدودة للرقابة على التدبير المالي بالإدارة الترايبية للدولة تظهر بوضوح على مستوى سوء تدبير النفقات وضعف تدبير المداخل؛ فبالنسبة للنفقات، هناك العديد من الاختلالات والخروقات والتي تبرز بالخصوص في مجال الصفقات العمومية وسندات الطلب وتحمل النفقات بشكل غير قانوني، ثم تظهر في عدم تتبع المنح المخصصة للجمعيات وعدم مسك عدد من السجلات والدفاتر الخاصة بالمحاسبة الإدارية للأمريين بالصرف إلى غيرها من العناصر والمعاملات المالية الأخرى.

¹ - عبدالله بروحو: "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، م م ا م ت ، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، ص 155 .

أما بالنسبة لسوء تدبير المداخل، فإنها تتجلى بالخصوص في ضعف أو عدم استخلاص بعض المداخل، وخاصة ما يتعلق ب "الباقى استخلاصه" والذي يشكل معضلة مزمنة، بالإضافة إلى التقصير في تطبيق بعض المقتضات القانونية الخاصة بها مع استخلاص بعض المداخل بطرق غير قانونية؛ هذا ناهيك عن ضعف تدبير الممتلكات المحلية وضعف تدبير الممتلكات المنقولة⁽¹⁾.

ومن نافلة القول التأكيد هنا أن الدستور 2011 قد عمل على تقوية الحكامة المالية للمدن وتعزيز دورها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أفرد للجماعات الترابية بابا مستقلا مستحدثا مبادئ وضوابط جديدة ستؤطر الحكامة المالية للمدن من أهمها تطبيق مبدأ التدبير الحر في إطار المقتضيات المتعلقة بالإختصاص العام وتحديد مبدأ مراقبة تدبير الأموال والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة، بالإضافة إلى وضع نظام جديد للتضامن بين الجهات والتأهيل الإجتماعي من خلال خلق صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد والتقليص من التفاوتات بينها.

وتروم هذه المبادئ التي كرسها الدستور إلى وضع إطار للحكامة المالية والمحاسبية للمدن يتمشى مع تطور اختصاصاتها⁽²⁾ ويستجيب لمتطلبات خدمة القرب المرتبطة بالسياسات العمومية المحلية. كما صدر الإطار القانوني المتعلق بالجماعات الترابية والمتمثل في القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والاقاليم، علاوة على القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات⁽³⁾ والذي عمل على تفعيل الواضح للأدوار التي ستقوم بها هذه الوحدات الترابية. هذه المرجعية الدستورية الجديدة للسياسة الترابية بالمغرب ستنتصر في بوتقة نموذج الجهوية المتقدمة الذي أعلن عنه الملك منذ يناير 2010 لتشكل تحولا بالغ الأهمية في ما يخص الحكامة المالية للمدن واختيارا تابعا لتحديث هياكل الدولة وتدعيم التنمية المحلية المندمجة حتى تواكب التحولات التي ما فتئت تنال من كيان الدولة وتؤثر على وظائفها.

1 - صالح الدين اكريلان: "الميثاق الجماعي، قراءة تحليلية". مطبعة SAVOIR PRINT بدون دار النشر، الطبعة الأولى 2009، ص من 42 إلى 48

2 - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص 123.

3 - القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تمت الإشارة إليها سابقا³.

هذا، وإن تأثيرات محدودة الفعالية الرقابية على التدبير المالي بالإدارة الترايبية للدولة كثيرة وممدودة جدا؛ ومهما كانت قدرة الرصد والتتبع والتشخيص لتلك الانعكاسات السلبية من قبل تقارير المجلس الأعلى للحسابات، فهي تعتبر قاصرة وغير مكتملة ومحدودة بالمقارنة مع حجم الاختلالات والخروقات والانحرافات الموجودة. ولعل الإشكال المطروح في هذا الصدد، هو أن الوضعية ما زالت مستمرة رغم الكشف السنوي عن تلك الاختلالات. فباستثناء الدراسات والإجراءات التي تجريها المفتشية العامة للإدارة الترايبية، حيث تكون أحيانا منطلقا لتقرير بعض العقوبات على رؤساء الجماعات المعنية لا يترتب عن تقارير المجلس الأعلى للحسابات أية مساءلة حقيقية للمتورطين في قضايا الفساد⁽¹⁾.

إن المطلع على حجم الاختلالات والانحرافات المالية التي تعتري الإدارة المحلية سيجزم أن نظام الرقابة الممارس عليها نظام غير قادر على تحقيق أهدافه الرقابية، وبالتالي، فإن النموذج الجديد للحكمة المالية يجب أن يؤسس على مجهود متواصل لتفعيل الأدوات والآليات المتوفرة حاليا، وذلك بشكل يدفع كل مكوناتها إلى العمل بها مثل مخطط التنمية المحلية والتدقيق المالي وتفعيل الإطار المتعلق بالنفقات على المدى المتوسط كأداة للبرمجة المتحركة والمتعددة السنوات بطريقة تمكن من وضع تطور النفقات المحلية في إطار يلائم واقع الجماعات الترايبية ويقترب من الحاجيات الحقيقية للمواطنين.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الأنظمة المعلوماتية التي سخرتها الخزينة العامة للمملكة، سواء فيما يتعلق بنظام التدبير المندمج للموارد أو بنظام التدبير المندمج للنفقات، تشكل آليات فعالة في خدمة تدبير وقيادة المالية المحلية، وذلك يساعدها على توفير المعلومات المالية والمحاسبية الأنوية للمدبرين المحاسبين ضمن نظرة شمولية تهدف تقريب منظومتها المالية الدولة والجماعات الترايبية، لا سيما في ما يخص المبادئ والإجراءات المحاسبية والأنظمة المعلوماتية المندمجة. فالمستقبل يدعو، أكثر من أي وقت مضى، إلى التفكير الجدي في تخفيف الطابع التعددي للأزمات التي تعرفها مختلف القطاعات، وهو وضع لا يتطلب مجرد إجراءات أولية تعكس النوايا الحسنة في التغيير، بل يستلزم القدرة الخلاقة في إبداع الضوابط التي تحل المشاكل البنيوية في شموليتها عبر منهجية مندمجة ومتيقظة تشمل مختلف السياسات العمومية.

¹ - كريم لحرش: "الحكمة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 2، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 50.

إن هذا الوضع يتطلب بدون تأكيد استحضر البعد الترابي أثناء وضع السياسات العمومية والتدبير المستدام للموارد المتوفرة من خلال التنسيق بين مختلف الفاعلين من أجل وضع سياسات التنمية على أرض الواقع، ويستلزم الأمر أيضا الحرص على مشاركة فعالة للقطاع الخاص في تمويل التنمية والإنتاج واعتماد التدبير الفعال لاستراتيجيات تنمية الحواضر، بالإضافة إلى تأهيل قدرات المدبرين بالجماعات عن طريق رسمة تجربة الدولة فيما يخص التدبير المالي؛ وكذا العمل على تحويل سياسات التنمية إلى مرجعيات لجلب الإستثمارات الأجنبية واستحضار التجربة الفرنسية تقتضي مقومات الحكامة المالية للجماعات إدماج البعد الإقتصادي في الهواجس التدبيرية للجماعات الترابية من خلال إشراك المقاول في البعد المحلي من أجل ضمان فعالية السياسات العمومية عبر فاعلية الحكامة المالية للجماعات.

ب - تخصيص موارد مالية إضافية للمصالح اللامركزية الأساسية.

إنه وعلى الرغم من تطور موارد المصالح اللامركزية ، إلا أن مختلف الفاعلين والمهتمين يؤكدون أن هذه الموارد لا تكفي حتى لسد نفقات التسيير العادية، كما هو الحال بالنسبة لنموذج الدار البيضاء التي لا تتعدى مواردها الضريبية ثلاث مليارات درهم، حيث لا تغطي حاجياتها الحقيقية من الموارد المالية والتي تتجاوز 60 مليار درهم؛ وتبعاً لذلك، تكون المصالح اللامركزية للوزارات مطالبة، بل ملزمة، للتدخل قصد تعويض النقص الموجود في ميزانية المدينة.

وهكذا، يقتضي انخراط المغرب في مسلسل اللاتمرکز الواسع توضيح العلاقات المالية بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، وذلك عبر توزيع واضح للإختصاصات والموارد يخول للطرفين العمل كشركاء في تدبير الشؤون المحلية مع احترام متغيري الوحدة والتنوع⁽¹⁾. فالواقع المغربي يدفع إلى البحث عن الخصوصية ضمن روافد المعطيات التنموية المحلية للبلد. وهو توجه جعل من اللامركزية الترابية المدعومة باللاتمرکز الإداري في المغرب اختياراً إستراتيجياً من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وذلك منذ تسعينات القرن الماضي وبالضبط منذ إصدار مرسوم 1993 والذي سعى إلى التأطير القانوني للمصالح اللامركزية وتوسيع اختصاصاتها، وكذا دعم مواردها المالية. فالإدارة اللامركزية تساهم بنصيب وافر في وضع

¹ - اللذين دعا إليهما الملك محمد السادس في خطابه بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2014 حين أشار إلى أننا "مقبلون على إقامة الجهوية المتقدمة بمختلف مناطق المملكة وفي مقدمتها أقاليمنا الجنوبية بما تتيحه من احترام للخصوصيات الجهوية ومن تدبير ديمقراطي من قبل سكان المنطقة لشؤونهم المحلية في إطار المغرب الموحد للجهات".

تصور شامل ومستدام لتطوير القطاع العام وتحسين مستوى النمو الإقتصادي للدولة. وهذا يستدعي إصلاح النظم المالية العامة والمحاسبائية وتعزيز ميزانية مختلف القطاعات التي من شأنها تحسين مستوى المساءلة والشفافية وتعزيز المساواة بين الأجيال المتعاقبة. ومهما يكن من أمر، فإن موضوع الحكامة المالية للمصالح اللامركزية ليس من قبيل الترف الفكري، وإنما هو ضرورة لتعاقد جهود مؤسسات الدولة والجماعات الترابية من أجل كسب رهان التنمية المستدامة.

ولا شك أن الإمدادات والإعانات المقدمة من الدولة إلى الجماعات الترابية تبقى لها أهميتها في تدعيم الميزانيات المحلية أمام الإختلال المالي الذي تعرفه هذه الأخيرة نتيجة ضعف مواردها الذاتية؛ ولكن بالمقابل، فإن هذه الإعانات تؤدي إلى تبعية السياسة المالية المحلية إلى التوجهات العامة للدولة⁽¹⁾. وللإشارة فإن الإمدادات أو الإعانات هي كل مساعدة مالية تمنحها الدولة للمصالح اللامركزية بهدف تغطية العجز الحاصل على مستوى ميزانيات المدن التي تتواجد بها. وفي هذا الصدد، تعمل أغلب الدول على تقديم مساعدات مالية مباشرة للجماعات الترابية حتى تتمكن من تقديم خدمات للسكان تكون في المستوى المطلوب. لكن الأفضل هو أن يتم تدعيم المصالح اللامركزية للوزارات ومنحها الموارد المالية الكافية، أو بالأحرى، المناسبة للوقوف إلى جانب المنتخبين، وذلك قصد تمكين الجماعات الترابية ذات الموارد المالية الضعيفة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها.

هذا، وتنقسم الإمدادات عموماً إلى إمدادات تسيير وإمدادات تجهيز؛ ففيما يتعلق بإمدادات التسيير، فهي تعمل على تمويل العجز من أجل موازنة الجزء الأول من الميزانيات المحلية⁽²⁾. أما بخصوص إمدادات التجهيز، فهي تخصص لتمويل برامج تشغيل التجهيز المقترحة من طرف الجماعات⁽³⁾، وذلك في حالة عدم تحرير فائض في ميزانيات الجماعات أو في حالة ضالة هذا الفائض وعجز الجماعة عن تحقيق برامجها التجهيزية.

وبالنظر إلى الدور التنموي الإقتصادي والإجتماعي المنوط بالجماعات الترابية، وأمام ضعف الفوائض المالية المحققة في الجزء الأول من ميزانية التسيير، كان لا بد من إيجاد الأدوات

¹ -Hassan OUZZANI CHAHDI : " la region comme moyen de renforcement et de développement de la décentralisation", revue marocaine de droit et d'économie du développement n 45, 2001, P 23.

² - عبد المجيد اسعد: " مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991، ص 87.

³ - المهدي بنمير: "الجماعات المحلية بالمغرب والممارسة المالية"، مرجع سابق، ص 81.

المالية الكفيلة بتغطية تدخلات الجماعات حتى تتمكن من القيام بدورها التنموي؛ فعملت الدولة على القيام بمجهودات مهمة نتج عنها تزايد حجم المساعدات المقدمة للمصالح اللامركزية؛ ولكن، رغم ذلك، بقيت دون المستوى المطلوب و يبقى من اللازم قيام تلك المصالح بوظائفها في مساعدة وتعزيد الجهات خاصة ذات الموارد المالية المحدودة والميزانيات الضعيفة.

وعموما، يمكن القول بأنه إذا كان لنظام الإمدادات والمساعدات المالية للمصالح اللامركزية بعض الإيجابيات المتمثلة أساسا في المساعدة المقدمة للجماعات الترابية من أجل أداء خدماتها واستمرارها في أداء هذه الخدمات لصالح السكان⁽¹⁾، وكذلك، في تخفيف الضغط الجبائي المحلي عنهم، فهو نظام يعمل على تكريس تبعية السياسة المالية المحلية اتجاه الدولة دون إدخال إصلاحات جذرية من شأنها تمكين الجماعات الترابية من تحقيق استقلالها المالي والتخلص من الضغوط الممارسة عليها من طرف الحكومة بواسطة هذه المساعدات؛ كما أن تحديد حجم الإمدادات وطرق منحها وأجالها وكيفية توزيعها يشوبه الكثير من النقائص مما يحتم إعادة النظر في هذا النظام.

وغني عن البيان أن السياسة المالية المحلية قد قطعت أشواطا مهمة منذ الإستقلال إلى اليوم، بالمقارنة مع الفترات التي سبقتها؛ لكن، هناك إحساس صادق بأن ما تحقق في هذا المضمار يظل دون مستوى التطلعات. فالمنتبع للتطور الذي عرفته التجربة يقر بمحدوديته على المستوى المالي؛ فعلى المستوى القانوني، نجد أن التشريع المالي قد عرف تطورا ملحوظا فرضته انشغالات المردودية المالية². أما أملاك الجماعات، فإذا كان الكل متفق على سوء تدبيرها وغياب إحصائيات دقيقة بشأنها، فهي بالمقابل، لا زالت لا تشكل إلا موردا زهيدا بالنسبة لميزانيات الجماعات؛ لذلك، تحتاج هذه الأخيرة لتدخلات وإعانات المصالح اللامركزية للوزارات التي تحتاج بدورها للإعانات المالية من طرف الدولة. فغالبية الجماعات لا زالت تسير وتدبر من طرف مجالس تطغى عليها الأمية يغيب عنها الحد الأدنى من التعليم، وكذا روح المواطنة. فكيف إذن لهذه المجالس أن تعي مضامين النصوص القانونية وتساهم في ترشيد نفقاتها وتكثيف مواردها؟

ومن هنا، يمكن القول أن تفعيل المقتضيات التي أتى بها إصلاح نظام تدبير الميزانية العامة السنوية بالمغرب بخصوص تدعيم موارد المصالح اللامركزية للوزارات يعتبر مشروعا طموحا

¹ - عزيزي مفتاح، مرجع سابق، ص 221 و 222 .

² - مكايي نصير: "تدبير مالية الجماعات المحلية": مطبعة دار ابي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011، ص 35 .

ينقصه فقط إيجاد المقومات الأساسية من أجل العمل على تطبيقه وتعميم العمل به من طرف مختلف الهياكل الإدارية، إذ يمكن من الانتقال من منطق يقوم على الوسائل إلى منطق يبنى على النتائج؛ وبالتالي، يصبح التصرف في الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية وسيلة، وليس هدفاً، من أجل تحقيق مجموعة من النتائج المسطرة مسبقاً؛ كما يمكن كذلك، منطق النتائج الانتقال من النظرة القطاعية والعمودية للبرامج المدرجة في الميزانية إلى مقارنة مندمجة ومتكاملة وأفقية تشارك فيها جميع القطاعات.

الفقرة الثانية: مستلزمات الجهوية المتقدمة من سلطات الإدارة الترابية للدولة.

إن ترسيخ الحكامة المحلية وتعزيز سياسة القرب من المواطن وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية تبنى على انتهاج اللاتمرکز الواسع باعتباره أحد أسس الجهوية المتقدمة التي لن تستقيم إلا بتفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة وقائمة على التناسق والتفاعل؛ ذلك أن معظم الخطب الملكية المتعلقة بالجهوية المتقدمة ربطت بين الجهوية واللاتركز، حيث لا يمكن للجهوية أن تنجح إلا إذا كانت متلازمة مع اللاتركز؛ وعلاوة على الأهداف التنموية التي يمكن أن تحققها الجهوية في شكلها السياسي أو الإداري إذا ما بنيت على أسس قويمية، فإن أعمالها بصورة تتجاوز الاختلالات التي رافقت التجربة الجهوية السابقة سيخلف أثراً سياسية هامة يمكن إجمالها في تجديد النخب المحلية وإغناء المشهد السياسي وتدبير التنوع المجتمعي، بما ينعكس بالإيجاب على الممارسة الديمقراطية في بعدها المحلي والوطني.

ويعتبر من البديهي التأكيد على أن مفهوم اللامركزية الجهوية يقتضي تحويل الجهات اختصاصات وصلاحيات واسعة في مختلف المجالات تشمل تدبير الوضعيات المالية والإدارية لجميع الموظفين والمستخدمين على مستوى الجهة. ولا شك أن هذا الأمر يتطلب إرساء أنظمة تدبيرية جهوية متعددة على جميع المستويات تتمتع بالإستقلالية والتناغم والتكامل مع باقي الأنظمة التدبيرية. لكن ذلك لا يمكن أن يتم قبل تقوية سلطات واختصاصات المصالح اللامركزية للوزارات، وقبل عقلنة صلاحيات الولاية والعمال بخصوص الإدارات الجهوية، وهو ما يتطلب اعتماد رؤية شمولية تستهدف استباق أبعاد التوسع العمراني والتحكم فيه وفتح مناطق جديدة للتمدن وخلق توازن بين المدينة والمراكز القروية المجاورة لها.

أولاً: تقوية سلطات و اختصاصات المصالح اللامركزية للوزارات.

إن مبدأ اللاتمركز الإداري كقاعدة تنظيمية يرتكز أساساً على توزيع الاختصاصات بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية، حيث تضطلع الإدارة المركزية بمهام التنسيق والتخطيط والتنشيط والتوجيه والمراقبة والتقويم؛ بالإضافة إلى جميع المهام ذات الطابع الوطني إلى جانب مهام البرمجة والتنسيق وتنشيط عمل المصالح اللامركزية التي تعمل على تنفيذ المخططات والسياسات العمومية على المستوى المحلي؛ ومن هنا، لابد من تعزيز سلطات المصالح اللامركزية في علاقتها بالجهات؛ ثم بعده، لا بد من دعم صلاحيات ممثلي الوزارات في علاقتهم بالولاية والعمال. فاللاتمركز الإداري سيشكل في المستقبل أحد المحاور الأساسية لتحديث الإدارة وتجديد طرق تدبير المرفق العمومي والحد من التدبير الممركز كمدخل رئيسي لإصلاح أنماط تسيير هياكل الدولة.

أ- تعزيز سلطات المصالح اللامركزية في علاقتها بالجهات.

لقد شكل الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء منعطفاً تاريخياً مهماً في المغرب ونقطة حاسمة لانطلاق العمل في إطار مشروع الجهوية المتقدمة، حيث أكد فيه عزم الدولة على توطيد الجهوية المتقدمة بمنظور جديد للتنمية الجهوية المتوازنة لا يختزلها في مجرد أهداف وأبعاد إدارية ومؤسسية وثقافية فقط، بل يعتبرها إصلاحاً هيكلياً عميقاً يقتضي جهداً جماعياً لبلورته وإنضاجه، وفضاء خصباً للتنمية الشاملة والمتواصلة بالجهة ومن أجلها¹؛ ولا شك أن من أبرز الإصلاحات الهيكلية هي رد الاعتبار للمصالح اللامركزية للوزارة كأدوات مهمة للتنمية المحلية، فعن طريقها، يمكن دعم الجهات المستقبلية للقيام بوظائفها كما هو منتظر منها.

وتندرج الجهوية المتقدمة في إطار السياسة العامة للمغرب، وتدخل ضمن المفهوم الجديد للسلطة كآلية لتفعيل الديمقراطية المحلية على المستوى الوطني، وذلك من خلال، ترك الحرية في الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية للسكان المحليين حسب كل جهة، يديرونها ويديرونها حسب ما يرونه مناسباً لقدراتهم ومواردهم الطاقية، وفي إطار من التضامن والتكامل

¹ - Khadija ENNACIRI: "la réforme régionale a travers la conception Royale" revue massalik /la régionalisation au Maroc, processus, enjeu et perspectives, numero double: p. 67.

والتناغم مع باقي الجهات الأخرى¹، لكن، وفي المقابل، لا يمكن للجهوية القادمة أن تبلغ المأمول والمنتظر إلا بدعم وتقوية سلطات المصالح اللامركزية في علاقتها بالجهات، حيث تمثل تلك المصالح للوزارات المختلفة؛ ومن تم، لا يمكن أن يكون ذلك إلا دعما وتعصيда حتميا من قبل الإدارة المركزية للإدارات الجهوية المنتظرة. وهذا الأمر يزداد أهمية عندما يكون المنتخبون ضعيفي المستوى السياسي والتعليمي والمعرفي. فلا مفر من تدخل المصالح التقنية للوزارات المختلفة في الأنشطة المختلفة للجهات ومساهماتها في قضايا التنمية المحلية.

ولا شك هنا أن التوجه نحو الجهوية المتقدمة يعني بداية انتقال المغرب، ليس من فترة إلى فترة، أو من مرحلة إلى مرحلة أخرى، بل من عهد إلى عهد آخر، إلا أن ذلك يبقى مرهونا بمدى التكريس الوظيفي المحكم لهذا الورش الإصلاحي الكبير، بل الأكثر من ذلك، يتوقف على حجم الإرادة والرغبة الموجودة لدى المسؤولين سواء المركزيين أو المحليين في تطبيقه؛ إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد، هو مدى قدرة النخبة في المغرب وعلى رأسها الأحزاب السياسية على مواكبة هذا المشروع الإصلاحي الجوهري. ومن هنا، ولما كان الجواب بالنفي شبه المطلق، فإنه لا بد من النهوض بقدرات وسلطات المصالح اللامركزية للوزارات.

والجدير بالقول إن المصالح اللامركزية والإدارة المحلية كان يجب أن تتطور على غرار تطور الديمقراطية نظريا في المستوى السياسي، إلا أنه وبسبب عدم قدرة السلطة الإدارية على التكيف مع التطور وعدم اكتراث عدد من المسؤولين بفكرة الإصلاح وبفكرة مواكبة التطور التكنولوجي والعلمي⁽²⁾، ظلت الإدارة المحلية حبيسة إختلالات وعوائق متعددة حالت دائما دون النهوض بمستوى التنمية المحلية. وأمام هذا الوضع، جاءت الإرادة الملكية لتضع حدا لمرض التردد في الإصلاح الذي أصاب البعض خاصة في الأمور والمسائل المتعلقة بالإدارة المحلية وبسياسة اللاتمرکز الإداري واللامركزية كشرطين لا بد منهما للحكامة الترابية.

كما أن نجاح اللاتركيز الإداري على مستوى الجهة وكذا على مستويات التقسيمات الإدارية المختلفة يتطلب نهج سياسة تأطيرية فعالة لفائدة المصالح غير الممركزة حتى تكون قاطرة حقيقية للنهوض بمشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب. وبالتالي، فإن تأهيل المصالح اللامركزية الذي

¹ - الشرقي نصروري وشحشي عبدالرحمان: "الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السميائي والتحليل السياسي"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 26، الطبعة الأولى 2010، ص 41.

² - مولاي إدريس الحلابي الكتاني: "تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية واللاتركيز"، مرجع سابق، ص 25.

يتطلب تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير ضرورة إعادة النظر كليا في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمصالح التابعة لها، حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم التركيز الجغرافي.

ومن أجل تفعيل الجهوية المتقدمة، فقد بات من اللازم توزيع الوظائف يجعل المصالح الجهوية في مستوى التحدي المنتظر من هذا الورش الكبير؛ وتبعاً لذلك، يمكن وضع تقسيم للوظائف على الشكل التالي:

- الإدارة المركزية تضطلع بمهام التوجيه والتصور والتنشيط والمواكبة والمساعدة والتقييم والمراقبة في اتجاه تفويض موسع بالتدريج للمهام الإجرائية والتدبيرية للمصالح غير الممركزة القريبة من السكان.

- أما الإدارة الجهوية، فتتولى مهام التنسيق وتحقيق التماسك بين برامج وأعمال المصالح والهيئات العمومية، وكذلك مهمة التعاقد مع الإدارة المركزية وتتبع التفعيل.

- ومن جهتها، تقوم إدارات العمالات والأقاليم بمهام إخراج المشاريع والأعمال إلى حيز التطبيق والصيانة والتدبير اليومي⁽¹⁾.

ولا بد من الإشارة أنه بالرغم من البطء الذي ظل يطبع مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب، فقد بادرت بعض الوزارات إلى تحويل السلطات التقريرية لفائدة مصالحها غير الممركزة، كما هو الحال بالنسبة لوزارة السياحة والتي أوكلت لمصالحها الجهوية صلاحيات أخرى، بالإضافة إلى المشاركة في إعداد وتنفيذ برامج إنعاش وتنشيط الجهة التي تنتمي إليها. ولا شك أن مثل هذه الخطوات قد تكون أساساً يتم تعميمه ليشمل جميع القطاعات الوزارية التي لا مناص من تمثيلها الترابي بالنظر إلى طبيعة اختصاصاتها.

وتبعاً لذلك، يتعين توضيح وتكييف طرق وعتبات الصلاحيات التي يمكن تفويضها لفائدة المصالح غير الممركزة، وكذلك الإعتمادات المالية التي يتم تحويلها لفائدة المسؤولين عن هذه المصالح. ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا باعتماد، على أرض الواقع، النص القانوني للتركيز الذي يوضح بدقة علاقة المصالح المركزية بمصالحها غير الممركزة وكيفية نقل الاختصاصات وطبيعة حجم هذه الاختصاصات والإعتمادات التي يجب نقلها لفائدة هذه المصالح خاصة مع قصور

¹ - التقرير الخاص بالجهوية المتقدمة الذي أعدته اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، ص 43.

المقتضيات القانونية السابقة عن بلوغ هذا الهدف؛ ومنها مرسوم 20 أكتوبر 1993 بشأن التركيز الإداري. ولعل الإقدام على مثل هذه التدابير سيحقق أهداف أساسية تتجلى في ما يلي:

- تأهيل رؤساء المصالح خاصة الجهوية منها وتمكينهم من صلاحيات تقريرية حقيقية تجعلهم مخاطبين فعليين لمختلف الإدارات ولكل الشركاء داخل دوائرهم الترابية من فاعلين عموميين وخواص ومجالس منتخبة.

- ضبط وحصر القضايا التي يستلزم اتخاذ القرار بشأن صعودها إلى الإدارة المركزية بالعاصمة، إذا ما اقتضت ذلك الضرورة القصوى.

- تحديد مسؤولية رؤساء المصالح الجهوية والإقليمية والمحلية ومدى إلزامية تقديمهم للحساب بما يوازي حجم وطبيعة السلطات والإعتمادات المفوضة إليهم.

ولا شك أن توزيع الصلاحيات بين المصالح المركزية ومصالح غير المركزية الذي بدأ بالجهة وصولاً إلى الجماعات، لمن شأنه رسم علاقات جديدة بين المركز والمحيط، قائمة على التوازن، وكفيلة ببناء جهوية قادرة على خلق محاور تنموية تعيد للتوازن المفقود بين الجهات ويسمح بدمج مختلف الأقاليم المكونة للجهات في قاطرة التنمية؛ غير أن توزيعاً محكماً وفعالاً للإختصاصات لا يعتبر كافياً إذا لم يتم تزويد هذه المصالح بالموارد البشرية الضرورية؛ حيث أن نجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب يظل رهيناً، إلى حد كبير، وبالإضافة إلى توفر الإطار القانوني اللازم، بمدى توفر الموارد البشرية اللازمة لإنجاح هذه التجربة بالنظر إلى أن العنصر البشري يشكل ركيزة لكل عملية تنموية.

وفي هذا الإطار، يتعين القيام بإجراءات موضوعية في مجال تزويد المصالح غير المركزية بالموارد البشرية اللازمة والمؤهلة حتى تكون شريكة حقيقية في التنمية على الصعيدين الإقليمي والجهوي. ولعل أول خطوة في هذا الباب تتجلى في القيام بدراسات دقيقة ومستفيضة لرصد وتحديد الحاجيات الحقيقية واللازمة لسير دواليب المصالح غير المركزية وخاصة الجهوية منها. ومن جهة ثانية، لا بد من وضع آليات موضوعية لتوزيع عقلائي للأطر في تلاؤم نوعي مع

طبيعة الاختصاصات التي تمارسها تلك المصالح، ومع ثقل المسؤوليات التي تتحملها، ومع أبعاد خطط العمل التي تتكفل بها وحجم الإعتمادات التي يوكل لها بتدبيرها. إضافة إلى ذلك، يمكن رصد بعض التدابير التي يجب اعتمادها وإجمالها فيما يلي :

- سن نظام عمل لتحفيز الأطر والكفاءات العليا للعمل بالمصالح غير الممركزة، بما في ذلك، من تكييف سلايم التعويضات والمكافآت ووتيرة الترقيات لهذه الغاية.

- ربط الترقية إلى مراكز المسؤولية على مستوى الإدارات المركزية بمدى النجاح في تحمل المسؤوليات على مستوى المصالح غير الممركزة.

- الرفع من مستوى المؤهلات المطلوبة من المسؤولين الجهويين خاصة، وإقرار نظام تحفيزي لهؤلاء للعمل بالمصالح الجهوية وجعل ذلك مقياس لمدى نجاحهم في مسارهم المهني.

ويمكن القول أنه من الأكيد أن الجهوية التي يخطو المغرب نحو إرسائها، إذا كانت ستشكل محكا أساسيا للدولة وللجهة على مستوى الإصلاحات التي ينبغي إحداثها، فإن نظام عدم التركيز الإداري كدعامة أساسية لقيامها هو الذي ينبغي أن يحظى بالجانب الأكبر من تلك الإصلاحات التي يتعين إرساؤها خاصة في ما يتعلق بتقوية سلطات المصالح اللاممركزة، وذلك بتفويضها المزيد من الاختصاصات؛ أما إذا كان الأمر خلاف ذلك، فسيكون خروجاً صارخاً على مبادئ الجهوية المتقدمة الحقيقية، كما هو متعارف عليه دولياً وعالمياً في ظل الأنظمة والدول الموحدة.

ب - دعم صلاحيات ممثلي الوزارات في علاقتهم بالولاية والعمال.

يعتبر تحديث سياسة اللاتركيز الإداري بالمغرب مطلباً أساسياً وذا راهنية، الأمر الذي يتطلب من الدولة وجميع مكوناتها العمل على إدخال إصلاحات حقيقية في جميع الميادين التي يمكن أن تساعد على تطوير وتجويد نظام اللاتركيز الإداري؛ ولكن قبل ذلك، فإن المسألة تقتضي، بالإضافة إلى وجود إرادة سياسية واضحة من خلال التعبير عن الرغبة في الإصلاح، ضرورة

القيام بسياسة ملموسة واقعية تتبنى منظور آخر للتركيز⁽¹⁾، وتتوخى المنفعة العامة على المستوى المحلي والجهوي، وتبين استعدادا كاملا للمراجعة وإعادة النظر في العديد من الأنماط العلائقية السائدة.

إن الإتجاه نحو تعزيز الدور التنموي للعامل، من خلال إعطاءه سلطة تنسيقية حقيقية بين مختلف المصالح اللامركزية في إطار الجهوية المتقدمة المزمع تطبيقها، ومنحه القدرة على توجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ومساعدة الجماعات المحلية من خلال الإسهام في مخططاتها الاقتصادية والاجتماعية، لن تكون له أي قيمة عملية دون أن يتم إعادة النظر في علاقات العامل الأفقية والعمودية⁽²⁾.

إن خضوع مؤسسة العامل أو الوالي إلى للسلطة التسلسلية لوزارة الداخلية المقترنة بالمهام السياسية والأمنية، قد أدى في الفترات السابقة إلى العديد من الحزازات بينهم وبين رؤساء المصالح الخارجية للوزارات الأخرى، فيما يخص وضع التصورات والإستراتيجيات وخطط العمل، وذلك إلى حد التعارض والتصادم⁽³⁾. ولتفادي ذلك الإشكال، تم التأكيد في مناظرات الجماعات المحلية على ضرورة جعل العامل المسؤول الحقيقي تحت سلطة كل وزير من الوزراء المعنيين عن تسيير وتنظيم الإدارات اللامركزية، وجعله الرئيس الحقيقي لرؤساء تلك المصالح، إلا أن ذلك ليس بالمسألة السهلة، فهو يتطلب العديد من الخطوات العملية الواجب اتخاذها، ويأتي في مقدمتها ضرورة مراجعة العديد من النصوص القانونية في اتجاه تفعيل علاقة العمال برئيس الحكومة على غرار التنظيم الإداري الفرنسي.

ولعل الجمهورية الفرنسية استطاعت أن تتجاوز تلك الإشكالية منذ سنة 1982، حيث أصدرت العديد من المراسيم المتعلقة بمحافظي الأقاليم والجهات، جعلت من خلالها ممثل الدولة، هو الفاعل الحقيقي على المستوى المحلي، بحيث أعطيت له السلطة من قبل جميع الوزراء المعنيين على المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة؛ كما منحت له سلطة حقيقية

1- وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص15.

2- سيد احمد عبد الدائم، مرجع سابق، ص 191 .

3-Anas BEN SALAH ZEMRANI : "Décentralisation et déconcentration au service de la promotion de l'investissement industriel local, développement et stabilité", Op.cit., p.62.

ومباشرة على جميع رؤساء المصالح والمندوبين ومراسلي تلك الإدارات كيفما كانت طبيعة ومدة الوظائف التي يمارسونها⁽¹⁾، ولعل ذلك راجع إلى كون المحافظين في فرنسا تابعين للوزير الأول رئاسيا، وليس لوزير الداخلية.

إن مسألة مراجعة وإصلاح الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة العامل، تستلزم العديد من الإجراءات حتى تنتهياً للعامل الأرضية لقيادة العمل الإداري المحلي في إطار سياسة اللاتركيز الإداري، حيث لابد في البداية من تحديد مفهوم التنسيق تحديدا دقيقا، وذلك من خلال إعادة النظر في المقتضيات القانونية المنظمة لسلطة التنسيق؛ كما يتعين كذلك تطوير عمل اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم بجعلها الخلية الأساسية للتنسيق بين مختلف الأنشطة المحلية. ومن أجل دعم صلاحيات ممثلي الوزارات في علاقتهم بالولاية والعمال ودفع المسؤولين الإقليميين للانخراط بفعالية في توحيد أنشطة جميع المصالح التي يشرفون عليها، لابد من توسيع اللقاءات وتكثيف المشاورات بين كل الفاعلين الإقليميين، ولابد، كذلك، من بناء علاقات إنسانية بين العمال وبين المسؤولين عن المصالح اللامركزية⁽²⁾.

ومن هذا المنطلق بالذات، ومن أجل مواكبة التحولات المتسارعة في شتى الميادين وإعطاء نفس جديد للتنسيق ولسياسة اللاتركيز بصفة عامة، فإن المغرب مدعو، أكثر من أي وقت مضى، إلى تجديد سياسته الإدارية وتقويمها، وذلك من خلال اعتماد منظور وسلوك جديد في ميدان الشأن العام، منظور يقوم على الإنفتاح والتطور، وعلى إعادة نسج العلاقات وفق مقومات واعتبارات جديدة، وذلك حتى يتم إرساء دعائم وأسس إدارة حديثة فعالة في آدائها، مرشدة في استعمال مواردها، ومنصنة باستمرار لمحيطها⁽³⁾.

وفي السياق ذاته، فإنه من شأن إشراك كل أعضاء الحكومة في اختيار واقتراح لائحة العمال، عن طريق التداول بشأنها في المجلس الحكومي أن يقوي من رابطة العلاقة بين الوزراء والعمال كممثلين للدولة⁽⁴⁾. كما أن من شأن إبدال تسمية العمال والولاية بتسمية جديدة، كمثلي الدولة أو

1- وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص.15.
2- عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص.35-36.
3- عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص.46.
4- سيد أحمد عبد الدائم، مرجع سابق، ص.197.

مندوبي الحكومة، أن يترك أثارا نفسية إيجابية على جميع الوزارات حيث سيشعرون بأن العامل أصبح ممثلهم الحقيقي مما يدفعهم إلى تفويضه المزيد من السلطات والإختصاصات⁽¹⁾.

إن وضع سياسة عدم التركيز الإداري في إطارها الفعال من خلال الوظيفة التنسيقية ودعم صلاحيات ممثلي الوزارات في علاقتهم بالولاية والعمال، يقتضي، بالإضافة إلى ضرورة تجاوز العديد من العوائق التي تحول دون تنسيق حقيقي على المستوى الإقليمي، ضرورة قيام الإنسجام والتناغم والإلتقائية بين مختلف الوزارات والإدارات على المستوى المركزي⁽²⁾، وذلك، من خلال تفعيل عمل اللجنة الدائمة للتركيز وتفعيل لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري؛ بالإضافة إلى وضع برنامج حكومي يسهر على التنسيق بين مختلف الفاعلين والمتدخلين المركزيين لرسم السياسة العامة القطاعية والمجالية بشكل يخدم مسلسل التنمية المحلية على صعيد جميع أنحاء المملكة⁽³⁾.

لقد أصبحت الإدارة الجهوية المعينة مدعوة أكثر لإعادة هيكلة بنياتها وأساليب عملها تماشيا مع التطورات المتلاحقة التي يشهدها النظام الإداري المغربي بوجه العام والإقليمي بوجه خاص. وتبعا للمسؤوليات التي أصبحت تضطلع بها هذه الإدارة والتي لم تعد تقتصر على الوظائف التقليدية المرتبطة بالحفاظ على الأمن والنظام العامين، بل تعدت ذلك إلى المساهمة الفعالة في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فإن ذلك يفترض بالضرورة تجميعا للجهود وتوحيدا للأنشطة من أجل تحقيق الأهداف والغايات المسطرة.

ثانيا: عقلنة صلاحيات الولاية والعمال بخصوص الإدارات الجهوية.

إن مؤسسة العامل بالمغرب ونظرا لمكانتها المتميزة داخل الإدارة المحلية المعينة والمنتخبة، حيث يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية ويساعدون رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس

1- محمد لموشي، مرجع سابق، ص.211.

2- Mohammed BRAHIMI: "La déconcentration et la décentralisation au Maroc, réalités, cohabitation synergique ou conflictuelle", publications R.M.F.P.E., N° 8, 1992, p 75.

3- عبد الواحد مبعوث، مرجع سابق، ص.144.

الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية؛ ويقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها، حسب الفصل 145 من دستور 2011، فهو يحتل مكانة خاصة ومتميزة ضمن محددات الحكامة الترابية في المغرب. ولا شك أنه يستمد تلك القيمة لاعتبارات متعددة، أبرزها من خلال اعتباره مؤسسة قائمة بذاتها، حيث يعتبر مؤسسة ودعامة لعدم التركيز الإداري بالمغرب ولنظام اللامركزية أيضا، من خلال وظائفه البنيوية التنسيقية والتنموية، فكان ولا يزال يقوم بأدوار طلائعية في المنظومة الحكامة للمغرب. ومن هنا، لابد من توضيح سلطات العمال والولاية في مجال التنسيق بين الإدارات، ثم بعده، لابد من تدقيق صلاحيات ممثلي الإدارة المركزية في المجال الرقابي.

أ - توضيح سلطات العمال والولاية في مجال التنسيق بين الإدارات.

إن البحث المستمر عن نظام تنسيقي فعال لأنشطة المصالح الخارجية هو بحث عن الجودة والإنسجام والمردودية اللازمة لتقوية أسس النظام الإداري المغربي⁽¹⁾؛ غير أن الواقع الذي ظلت تعيشه هذه المصالح، ومنذ اعتماد الظهير الأول المحدد لاختصاصات العمال سنة 1956 لم يكن ليبلغ هذه الغاية؛ وقد شكلت هذه الوضعية إحدى أهم نقاط الضعف التي ميزت النظام الإداري المغربي، والتي لم تكن لتساير بواقعهما التوجه العام لتوطيد دعائم الإدارة الإقليمية.

وبالرغم من صدور عدد هام من النصوص القانونية الهادفة إلى ضمان تنسيق عمل هذه المصالح من خلال التأكيد على دور العامل، فقد ظلت هذه المقتضيات قاصرة على إزالة مظاهر التباعد الذي بقي يطبع علاقة هذه المصالح بممثل الدولة، وبقيت هذه الأخيرة وفيه لعلاقاتها العمودية التي تربطها بالإدارات المركزية، متجاهلة لمقتضيات وحدة العمل والتكامل الضروريين لإنجاز تدخلات الدولة في شتى الميادين. ومن هنا، يجب أن يتم تجاوز هذه الوضعية اللاصحية السائدة في علاقات المصالح اللامركزية بالولاية والعمال خاصة على المستوى الجهوي.

والواقع أنه إذا كانت الإجراءات التي نصت عليها مختلف النصوص القانونية الصادرة قبل سنة 1977 لم تدعم بشكل جيد سلطة العامل في التنسيق، نظرا لافتقارها للآليات العملية الكفيلة

1 - إبراهيم زيان: "نظام اللامركزية ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة"، منشورات م.م.ف.س.ق، تحت عنوان، الجهوية بالمغرب، المسار، الرهانات والأفاق"، عدد مزدوج 17-18/2011، ص.28.

بترجمة تنسيق واقعي لمصالح الدولة، فإن ظهير 15 فبراير 1977 حاول إرساء بعض الآليات الكفيلة بتفعيل سلطته إزاء كل المصالح المتواجدة في الإقليم؛ إلا أنه إذا كان الهدف من هذا التفعيل هو مد العامل بسلطة حقيقية اتجاه المصالح الخارجية، فإن طبيعة المهام التي تمارسها هذه الأجهزة تفرض عمليا التقيد بالتعليمات والتوجيهات الصادرة إليها من الإدارات المركزية.

ووعيا من السلطات بأهمية تجميع أنشطة المصالح الخارجية والتخفيف من التبعية المطلقة للإدارات المركزية، فقد بادرت إلى منح الوزراء، من خلال ظهير 10 أبريل 1957⁽¹⁾، إمكانية تفويض العامل التوقيع أو التأشير على جميع القرارات المتصلة بأعمال المصالح غير الممركزة التابعة لهم ضمن الحدود الداخلة في اختصاص العمالة أو الإقليم؛ ونفس التوجه ثم تكرسه بموجب مرسوم 20 أكتوبر 1993، وذلك في إطار البحث عن سياسة هادفة في ميدان اللاتركيز الإداري.

غير أن جودة السلطة الممنوحة للعامل والحكم على مستوى وظيفته التنسيقية وتقدير مداها لا يمكن أن يتم إلا عبر تقييم أهمية الوسائل الموضوعة رهن إشارته وقياس مردوديتها في عملية التنسيق. والجدير بالذكر أن التطبيق العملي لسلطات العامل في التنسيق يظل المحك الحقيقي للحكم على أهمية الوسائل الموضوعة رهن إشارته، وذلك من خلال بعض الميادين التي يضطلع فيها العامل بمهام التنسيق، والتي تحيلنا لا محالة على أهم الحدود الواردة على سلطة التنسيق بين المصالح الخارجية والتي تتطلب تجديدا مستمرا من أجل الرقي بجودة النظام الإداري الإقليمي. ومن هنا، وليتمكن العامل من مزاولة مهامه المرتبطة بالتنسيق، يتعين إمداده بوسائل عملية تقضي إلى الدفع بأنشطة المصالح غير الممركزة وتعطيه سلطة حقيقية للتوجيه والمراقبة. وفي هذا الإطار، فإن وسائل التنسيق الإداري تعتبر المحددات الرئيسية التي تسمح بتقييم فعالية النشاط الإداري برمته⁽²⁾ وتعطيه صورة حقيقية عن مستوى المهمة التي يمكن أن يقوم بها المنسق الإداري.

1- الظهير الشريف رقم 1.57.68، الصادر في 9 رمضان 1376 الموافق 10 أبريل 1957، بالسماح للوزراء ونوابهم في تفويض الإمضاء، والذي تم نسخه، بمرسوم رقم 2.05.768، الصادر في 30 شوال 1429 الموافق 30 أكتوبر 2008، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة، أشير إليه سابقا.

2- A. EDDAHBI: "les biens publics en droit marocain", Afrique orient, Casablanca 1992, p.131 .

وهكذا، فعندما تكون الوسائل مهمة وقوية وحقيقية، فإن وظيفة التنسيق التي تشكل هذه الوسائل الدعامات الرئيسية لها، يمكن أن يتم إنجازها في أحسن الظروف؛ وعلى العكس من ذلك، فكلما كانت هذه الوسائل غائبة أو شبه منعدمة، فإن مخاطر التباعد بين الإدارات ترتفع بشكل متواز لذلك، وبالتالي، يمكن إفراغ التنسيق من محتواه. ومن خلال الرصد التاريخي لهذه العملية، يتضح جليا أن النصوص التشريعية والتنظيمية قد طورت بالتدرج الوسائل اللازمة لنهوض العامل بهذه المسؤولية⁽¹⁾، ويمثل ظهير 15 فبراير 1977 تحولا نوعيا لتزويد العامل بالآليات الضرورية لهذا الغرض وتجاوز العراقيل التي ظلت تعتري النظام التنسيقي على الصعيد الإقليمي، وذلك عبر إقامة توازنات أساسية بين سلطة العامل من جهة، وسلطة الوزراء من جهة ثانية.

لقد مر التنسيق الإداري بمراحل هامة قادت بشكل تدريجي إلى إقامة نظام يكفل للعامل مد سلطته وإحكام رقابته على مجموع المصالح الخارجية⁽²⁾. فبعد أن كانت العديد من النصوص القانونية تعطي التبريرات اللازمة لإسناد مهمة التنسيق لممثل الدولة، حاولت مقتضيات أخرى الإتيان بحلول قانونية تروم المرور من المبدأ إلى تكريس السلطة التنسيقية على أرض الواقع، مما كان يسقطها، في كثير من الأحيان، في بعض التناقضات القانونية، وخاصة ما يتعلق بسلطة تنقيط رؤساء هذه المصالح واتخاذ إجراءات عقابية ضدهم، والتي ينظمها القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر في 24 فبراير 1958، والذي يكرس فعلا تبعية هؤلاء إلى السلطة المختصة بتعيينهم.

ومن هنا، نفهم إذن كيف أن ظهير 15 فبراير 1977 حاول تجاوز القصور الذي طبع نظام التنسيق، وذلك بأن انتقل من مستوى التوجيهات العامة إلى إقرار نظام يكفل للعامل مراقبة النشاط العام للمصالح غير الممركزة؛ وفي نفس الوقت، حاول هذا الظهير تجاوز بعض التناقضات التي طبعت العديد من المقتضيات في هذا المجال؛ وحتى يتم فعلا تكريس سلطة هذا الأخير إزاء هذه

1- محمد أشركي، مرجع سابق، ص.190.

2- Mohammed BRAHIMI : "Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle", publications REMALD, collection thèmes actuels, la question régional au Maroc, N° 52, 2006, p.56

المصالح، فقد أرسى ظهير 15 فبراير 1977 جملة من الوسائل تم وضعها رهن إشارة ممثل الدولة حتى يتمكن من القيام بمهامه. ومن هنا، نتساءل كيف تصدت هذه الوسائل لإشكالية ظلت تطبع النظام الإداري الإقليمي المغربي، وتشكل إحدى أبرز الاختلالات التي يعانيها هذا النظام؟ وإلى أي حد يمكن أن تساهم فعلا في التقريب بين المصالح غير المركزة المتواجدة في الإقليم، وتوجيهه أشغالها، وبالتالي تحقيق فعالية النشاط الإداري؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة هي ما سنحاول القيام به من خلال إبرازنا لهذه الوسائل، وهي إما وسائل مباشرة وإما وسائل هيكليّة. وهكذا، وتبعا لتكاملية المهام المعهود بها إلى العمالة أو الإقليم كإطار ملائم لتجسيد الوظائف العامة للدولة وترجمة التوجهات العامة للحكومة في شتى الميادين الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن ضمان تحقيق هذه الأهداف يتوقف إلى حد ما على سلامة التنظيم داخل البناء الإداري الجهوي، وذلك عن طريق وضع الوسائل اللازمة لتنسيق الجهود والدفع بمختلف المصالح الخارجية لتحقيق الأهداف والغايات المندمجة. ولعل في توفر العامل على سلطات مباشرة للتنسيق ما يعكس الرغبة في توفر الإنسجام بين مجموع أنشطة هذه المصالح.

إن التكريس الدستوري والتجسيد القانوني لوضعية العامل كممثل للدولة على الصعيد الإقليمي وإشرافه على فعاليات النشاط الإداري الإقليمي تعطيه سلطة نابعة من نفوذه السياسي والإداري إزاء كل الأجهزة الموضوعة رهن إشارته. والسلطة هنا تفيد القدرة على التوجيه والتنظيم من أجل إيجاد التواصل بين الأعمال والوظائف والتنسيق بين الجهود. فالعامل، باعتباره المنسق الإداري للمصالح غير الممركزة، يعمل على بث روح الإنسجام وزرع أسس الاتصال الإداري بين جميع المصالح، وذلك في حدود العمالة أو الإقليم بما يضمن وحدة العمل والتكامل تحت إشراف سلطة لها من الإمكانيات ما يجعلها في مستوى المهمة.

إن العامل، وفي إطار البحث المستمر عن تنسيق فعال لأنشطة المصالح الخارجية، يتوفر على سلطة رقابية اتجاه موظفي وأعوان الدولة⁽¹⁾ من شأنها التخفيف من روح الإنعزالية التي تسود

1-Abdelaziz JAZOULI: "Pour un nouvel échange territorialisé déconcentre", publications REMALD, série thèmes Textes et Documents, N° 66, 2002, p.29.

هؤلاء وتبعدهم عن سلطة هذا الأخير. كما أن العامل، وباعتباره مندوبا للحكومة بكل أعضائها، يحظى بسلطة تنسيقية عن طريق الإخبار تجعله ممرا أساسيا للمعلومات الواردة على المصالح غير المركزة من طرف إدارات "الرباط" وتلك التي توجهها هذه المصالح إلى هذه الأخيرة. وحتى يتم إكساب وظيفة العامل في مجال التنسيق الصبغة الواقعية والعملية، فقد تم إمداده بصلاحيات أساسية في الميدان المالي من خلال سهره على إنجاز الإستثمارات التي تقررها كل الإدارات المركزية على الصعيد الإقليمي.

إن مقتضيات تفعيل النشاط الإداري تحيلنا منذ البداية إلى القول أن تأمين وظيفة العامل في هذا الميدان يقتضي منحه سلطة رئاسية على مختلف رؤساء المصالح الخارجية الإقليمية، تمكنه من توجيه الأوامر والتعليمات إليهم⁽¹⁾؛ غير أن هذا التوجه سيقود منطقيا إلى تجريد الوزراء من كل سلطة حقيقية على ممثليهم ومندوبيهم في الأقاليم، وهذا يتعارض طبعا والتبعية الواجبة للمندوب الإقليمي لمن يمثله. فنحن إذن أمام إشكالية حقيقية تنصب على توضيح السلطة التي يتمتع بها العامل إزاء المصالح غير المركزة؛ وحتى نعطي الأمور نصابها، يجدر بنا تحديد موقع هذه السلطة وتحديد مداها مقارنة مع مدلول السلطة الرئاسية، كما هي متعارف عليها في الفقه والقانون، لنصل إلى توضيح أدوات المراقبة التي يتوفر عليها العامل في هذا المجال.

إن السلطة الرئاسية تتميز بكونها سلطة مفترضة دائما، ولا تحتاج إلى نص صريح، ذلك أنها تعتبر قائمة بمجرد ثبوت علاقة رئيس ومروؤوس ولا تنتفي إلا بنص صريح؛ إضافة إلى ذلك، فهي تفرض رقابة على أعمال المروؤوس من جوانبها المختلفة، أي تلك المتعلقة بالمشروعية وتلك الخاصة بالملاءمة. ومن هنا، نتساءل هل يمكن موضوعة علاقة العامل برؤساء المصالح غير المركزة في خانة علاقة الرئيس بالمروؤوس مع ما ستتبعه وترتبه هذه الرابطة من أحكام؟

والواقع أن ظهير 15 فبراير 1977 إذا كان قد حمل بعض المقتضيات التي تسير في هذا الإتجاه، فيما يتعلق بسلطة التأديب والتنقيط والتوجيه، فإنها لا تصل إلى درجة علاقة التبعية بالنظر إلى نوعية الإستقلال المحفوظة لرؤساء المصالح غير المركزة؛ استقلالية، تجد سندها في طبيعة الوظائف المسندة إليهم والتي تجعل العامل لا يتوفر على الوسائل العملية الكفيلة بتتبع جيد

1- أشركي محمد، مرجع سابق، ص.193.

لتسييرها، مما يستبعد معه مساءلة هؤلاء عن عدم التقيد بتعليماته⁽¹⁾، وبالأحرى أن يتمكن هذا الأخير من إلغاء أو تعديل التصرفات التي يبرمها رؤساء هذه المصالح، وهذا شيء طبيعي لكون ممثل الدولة لا يمكن أن يتدخل في التسيير الذاتي لهذه الأخيرة .

وأمام هذا الوضع، وطالما أن العلاقات الرئاسية تفترض بالضرورة قسما من التبعية وتحمل المروءوس التابع على أن يمثل لأوامر الرئيس، لأن هذا الأخير له أن يأمر ويقود العمل، فإن المشرع ومن خلال ظهير 15 فبراير 1977 سلك مسلكا وسطا، فهو وإن كان لم يعترف للعامل بسلطة رئاسية كاملة وفعلية على المسؤولين الإقليميين، وفقا لما تقتضيه المبادئ المتعارف عليها في هذا المجال، فقد منحه، بالمقابل، صلاحيات شبه رئاسية تستهدف مراقبة أكثر للنشاط العام لموظفي المصالح الخارجية.

ب - تدقيق صلاحيات ممثلي الإدارة المركزية في المجال الرقابي.

لقد أجمع كل من تعرف على النظام الرقابي والوصائي المعتمد على الجماعات الترابية بالمغرب، أنه من الضروري تخفيف التدخلات الرقابية ذات الصبغة الإدارية في شؤون تلك الجماعات. فالرقابة التي تمارسها الوزارة المكلفة بالمالية على الميزانية والشؤون المالية المحلية صارمة وشديدة و"مبالغ فيها"، وهي بذلك "معقدة ومعيقة" لاختصاصات وأنشطة الوحدات المنتخبة، الأمر الذي يستدعي، بل يستلزم، تخفيفها وتقليصها وملاءمتها مع متطلبات التنمية المحلية المستدامة ومقتضيات اللامركزية المتقدمة المقبلة.

إن متطلبات الحكامة الترابية ومستلزمات التنمية المحلية أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي، والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل الرقابة، ومن أجل تكريس المقاربة الضبطية وتحكم الدولة في تلابيب الديمقراطية الترابية، حيث كانت وما تزال حجر عثرة تقف في طريق التنمية المحلية، و كأن الغرض منها هو "عرقلة وتعطيل" أعمال الهيآت المنتخبة، وليس الأخذ بيد المنتخبين والذود عن المصلحة العامة. لكن في المقابل، هذا الطرح لا يقوم على إنكار وإلغاء الوصاية، ولا يعني بأي حال من الأحوال المطالبة باستقالة الدولة

1- Mohammed BRAHIMI: "La commune marocaine, un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009, tome 1, publications REMALD, série thèmes actuels, N° 65, 2010, p.239.

من مهام مراقبة المجال الترابي، بقدر ما يذهب في اتجاه ضرورة تقليص وترشيد وعقلنة أو حوكمة اختصاصات سلطات الوصاية، مع تخويل الهيآت المنتخبة مزيدا من الحرية ومن القدرة على المبادرة. فالرقابة الإدارية على الجماعات الترابية تظل خيارا لا محيد عنه، وفي نفس الوقت، تعد ملاءمة الوصاية والرقابة مع متطلبات الحكامة المحلية ومستلزمات التنمية الشاملة المستدامة والمنشودة مطلبا لا بديل عنه.

وإذا كان منطق التدرج والتأني والانتقالية يتطلب الحذر من التحرر المفاجئ والموسع للجماعات الترابية، فإن استمرار الرقابة الإدارية على الشأن العام المحلي لابد أن تصبح قائمة على بعض القواعد والمنطلقات الأساسية، وهي على الخصوص قاعدة التقريب الزمني والمكاني، وتتمثل في تقليص الآجال الرقابية وتقوية الدور الوصائي لممثلي الدولة (كيفا وليس كما) في إطار اللاتمركز الإداري نظرا لأهميته، في تكريس مبدأ التقريب والترابية، وذلك شريطة أن يتم تشديد المحاسبة على الحصيلة والنتائج ومدى سرعة الإنجاز وجودة الأداء.

إنه، وفي سياق التحولات الكبرى السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتنموية التي تضاعفت سرعتها وديناميتها، وفي إطار التحديات والمتغيرات المتعددة التي بات يفرضها النظام العالمي الجديد على المغرب، ثم في ظل التحولات التي يعيشها المجتمع المغربي داخليا، حيث تضاعفت متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة الترابية، فقد أضحت الدولة مطالبة، أكثر من السابق، بتبني إستراتيجية إصلاحية وتحديثية لإختصاصات عمالها وولاياتها ومختلف ممثليها على المستوى المحلي. ولعل ذلك، ليس من شأنه تطوير الأداء الإداري والتنموي للوحدات المحلية المنتخبة فقط، وإنما بفعله أيضا، سيتم السير نحو إرساء جماعات ترابية مواطنة خدومة عصرية وحديثة، وقادرة على الإنسجام مع أدوارها الجديدة والمشاركة الفعالة في التنمية الشاملة للبلاد.

وإن من شأن تقليص وعقلنة وترشيد اختصاصات الولاية والعمال في المغرب - وبدون مبالغة - أن يجعل من تلك الجماعات أشخاصا مدعمة ومبادرة⁽¹⁾، وقد تكون فعالة في دعم القضايا الكبرى للوطن، خاصة إذا تم بشكل متوازي الإرتقاء السياسي بالنخب المحلية. ومن ثم، قد تتماشى

1- جمال العماري: "الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية"، مطبعة الأمنية الرباط، منشورات زاوية، الطبعة الأولى 2012، ص.109.

الجماعات الترابية في المستقبل مع الدور الجديد المقترض أن تقوم به الدولة إزاء اللامركزية الإدارية الترابية، حيث من اللازم أن يقوم أساسا على الأبعاد الإستراتيجية والإشرافية والمواكباتية والتحكيمية، وذلك تماشيا مع متطلبات المرحلة ومع المنحى العالمي الجديد السائد اليوم حول مفهوم الدولة.

وعلى صعيد آخر، وإذا كان التخفيف والتقليص الشكلي لإختصاصات الولاية والعمال له كل هذه الأهمية والأبعاد التنموية والتحديثية الداخلية والخارجية، فإن ذلك ليس قضية إلغاء وحذف للأجهزة فقط، بل أن المسألة هي جد معقدة لابد لها من تخطيط وإستراتيجية ودراسة معمقة لتلك الإختصاصات والصلاحيات والتدخلات الرقابية، حتى يتم التخلص والإستغناء على أقلها أهمية وجدارة وكفاءة، أو على الأقل التخفيف منها، مع ترك أقلها تكلفة وأيسرها وطأة على الإستقلالية المالية والإدارية للجهات.

إن تقليص وتدقيق تدخلات ممثلي الإدارة المركزية في مجال المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في المغرب مسألة ضرورية وأساسية، وتهدف إلى تبسيط الرقابة وتجويدها وتسهيلها⁽¹⁾. ومن تم، تيسير الحياة اليومية للمرتفق وتيسير نشاط الوحدات المنتخبة عموما، ومطاردة التعطيل والتعقيد والبيروقراطية بمفهومها السلبي في تدبير الشؤون العامة المحلية. فالأجهزة الوصائية والرقابية المرغوبة في هذا الصدد، هي تلك التي تؤدي أفضل رقابة ممكنة بأقل مجهود ممكن وفي أسرع وقت ممكن، مع أقل تكلفة مالية وبشرية ممكنة وفي أفضل الظروف. ومن هنا، ولكي يكون الأمر كذلك، لابد من الترشيح والعقلنة الشكلية والموضوعية لمنظومة الرقابة الإدارية الموجودة حاليا، وملاءمتها مع متطلبات الفعالية والنجاعة ومع مستلزمات التنمية المحلية المستدامة والحكمة الترابية المنشودة.

ولعل من أولى الجهات والمكونات المعنية والمطالبة بذلك هي وزارة الداخلية المشرفة على اللامركزية الترابية والإدارة المحلية المنتخبة. فإذا كان معلوما أن تلك الوزارة بمقتضى الإشراف

1 -Mohammed Amine BEN ABDALLAH: "Contribution à la doctrine du droit administratif marocain", propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, vol 2, publications REMALD, collection manuels et travaux universitaires , N° 77, 1ère édition, 2008, pp 225-.226

هي المسؤولة عن الجماعات الترابية وتمارس عليها وصايتها بشكل مباشر، وهي عبارة عن مراقبة واسعة ودقيقة ومستمرة، بحيث تشمل جميع الأشخاص والأنشطة بالوحدات المنتخبة. ولكن في الحقيقة قبل هذا وذاك، لابد، يم وزارة الداخلية إعادة النظر في مسألة تقاسم اختصاصاتها الوصائية مع ممثليها المحليين (العمال والولاة). تجاوزا لمشكلة التضخم والإزدواجية في ممارسة تلك الاختصاصات وتدقيقا في تحديد المسؤوليات، بجعل الرقابة الوصائية من اختصاص مندوبيها الترابيين. وإذا كان هذا الأمر قد يطرح بعض الإشكالات والمخاوف أو الهواجس لدى الدولة كعادتها، في حالة منح الاختصاصات الوصائية بشكل مباشر من طرف السلطة التشريعية وبصريح النصوص للولاة والعمال، فإن الحل موجود وهو اللاتمركز الإداري، حيث يعتبر هذا الأسلوب دعامة أساسية لتحديث الدولة ومرافقها⁽¹⁾. ومن تم، ممارسة الوصاية من طرف سلطة عدم التمركز الإداري. فأسلوب اللاتمركز إلى جانب أهميته في تقليص هياكل المراقبة الإدارية خاصة على مستوى وزارة الداخلية (هياكل الإدارة المركزية)، فهو يمكن الجماعات المحلية من اتخاذ القرار بالسهولة والسرعة المطلوبتين، نظرا لقرب الولاة والعمال من تلك الجماعات واتصالهم بها بصفة مباشرة ودائمة. أضف إلى ذلك أن فكرة تقريب الوصاية من الجماعات الترابية سيضمن إنجاز العمل الوصائي بدقة وفعالية أكثر⁽²⁾.

إن الملك محمد السادس ومنذ إعلانه عن انطلاق التحضير لورش الجهوية المتقدمة، ما فتئ يؤكد على ضرورة تطوير اللاتمركز الواسع، حتى تتمكن الجهوية المنتظرة من الرقي بالتنمية المحلية وبلوغ مستوى الحكامة الترابية. فقد جاء في خطابه الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير "إن اعتزازنا بالخطوات الهامة التي قطعها نظامنا اللامركزي، لا يعادله إلا حرصنا على تثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللاتمركز الإداري... ومهما يكن تقدمنا في مجال ترسيخ النظام اللامركزي، فإنه سيظل ناقصا، ما لم يدعمه إصلاح نظام الجهات، وبناء أقطاب جهوية متجانسة، واعتماد التدبير غير المتمركز للشأن المحلي. لذا نعتبر أنه قد آن الأوان، للعمل على تسريع مسلسل اللاتمركز الإداري وتوسيع صلاحياته،

1-Jean-Benoît ALBERTINI:"la déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat, édition economica, paris, 1997, p.164.

2- ميمونة هموش، مرجع سابق، ص.146.

باعتباره لازمة ضرورية، لمواكبة الجهوية الواسعة، ...⁽¹⁾. ولعل المؤسسة الملكية في هذا الخطاب إذا كانت محدثة عن أهمية اللاتمرکز الإداري للجهوية واللامركزية بصفة عامة، وبمختلف تجلياته وتمظهراته، فإن المقصود هنا، بالدرجة الأولى، هو لاتمرکز سلطات الوصاية. فلماذا لا يتم في هذا الصدد، أيضا، السعي والتفكير بجدية في مسألة إدماج بعض مصالح وأجهزة الرقابة الإدارية التابعة لوزارة الداخلية في تلك التابعة للوزارة المكلفة بالمالية رسميا - خاصة تلك التي تمارس رقابة مالية صرفة - ، فالرقابة المالية ذات الطابع الإداري في الأصل هي اختصاص صرف لوزارة المالية. فالجماعات الترابية أشخاص معنوية عامة تخضع للقانون العام، ويجب أن تعمل تحت إشراف الدولة بمفهومها النسقي المتكامل وليس لوزارة الداخلية وحدها، التي ترتبط في المخيال الشعبي المغربي بالأمن وبالهواجس الضبطية أكثر مما ترتبط بأمور أخرى.

ولعله بذلك، سيندمج العمل الرقابي الإداري على المستوى المحلي من خلال ضمان وحدة التمثيلية الرقابية أولا، ثم من خلال وحدة التمثيلية ما بين أجهزة وزارة الداخلية المكلفة بالرقابة الإدارية ونظيرتها التابعة للوزارة المكلفة بقطاع المالية المتقاربة في العمل والأنشطة المزاولة، وذلك باندماج المصالح التابعة لها في بنية إدارية واحدة. وهذا الأمر ليس إيجابيا بالنسبة لتقليص أجهزة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية لإرساء التجانس والتناسق والفعالية في النشاط الرقابي فقط، بل سييسط النظام الرقابي على الجماعات الترابية عموما، كما سيتمكن ذلك، وفي نفس الإطار، من تحديد مسؤولية الأجهزة المراقبة التي فشلت في أداء مهامها الرقابية قصد المحاسبة والمتابعة.

ويمكن القول أنه رغم تلك الإقتراحات الواردة في التقرير والتي تم تكريس البعض منها في القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية والرامية إلى تكريس الديمقراطية الترابية وتوسيع اختصاصات الوحدات المحلية والتخفيف من حدة الوصاية والرقابة المسبقة⁽²⁾، فإنه لا يمكن للجهوية المتقدمة أن تحقق التنمية المندمجة والمستدامة المنشودة بدون وجود الإرادة الحقيقية لدى

1- أنظر خطاب الملك محمد السادس، الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير، سنة 2006، انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006، ص.505.

2- Hassan OUZZANI CHAHDI: "La Décentralisation provinciale et communale, bilan sommaire d'une politique", Op.cit., p 53.

(2) رشيد وعمو، " واقع وأبعاد التقطيع الترابي بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، السنة الجامعية: 2000-2001 ، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، ص.3.

الموارد البشرية والإرتقاء بالممارسة. فقد أثبت الواقع المعاش والتجربة التي راكمها واكتسبها المغرب بخصوص الإصلاح منذ الاستقلال أن الخطاب السياسي مهما كان متفائلاً، والنصوص مهما كانت متقدمة، فهي تظل وتبقى دائماً متعثرة وعاجزة في ظل غياب الإرادة الحقيقية وضعف مستوى الممارسة.

الفقرة الثالثة: الهوية وإعداد التراب.

يرتبط تشعب موضوع إعداد التراب بمجموعة من القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والديمقراطية، مما يجعل تقسيمه أو تقطيعه ليس بالأمر البسيط بدوافع عدة لها علاقة بالنفوذ السياسي والإيديولوجي للسلطة المركزية؛ وكذلك، لضبط وثيرة التنمية وضبط المجتمع السياسي وربط السكان بإستراتيجية الإنتاج لإعادة هيكلته، أي بخلق وحدات تساهم في التنمية وخلق إطارات للتغيير والتبادل والاتصال(2). فالتنمية شكلت ولازالت الهاجس بالنسبة لدول العالم الثالث، إذ لا يمكن تبني سياسة تنمية واحدة داخل نفس البلد لا تراعي خصوصيات الثقافة لكل منطقة وإمكانياتها المادية بشرية كانت أم طبيعية.

إن الفشل الذي آلت إليه العديد من برامج التهيئة ومشاريع التنمية في العديد من بلدان العالم الثالث مرده اعتماد مقاييس تعميمية لم تراعى الخصوصيات المحلية. ومن ثم، تجاهل السكان المحليين لها؛ في حين، فإنه لا يمكن تحقيق أي أهداف تنمية بدون مشاركة السكان الذين من أجلهم وضعت خطط النماء هاته. وهو ما يحيلنا إلى مصطلح التنمية الجهوية المقترن بمفهوم المجال الترابي/المكاني كإطار تمارس فيه الأنشطة التنموية التي لا تستهدف جهة واحدة دون غيرها؛ وإنما تهتم بكل الجهات انطلاقاً من إمكانياتها الطبيعية المادية والبشرية. فهي تعنى بمجموع التراب الوطني المجزأ أو المقسم إلى جهات تحددها معايير تختلف باختلاف خصوصياتها الطبيعية والتاريخية والثقافية ثم الاقتصادية(1). فمن خلال هذه الزاوية، تتبلور العلاقة الوطيدة بين كل من التنمية وتقسيم التراب. فبالإضافة إلى كون هذا الأخير يسعى نحو خلق توازن عقلائي بين الأقاليم المختلفة، فإنه يسعى إلى التخفيف من التمرکز الإداري وتمكين كافة الجهات المتأخرة من اللحاق برديقاتها المتقدمة(2). ولعل بلوغ التنمية المنشودة يقتضي بالضرورة الأخذ بعين الاعتبار مختلف العناصر التاريخية الإثنية والثقافية والجغرافية مع مختلف الضغوط الاقتصادية

والإجتماعية والديمقراطية، وأن تأخذ بعين الاعتبار البعد السوسيولوجي ومدى انسجام التركيبة الإجتماعية على مستوى الوحدة الترابية المحدثة.

إن التراب في المغرب يطرح عدة أسئلة أنية وملحة بسبب الطريقة التي تم بها تدبير المجال لمدة كانت كافية لتزكية الإختلال بين الجهات، والذي عبر عنه توزيع الأنشطة الاقتصادية والإجتماعية بشكل ممرکز في جهات الساحل الأطلسي مقابل تفقير باقي الجهات؛ فضلا عن كون الجهة اليوم، تعد الإطار الأمثل لمعالجة تلك الإختلالات والفوارق(3)، وأيضا لأجل بلورة مخطط جوهري لإعداد التراب على المستوى الجهوي في إطار التوجهات الوطنية التي يرسمها المخطط الوطني لتنظيم المجال. كما أن راهنية موضوع الجهوية الموسعة ودخول العالم الخارجي على الخط بشكل ضاغط يحتم ضرورة الإنفتاح وتغيير السياسة الترابية للبلاد عن طريق إعادة النظر في طبيعة وأسلوب إدارته الترابية(4).

هذا، ولقد دعا الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بشأن تنصيب اللجنة الاستشارية الجهوية إلى ضرورة تبني تقسيم ترابي ناجع يراعي الخصوصيات الثقافية والاجتماعية والإثنية لكل جهة، حتى يمكن إفراز جهات متكافئة ومتوازنة ومتضامنة على جميع الأصعدة.

-
- (1) المختار لكل، " الأسس النظرية لتحديد المجال المحلي وتنميته"، الدوريات المغربية للاقتصاد، العدد16، السنة 1996، ص51.
 - (2) عبدالقادر زادي، " التنمية الجهوية بالمغرب "، محاولة تقييم عامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، شعبة القانون العام، 1985 كلية الحقوق الرباط.
 - (3) خليفة الشنوي علي، "التنمية وإعداد التراب في الجماهيرية الليبية الشعبية الاشتراكية"، أطروحة دكتوراه الدولة 1991، كلية الحقوق الدار البيضاء، ص7.
 - (4) عبدالواحد مبعوث، " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 1999-2000 كلية الحقوق، اكدال، الرباط، ص12.

أولاً: المنظور الجديد لتقسيم التراب خطوة أولية نحو تبني الجهوية المتقدمة.

أ- المبادئ الجديدة المؤسسة لإعداد التراب.

إن من أهم ما يسعى المنظور الجديد لإعداد التراب إلى تحقيقه هو الوحدة الوطنية في مفهومها الشامل التي لا يمكن بلوغها ما لم يتم إيلاء الإهتمام الكافي للمواطن أولاً، بجعله يشارك في اتخاذ القرارات المصيرية وتحسيسه بأن القرار منه وإليه. ومن هنا، يتجلى لنا مبدأ الديمقراطية التشاركية، حيث أن إعداد التراب في المغرب يتميز بكونه مشروع جماعي وتوافقي يشارك في بلورة توجهاته واختياراته كل مكونات الأمة. ولقد تمت ترجمة تلك السياسة بانعقاد الحوار الوطني حول إعداد التراب والذي ضم عدة فعاليات منتمية لكافة المجالات.

وفعلاً، تمكن هذا الحوار الديمقراطي من إشراك المواطنين في تحديد وإنجاز الاختيارات التي تهم مستقبلهم الجماعي ضماناً لالتفافهم حول الأهداف المسطرة في إطار سياسة إعداد التراب والتنمية ولتعبئتهم من أجل تنفيذها. هذا، وفي الحالات الأخرى، قد تتخذ المشاركة صبغة استشارية واسعة للسكان حينما يتعلق الأمر بمشاريع ذات وقع محقق أو محتمل على معيشتهم اليومي(1).

إن المشاركة تعني مسبقاً ديمقراطية استعمال المجالس، أي العمل بمبدأ تكافؤ الفرص، والذي يتطلب تحقيقه ضمان الولوجيات لفائدة كل الفئات الاجتماعية، بما في ذلك المسنين والأطفال والأشخاص المعاقين وغيرهم. ولكي تكون هذه المشاركة ناجعة، يتعين أن تواكب بتطوير اللامركزية وبتوسيع نطاق تركيز المصالح الإدارية، وأن تقوم على مبادئ التدبير العصري(2).

(1) محمد بكشوا، "الجهوية المتقدمة وإعداد التراب"، مجلة مسالك، العدد 31-32، السنة 2015، ص 61.

(2) مديرية إعداد التراب، الميثاق الوطني لإعداد التراب، ص 40.

- ولإنجاح مبدأ التشاركية، فإنه لا بد من توفير ثلاثة شروط أساسية كحد أدنى:
- مؤسسات تمثيلية حقيقية على ثلاثة مستويات محلية جهوية ووطنية. ومن الضروري أن تتمتع هذه المؤسسات بالوسائل والإختصاصات والسلطة الضرورية لمزاولة مهامها.
 - اتفاق بين مختلف الأطراف حول الإختيارات العامة وقواعد اللعبة.
 - إدارة من نوع جديد مكلفة بتنشيط الحوار ودعم المشاريع والتنسيق بين مختلف الفاعلين.
- فإلى جانب المبدأ السابق، نجد مبدأ المواطنة والتماسك الاجتماعي؛ هذا المبدأ في الحقيقة هو تكريس لتلك المساواة من خلال إشباع الحاجيات الأساسية لأولئك المواطنين، وكذا حاجياتهم المادية. ولتفعيل مبدأ المواطنة والتماسك الاجتماعي، لابد من إعادة توزيع ثمرات النمو عبر قنوات متعددة تمكن من تصحيح الإختلالات الإجتماعية التي قد ترتبت عن النمو الإقتصادي ومن بين هذه القنوات: (1)
- إصلاح النظام الضريبي بالشكل الذي يجعل منه الأداة الفعالة لإعادة توزيع ثمرات النمو.
 - تخصيص الموارد العمومية للشرائح الإجتماعية الفقيرة والفئات المهمشة والمناطق المعوزة.
 - تحسين العلاقات المهنية بوضعها في إطار تعاقب اجتماعي يوحد مكونات النظام الإنتاجي والنسق السياسي للبلاد حول أهداف تدبير تحديات التنمية بطريقة تضامنية.
- وإلى جانب المبدأين السابقين، نجد مبدأ ثالث، وهو مبدأ الفعالية أو النجاعة الإقتصادية، ويقتضي هذا الأخير تسريع وثيرة النمو والرفع من الأداءات الإجمالية للإقتصاد الوطني والترجمة المجالية؛ لهذا، تتخذ بعدين:
- الفعالية الترايبية الشاملة للخدمات العمومية الكبرى وللشبكات الوطنية للنقل والاتصال

(1) محمد بكشوا، "الجهوية المتقدمة وإعداد التراب"، مجلة مسالك، العدد 31-32، السنة 2015، ص65

وتحويل الطاقة...الخ

- الفعالية الاقتصادية للمجالات الحضرية والقروية على المستوى المحلي.

ويبقى فقط التأكيد على أن المبادئ الجديدة المؤسسة للمنظور الحديث لتقسيم التراب تشترك كلها في تكريس التناغم والإنسجام بين الإنسان ومجاله من خلال الحفاظ على الموارد وتغيير جذري في سلوكيات وممارسات المواطنين.

ب - الإختيارات الجديدة المؤثرة في إعداد التراب.

يتوقف نجاح السياسة الوطنية لإعداد التراب كإطار ضروري لتحقيق التنمية المستدامة على معرفة الاختيارات التي توجه المنظور الجديد لتقسيم التراب، علما أن السياسة السابقة باختياراتها لم تستطع معالجة الشروخ المتولدة عن الازدواجية التي خلفها النظام الاستعماري. فلتدارك التأخر، وأيضا التحديات الكبرى التي يفرضها الانفتاح على الخارج، تحددت الاختيارات الجديدة لإعداد التراب في ثلاث هي:

- ضمان وحدة المجال الوطني.

- إعادة بناء العلاقة الترابية.

- خلق دينامية محلية للنمو.

وهي مبادئ واختيارات التصور الجديد لإعداد التراب في ظل التحولات التي يعيشها المغرب. إن الأمر يتطلب القيام بإصلاحات جذرية في جميع الميادين؛ والسؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هو السبيل إلى تفعيل تلك المبادئ وتطبيق تلك الاختيارات؟ والجواب هو في اعتماد طريقة عمل تستجيب لثلاث شروط هي:

- وضوح الأهداف: هذا الشرط هو في الحقيقة متضمن في مبدأ التشترك والديمقراطية. فلا

بد من إشراك المجتمع بأخذ كل القرارات المزمع اتخاذها في كافة الميادين.

- التدرج في حل المشاكل.

- تحديد سقف زمني فوري للشروع في الإصلاحات؛ وهذا الشرط ضروري لإثبات

المصداقية.

ثانيا: الجهة كإطار أو كآلية لإعداد التراب في ظل الجهوية المتقدمة.

فلاشك في أن الجهة أصبحت تلعب دورا محوريا في سياسة إعداد التراب على المستوى الوطني وكذا المحلي، الشيء الذي أصبح يدعو إلى تطوير وتوسيع اختصاصات الجهة في مجال إعداد التراب، خاصة إذا علمنا أن المغرب مقبل على تطبيق جهوية موسعة في مختلف الجهات. حيث ستمكن الجهات من تسيير شؤونها بنفسها بعيدا عن الرقابة الصارمة المفروضة عليها من قبل السلطات المركزية.

أ- توسيع اختصاصات الجهة:

إن المبادرة الملكية المتعلقة بالجهوية ببعديها الديمقراطي والتشاركي، إنما أنت لتساعد في إحداث فضاءات جهوية تنبني على اقتسام السلطة والإختصاصات وتقاسم الخيرات والثروات، وهو ما يعيد الإعتبار للفكرة القائلة بأن قيام الأنظمة الديمقراطية فقط هو الذي يساعد على انبعاث الجهوية وتأكيد الواقع الجهوي.

فمن هنا، تبرز ضرورة توسيع اختصاصات الجهة خاصة في ميدان إعداد التراب المرسخ للحكمة الترابية وتعزيز القرب من المواطن وتفعيله لجهوية متميزة. كذلك، لا بد أن يتضمن التنظيم الترابي للدولة، من بين ما يجب أن يتضمنه، تنظيم الجهات، هياكلها، أنظمتها الأساسية، اختصاصاتها، إلى جانب الإختصاصات الحصرية للدولة، طرق حل تنازع الإختصاص في ما بين الجهات، وفي ما بينها وبين الدولة. كما يجب أن تحدد العلاقات التي يجب أن تجمع بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى التحتية وإعادة هيكلة مؤسسة العامل بالشكل الذي يجعل من المهام التنموية صلب هذه الوظيفة، بملاءمة أدوار هذه المؤسسة مع المفهوم الجديد للسلطة والتعهد بمهام التنسيق بين المتدخلين من القطاعات العمومية والجماعات الترابية.

ب - تبني تقسيم جهوي بديل لتحقيق المصالحة المجالية.

فإذا كانت عملية التقسيم الجهوي إعادة لترتيب المجال الجهوي بالشكل الذي يلائم التطلعات ويتيح فرصة جديدة لتوفير مجالات تسمح بقيام إعداد ترابي ملائم، فإنها كذلك عملية شائكة تتطلب بلورة سياسة تكفل شروط إنجاحها؛ فمن الضروري أن يعتمد التقسيم أسسا موضوعية وأن يأخذ بعين الإعتبار مختلف المعطيات المحلية ويدرج متطلبات التنمية الوطنية.

إن التقطيع الذي تروم تحقيقه لا بد أن يعكس نوعا من الانسجام والتعايش بين مختلف مكونات المجال الجهوي خصوصا البشرية منها، حيث أن الجماعات الترابية الجهوية التي تجمعها روابط عرقية وثقافية، وتتضامن فيما بينها، بحكم العوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية ويربطها مصير جماعي واحد⁽¹⁾، تلعب دورا محوريا في إنعاش الاقتصاد الجهوي والإشتراك بحماس وفعالية في عملية التنمية الجهوية.

فالجهة من الناحية المجالية هي الهيكل الوسط بين المستوى المحلي والمستوى الوطني. فلا يمكن أن تكون الجهة مثلا مطابقة للعمالة أو الإقليم. فلا بد من إطار جغرافي واسع ومتنوع من حيث الإمكانيات والإشكالات يسمح ببلورة اختيارات إعداد التراب في إطار من التكامل والتضامن. فإحداث جهات حقيقية رهين، أولا وأخيرا، بالمعايير والأسس المعتمدة في تشكيلها. لذا، فهذه المقترحات المقدمة لا يمكنها أن تعتمد على التجانس الطبيعي وحده، لأنه أمر متجاوز، غير أن التجانس الطبيعي والبشري لا يكفيان لوحدهما كمعيار لتكوين الجهة وإبراز انفرادها؛ وإنما لا بد لها من أن تتوفر على قطب حضري منشط يستطيع عن طريق إشعاعه هيكله المجال بالشكل الذي يجعل من الجهة إطارا ترابيا واقتصاديا تنسج داخله مجموعة من العلاقات الاقتصادية التي لا تستقيم دون منسق ينظمها ويوجهها.

إن إحداث جهات يمثل هذه المواصفات سيساعد على تجنب الاختلالات داخل الجهة الواحدة وتحقيق نوع من التوازن بين مكوناتها. إنه بهذه اللمسات نكون قد وفرنا إطارا ومجالات حقيقية تقربنا أكثر إلى المصالحة المجالية متعددة الأبعاد على كامل التراب الوطني. فلا بد من الإقرار بحد أدنى من "التعسف" عند وضع الخريطة الجهوية، لأن الأمر يتعلق بمجال جغرافي وبشري واقتصادي يصعب في كثير من الأحيان الفصل بين مكوناته رغم الخصوصيات التاريخية والطبيعية.

1) Zrioumi M. « Edification de la region economique au Maroc » ed. CKAD. 1996 ; P ;349 .

خاتمة القسم الأول

إن التنظيم الجهوي منذ ظهوره في المغرب وهو يحمل بين طياته بذور التطور والتغيير؛ فالتناقضات التي تخللت تجربة الجهة الاقتصادية سواء المرتبطة بهيمنة البعد الأمني الضبطي على السياسة الجهوية واللاتمركز الإداري، أو تلك المتعلقة باقتصار الوظيفة الأساسية للجهات الاقتصادية في تجاوز ثنائية المغرب النافع والمغرب غير النافع وتحقيق نمو جهوي متوازن والحد من الفوارق الجهوية، والتي كان لها آثار عكسية في الواقع الاقتصادي الجهوي، الأمر الذي تطلب الانتقال إلى تجربة من نوع جديد قائمة على الأسس الإدارية، وتعترف للجهة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

فقانون 96-47 وقانون 14-111 جعلاً للجهات هياكل منتخبة ومعينة تتكلف بمهمة التسيير والتخطيط للمشاريع التنموية، وخولا لها الإمكانيات القانونية والمالية والبشرية لذلك؛ إلا أن هاتين التجربتين سادتهما عدة اختلالات واعترضتهما عدة عوائق على الرغم من أن المشرع توخى من ذلك، القضاء على التفاوتات والفوارق بين مختلف جهات المملكة، الأمر الذي أدى إلى ظهور ملامح جديدة لجهوية من نوع آخر، ما تزال بواورها تلوح في الأفق. ومع ذلك، لا يمكننا الجزم بأن هذا التطور لا يمكنه أن يرقى إلى درجة مهمة من المصداقية والشفافية، إلا بوجود إرادة سياسية جدية للدولة تسعى للانتقال بالمؤسسة الجهوية وبأسلوب اللاتمركز الإداري إلى مستوى أفضل تستطيع من خلاله تحقيق الديمقراطية والتنمية المأمولتين.

القسم الثاني:

النهوض بنظام اللاتمركز الإداري

في إطار الجهوية المتقدمة.

يعتبر النهوض والرفق بتدبير الشأن الترابي الهدف الاستراتيجي الذي من أجله اعتمد المغرب نظام اللاتمرکز الإداري؛ فالإدارة المركزية مهما كانت إمكانيتها المادية والبشرية، فهي لا تستطيع تلبية مختلف الحاجيات المتزايدة للسكان على المستوى الترابي. وفي هذا السياق، ورغم اعتماد أسلوب اللامركزية الترابية والذي استطاع أن يحرر الدولة من بعض الالتزامات والواجبات في التجربة المغربية، فإنه يبقى دون جدوى إن لم يتم دعمه وتطويره ومساندته باعتماد نظام اللاتمرکز الإداري.

ومن هذا المنطلق، يشكل نظام اللاتمرکز الإداري أحد الرهانات الكبرى وأحد الخيارات الإستراتيجية لتأهيل بلادنا لمواجهة التحديات التي تعرفها إكراهات الظرفية الاقتصادية والإجتماعية، كما يعتبر دعامة للاستجابة لمتطلبات وتطلعات المواطنين في مجال التنمية. وبالتالي، فإن هذه المقاربة التدبيرية للشأن الترابي ظلت حاضرة دائما في الخطب والتصريحات الملكية وفي مختلف الفترات والمراحل المتعاقبة؛ لكن ما يثير الانتباه في هذا الصدد، هو أن هذا الانشغال والحضور لنظام اللاتمرکز الإداري بالنسبة للمؤسسة الملكية كبعد استراتيجي في تدبير الشأن الترابي ظل على مستوى الخطاب فقط، حيث لا يتم تنزيله على مستوى الواقع من طرف الحكومات المتعاقبة؛ فالإدارة المركزية كانت ولا تزال تصر على الاحتفاظ بسلطاتها، وما زالت تحتكر جل الموارد والوسائل اللازمة للإدارة، الأمر الذي يفسر أن هناك تناقض وفجوة عميقة بين الخطاب والممارسة.

ولإنجاح نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب، يجب أولا وقبل كل شيء، إصلاح الإدارة المحلية والترابية بكل مكوناتها، والتي لها علاقة مباشرة مع المواطنين كقطاع الجماعات وتنقيتها من مختلف الشوائب التي تضر بها وبمرتقيها.

إن التجسيد الفعلي للتركيز الإداري باعتباره الدعامة الأساسية لحكمة اتخاذ القرار على الصعيد المحلي، حالت عدة عوائق دون تحقيقه، من بينها، عدم وجود مستوى موحد لتوزيع المهام والاختصاصات التي تقوم بها المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى ضعف في المهام المفوضة إلى هذه المصالح وضيق في مجال تدخلها ومبادرتها.

واستجابة للنداءات الملكية المتكررة، وعملا على إلحاق نظام اللاتركيز بالإصلاحات الدستورية والقانونية الجديدة، ولمعالجة وضعية عدم مسايرة نظام اللاتمرکز الإداري للجهوية المتقدمة، ومن أجل محاولة تقليص حدة نتائج عدم التوازن بين هذين الأسلوبين في التنظيم الإداري المغربي، فقد صدر بتاريخ 26 دجنبر 2018 مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري؛ وسنتطرق في هذا القسم إلى مسألة النهوض بنظام اللاتمرکز الإداري (الفصل الأول)، ثم إلى الجانب المتعلق بتدبير نظام اللاتمرکز الجديد وآفاقه من خلال مقتضيات ميثاق اللاتمرکز الإداري (الفصل الثاني).

الفصل الأول: النهوض بنظام اللاتمرکز الإداري.

لقد برز من خلال تتبع مسار تطور نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب أن السلطات العمومية تولي اهتماما بالغاً على الأقل من الناحية النظرية لتطوير هذا النظام ليواكب تطور النظام اللامركزي الجهوي، حيث يركز ذلك أساساً على مجموعة من المنطلقات المرجعية والبنوية (المبحث الأول) إلى أن تم صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بهدف تحديث هذا النظام ليلاءم إلى حد ما نظام الجهوية المتقدمة، فما هي مقومات ومميزات هذا الميثاق؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: منطلقات اللاتمرکز الإداري وأثره على الجهوية المتقدمة في إطار

المفهوم الجديد للسلطة.

مما لا شك فيه أن الحق في الحکامة أصبح مطلباً مجتمعياً بعدما تم تكريسه دستورياً في الباب الثاني عشر من الدستور المغربي 2011. وإذا كان مثلث الحکامة والتنمية والديمقراطية رهان الفاعل السياسي لتحقيق الاستقرار الاجتماعي عبر تقديم خدمات عمومية في مجالات التعليم والصحة والنقل ... الخ ، فإن التعاقد الجديد بين المواطن والدولة يظهر أن هناك خصوصيات واعتبارات يجب الأخذ بها لترجمة المقتضيات التشريعية والقانونية الجاري بها العمل، وتجاوب المشرع مع المستجدات الداخلية والخارجية سواء تعلق الأمر بالوظائف الجديدة للدولة والأدوار المنوطة بالقطاع الخاص والمهام التي يجب أن يضطلع بها المجتمع المدني في مستوياته الوطنية

والجهوية والترايبية. ويحظى سؤال الحكامة باهتمام متزايد من طرف الفاعل في الشأن العام لسببين أساسيين؛ أما الأول فهو التكريس الدستوري للحكامة الجيدة، وأما الثاني، فيتعلق بضرورة أجرأة الحق في الحكامة في السياسات العمومية الشمولية.

ولقد اختلف مفهوم وتعريف الحكامة الجيدة بين الدارسين والمهتمين والمفكرين، ومن دولة إلى أخرى، فمنهم من يعرفها بأنها الديمقراطية الأمن واحترام حقوق الإنسان واحترام القانون؛ ومنهم من يحددها في المراقبة والمحاسبة الشراكة... الخ؛ أما في ما يخص أهميتها المرحلية، فهي تكتسبها من خلال حضورها القوي في تقارير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وتقارير البنك الدولي وغيرها من المؤسسات الدولية التي جعلتها لصيقة بمفهوم التنمية المستدامة⁽¹⁾.

والحكامة الترايبية في المغرب تعتبر دعوة صريحة إلى تجاوز حالة اللاتوازن الناتج عن أحادية صنع القرار المحلي دون مراعاة المنطق العلمي المؤسس على عناصر المشاركة في مختلف مراحل إعداد المشروع من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ، ثم التقييم والمحاسبة في إطار سيرورة تمتاز بالشفافية وحسن الأداء؛ ومن هنا، كان لابد من العمل وبشكل متوازي على تعزيز تواجد إدارات الدولة على مستوى مجموع التراب الوطني؛ وعلى النهوض باللامركزية الترايبية في سياق البحث عن التنمية.

هذا، وتتحد الأهداف والمقاصد الأساسية من الاتجاه نحو ملاءمة نظام اللاتمرکز مع احتياجات الجهوية المتقدمة، وتتبلور الرؤية وتتوجه نحو اللاتمرکز الجهوي أو ما يمكن أن نسميه بالمنطلقات المرجعية للنهوض بهذا النظام، كما أن تحديد مجموعة من الأسس والمرتكزات والمحددات الثابتة والمنطلقة من متطلبات البيئة المغربية الأصيلة يشكل في مجموعه المنطلقات البنيوية للنهوض بنظام اللاتمرکز الإداري (المطلب الأول)، مما يدعو إلى معالجة هذا النظام من منطلق المفهوم الجديد للسلطة (المطلب الثاني).

(1) المصطفى قريشي، "ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 219.

المطلب الأول: المنطلقات المرجعية والبنوية للاتمرکز الإداري.

لقد أكد تقرير الخمسينية الصادر سنة 2006 والذي رصد وضعية مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالمغرب بعد نصف قرن من الإستقلال، أن اختيار الجهوية الذي تبناه المغرب يعتبر خيارا مستقبليا، سواء لاعتبارات ديمقراطية أو إقتصادية، حيث أن المغرب الذي انخرط في هذا النهج، منذ مدة، مدعو لأن يوفر لنفسه الوسائل الكفيلة بأن يجعل الجهة تتحول فعليا إلى فضاء للتعبير والتمثيلية السياسية ومحيط مؤهل لقيادة سياسات عمومية منسقة ومندمجة.

فما فتى الملك محمد السادس يؤكد على أهمية تطوير وتجويد أساليب الإدارة الترابية لبلوغ الحكامة الترابية، مما كان له دور محوري في النهوض بنظام اللاتمرکز الجهوي؛ ويتجلى هذا الدور بالأساس في مختلف الخطابات والمبادرات التي تقودها وتبادر إليها المؤسسة الملكية في مناسبات عدة، شكلت لحظات مفصلية في تاريخ إدارة التراب بالمملكة (الفقرة الأولى). لكن في المقابل، لا يمكن إنكار دور ومساهمة باقي الفاعلين السياسيين والأكاديميين في إبراز وإظهار مكانة وأهمية وراهنية اللاتمرکز الجهوي، بل وتعتبر هي الأخرى أساسية وجوهرية ولا يمكن فهم أسباب وأبعاد وخبايا التوجه نحو اللاتمرکز الجهوي إلا بالاطلاع عليها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محورية المؤسسة الملكية.

تحتل المؤسسة الملكية مكانة هامة وأساسية داخل النسق السياسي المغربي؛ فهي توجد في قمة المؤسسات الدستورية الموجودة وتملك من الصلاحيات الدستورية ما يمكنها من القيام بدور محوري في النظام السياسي المغربي، بحيث تعتبر الخطب والتصاريح والتوجهات الملكية ذات أهمية قصوى في التأسيس للاتمرکز الجهوي، بل وتشكل لحظات مفصلية وذات أبعاد سياسية كبرى ومنبع لرسم خارطة طريق لبلوغ الحكامة الترابية، هذا ناهيك عن المبادرات التي تقودها المؤسسة الملكية والتي ترمي وتهدف بالأساس إلى تعزيز اللاتمرکز الجهوي وإرساء التنمية المحلية المستدامة والمنشودة.

أولاً: أهمية الخطب والتوجيهات الملكية.

إن ممارسة التدبير اللامركزي للشأن المحلي انطلاقاً من المستوى الإقليمي في المغرب أثبتت محدوديته وعدم ملاءمته، سواء للتنسيق مع الجماعات الترابية كوحدات تمثل اللامركزية أو للأنشطة التنموية التي تتطلب مستوى أكثر اتساعاً وتجانساً وتناسقاً حتى تؤتي أكلها في الرفع والنهوض بالمستوى المحلي⁽¹⁾. وتعتبر إشكالية الاختيار بين العمالة/الإقليم أو الجهة لقيادة الإستراتيجية التنموية وتنصيب المصالح اللامركزية، من أجل حل معضلة التنسيق بين الأجهزة اللامركزية وهياكل عدم التمركز، إشكالية حقيقية تنصب في عمق متطلبات التنمية المحلية ومستلزمات الحکامة الترابية، حيث أدت لمطارحة واقعية بين مبررات ودوافع تبني المجال الإقليمي كفضاء تم تكريسه واعتماده لعدم التركيز الإداري بالمغرب منذ الإستقلال⁽²⁾ وبين المستجدات والمعطيات الداعية إلى اتخاذ المستوى الجهوي كفضاء أكثر ملاءمة للواقع المغربي الحالي، وقد أدى ذلك إلى ترجيح الجهة بهذا الخيار باعتبارها أحسن مستوى موجود لوضع الإستراتيجية الترابية موضع التنفيذ وتحقيق الأهداف المنشودة.

والجدير بالإشارة أن اعتبار الجهة في المغرب استراتيجية جديدة للتنمية وللازمة لقيام اللامركز الواسع، كانت من وراءه أسباب ودواعي عديدة، وكانت له أبعاد كثيرة ودلالات متعددة. فالجهة احتلت على الدوام مكانة خاصة ومتميزة في فكر واستراتيجية السلطة في المملكة المغربية، وذلك قصد توسيع قاعدة تحمل المسؤولية في ظل اللامركزية واللامركزية. ومن هنا، فرضت الجهة نفسها كإطار جديد ومجال مناسب لسياسة اللامركزية الإدارية وتشجيع المشاريع التنموية.

إن البوادر الأولى للجهوية بالمغرب كانت لصيقة بمنظور المؤسسة الملكية بهدف تحديث هياكل الدولة والنهوض بمشروع الجهوية. وتعد الخطب الملكية، في هذا الصدد، محطة مهمة تعبر من خلالها المؤسسة الملكية عن التصور العام الذي سيتم نهجه برسم كل سياسة إدارية عامة سواء كانت ذات بعد جهوي أو وطني، حيث يجب الإقرار بأن الجهوية واللامركزية الإدارية يشكلان حمولة وخريطة ملكية بامتياز.

(1) - إدريس سدود: "أي تقسيم جهوي للمغرب"، مرجع سابق، ص 97.
(2) - "اللامركزية وعدم التركيز"، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998، مرجع سابق، ص 242.

كذلك، نجد أن اللاتمرکز الإداري بالمغرب كان دائما حاضرا في الخطابات والتصريحات الملكية وفي مختلف الفترات والمراحل المتعاقبة، حيث حظي هذا الأسلوب بمفهومه السياسي والإقتصادي بانشغال كبير من قبل المؤسسة الملكية منذ استقلال المغرب إلى يومنا هذا. أما بالنسبة للمستقبل، فإن الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع يعتبران محكان حقيقيان للمضي قدما في إصلاح وتحديث هياكل الدولة. ومن خلال تتبع مختلف الخطب التي تناولت هذا الأسلوب وكشفت أهميته، يتضح أن هذه الأخيرة كثيرة ومتعددة، ومن تم، فإن الإحاطة بجميع الخطابات التي تدرج في هذا الإطار مسألة غير ممكنة. لذا، سيتم الاقتصار على أكثرها دلالة وتوضيحا لمكانة نظام اللاتمرکز ودوره في تعزيز ودعم الجهوية المتقدمة.

لقد شكلت الجهة والجهوية المتقدمة مرجعا شبه دائم في الخطاب الملكي، سواء في تطوره العام أو في مختلف أبعاده وديناميته الخارجية منها والداخلية. ويمكن اعتبار الخطب والتوجيهات الملكية أهم المرجعيات التي بني عليها وضع النموذج المغربي للجهوية المتقدمة، على اعتبار أن الجهوية أخذت حيزا كبيرا في اهتمام الدوائر العليا للدولة، نظرا لأهميتها الإقتصادية والإجتماعية والإدارية والسياسية والمجالية. فالأهمية الكبيرة للجهوية خاصة في بعدها التنموي جعلتها تتبوأ مكانة مهمة ودائمة في الخطب الملكية، بل أن التوجهات الملكية تعد مرجعية أساسية وخارطة طريق محورية للتنمية الجهوية بالدرجة الأولى، حيث يتبين أن جل الخطب الملكية قد بنت ورش الجهوية المتقدمة وعلقت نجاحها على شرط تحقيق تنمية جهوية مندمجة، وتأهيل سوسيو - إقتصادي ومجالي للوحدات الترابية الجهوية انطلاقا من ضبط الأهداف الجهوية والأبعاد التنموية وآليات التدبير الجهوي للمجال⁽¹⁾.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، فلقد تعزز ورش الجهوية المتقدمة واستمد حجيته الواقعية والسياسية عند تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية التي حث عليها الملك في خطابه ليوم 3 يناير 2010 قصد وضع تصور عام للجهوية يسمح للمغرب بالانتقال من تنظيم إداري مبني على مركزية مفرطة أو "مركزية متحجرة"، حسب الخطاب الملكي، إلى نظام يتأسس على "الحكمة

(1)- المصطفى قريشي و عماد أبركان: "الحكمة الترابية بالمغرب رهان مرهون بين الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع"، مطابع الرباط نت، الطبعة الأولى، 2015، ص 60.

الجيدة المحلية والمقاربة الترابية". ومن هذا المنظور، فإن الجهوية المتقدمة المنشودة لا يمكن اعتبارها مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة تقوم بالأساس على انتهاز اللاتمرکز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

إن هذه الأهمية تبرز في كون المرحلة تتطلب مقاربة متوازنة بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري، ذلك أن الخاصية العامة لعيوب اللامركزية الإدارية بالمغرب تتمثل في ضعف التوازن في الأهمية والإهتمام المولى لكل من مبدأ اللامركزية واللاتمرکز في التطور الإداري الوطني العام. وهكذا، ما فتئ الملك محمد السادس ومنذ إعلانه عن انطلاق التحضير لورش الجهوية المتقدمة يؤكد على ضرورة تطوير وتوسيع اللاتمرکز الإداري حتى تتمكن الجهوية المنتظرة من الرقي بالتنمية المحلية وبلوغ مستوى الحكامة الترابية، باعتبار اللاتركيز لازمة للجهوية المتقدمة "لذا نعتبر أنه قد آن الأوان للعمل على تسريع مسلسل اللاتمرکز الإداري وتوسيع صلاحياته باعتباره لازمة ضرورية لمواكبة الجهوية الواسعة التي نعمل جادين على تحقيقها"⁽¹⁾. "...إننا مصممون على توطيد اللاتمرکز والجهوية مع وجوب تلازم الجهوية الناجعة، مع تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس"⁽²⁾، "...مهما وفرنا للجهوية من تقدم، فستظل محدودة ما لم تقترن بتعزيز مسار اللاتمرکز"⁽³⁾.

هذا، ويستنتج من جميع الخطب الملكية أن هناك حرص كبير وملحاح من المؤسسة الملكية على ضرورة تحديث اللاتمرکز وتوسيعه بشكل متلائم مع الجهوية المتقدمة: "وعلى الرغم مما بلغته من تقدم، فقد كان بإمكانها أن تبلغ أكثر لو تم تعضيدها بسياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز الإداري، وأن الغاية المثلى للجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع هو إعطاء دفعة قوية لنموذجنا التنموي والمؤسسي المتميز".

ولذلك، نجد أنه وفي نفس السياق، فقد دعا الملك محمد السادس الحكومة إلى الإسراع باعتماد

(1)- انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006، ص 505.

(2)- مقتطف من خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش انبعاث أمة، الجزء 52، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2007، ص 134.

(3)- انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490.

ميثاق وطني للاتمرکز الإداري "...ما دام الأمر يدخل ضمن اختصاصاتها ولا يستلزم إلا إرادتها الخاصة...⁽¹⁾"، وهو الميثاق الذي سبق أن دعا إليه الملك في عدة مناسبات⁽²⁾. ويستشف من الإلحاح والتكرار في الدعوة إلى إعداد ميثاق للتركيز الإداري أنه "سيمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللامركزية وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية في وضع المشاريع وحسن تسييرها، وذلك بموازاة مع الإنكباب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة لتفعيل التنظيم الترابي الجديد في إطار حكمة جيدة تضع التنمية البشرية في صلب اهتمامها⁽³⁾". وأن "يتم تضمين هذا الميثاق الآليات القانونية الملائمة لحكمة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولاسيما ما يتعلق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي"⁽⁴⁾.

هذا، ويتضح مما سبق إيمان المؤسسة الملكية بكون الجهوية المتسمة بنظام اللاتمرکز لازمة للنهوض باللامركزية وتحقيق الحكمة الترابية التي من شأنها إحداث التغيرات والتحويلات الإستراتيجية المناسبة تراعي متطلبات التنمية ومستلزمات الحكمة، وذلك عن طريق نهج سياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز الإداري⁽⁵⁾.

ثانيا: دور المبادرات الملكية.

من أجل إعطاء انطلاقة حقيقة وقوية للجهوية في ارتباطها بتوسيع اللاتمرکز، أقدمت المؤسسة الملكية على إطلاق مجموعة من المبادرات وفتح العديد من الأوراش الكبرى كانت لها إسهامات مهمة في توطيد دعائم اللامركزية الجهوية وتقوية اللاتمرکز الإداري، وكان لها وقع حقيقي وملحوس على التوجهات الكبرى للدولة في مجالي اللامركزية واللاتمرکز على الأقل من

(1)- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، يوم الجمعة 11 أكتوبر 2013 بمقر البرلمان.

(2)- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2008، الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى العاشرة لعيد العرش 31 يوليوز 2010، الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 57 لثورة الملك والشعب 20 غشت 2011، الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2015.

(3)- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة عشرة لعيد العرش 2013.

(4)- انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490.

(5)- المهدي بنمير: "اللامركزية والشأن العام المحلي أية أفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة؟"، مرجع سابق، ص 188.

الناحية المبدئية. وتتجلى أهمية تلك المبادرات في كونها شكلت لحظات مفصلية في تاريخ تطور الدولة المغربية. ولعل من أبرز تلك المبادرات، تقرير الخمسينية⁽¹⁾ والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وإحداث اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة.

لقد حاول تقرير الخمسينية تحليل تجربة الخمسين سنة الأولى من الإستقلال من مختلف الزوايا والمحاور معتبرا مسألة الحكامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة من بين الإشكاليات الجوهرية، سواء على صعيد المركز أو المجالات الترابية أو القطاعات العمومية أو الخاصة. وبعد استعراض مسار اللامركزية الترابية بالمغرب، خلص التقرير إلى أنه بالرغم من هذه التجربة الطويلة والمحاولات الرامية إلى تفعيل الحكامة الترابية، لم تحقق النتائج المتوخاة منها، إذ أن الإنزلاقات الحاصلة في العمليات الانتخابية والطابع العرضي وغير المستقر للتحالفات الحزبية المحلية والتكوين المتفاوت للمنتخبين وسوء التدبير والتقطيع الترابي غير الملائم، كلها عوامل، من بين أخرى، أضرت بالتنمية البشرية في العديد من الجماعات الترابية؛ وتتضاف إلى تلك المشاكل، استمرار ثقافة مقاومة التغيير المتسمة بطابعها المتمركز وبعدم إبداءها سوى لاستعداد محدود.

لقد أكد التقرير على أنه يتعين على المغرب أن يعطي نفسا جديداً للامركزية بوصفها نهجا لتوسيع نطاق الممارسة الديمقراطية وقاعدة للنخب، وكذا باعتبارها دعامة لسياسة القرب ولتنظيم مشاركة الساكنة وتجاوز بطء مساطر اتخاذ القرار؛ وأن من شأن استحضار البعد الترابي في السياسات والبرامج العمومية أن تحسن من مردودية تدخلات الدولة، كما ينبغي تعزيز سياسة اللاتمركز وتشجيع العمل المشترك ما بين القطاعات الوزارية حتى تجسد عمليا الإنتشار الترابي لعمل الدولة.

والجدير بالقول أن المغرب، وبعد أن دخل مرحلة الأوراش الكبرى والمشاريع الإستراتيجية، أصبح مدعوا، أكثر من أي وقت مضى، إلى نهج سياسة محكمة في ميدان اللاتركيز الإداري، سياسة قوامها التعاون وإشراك المجتمع المحلي والمرتفق في الشؤون المحلية، أي بلوغ ما يسمى

(1) - 50 سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025، أو ما يصطلح عليه تقرير الخمسينية. www.rdh50.ma

"بالحكمة الترابية"⁽¹⁾. فبعد الاقتناع بأن مشكل التنمية في المغرب هو مشكل حكمة بالدرجة الأولى، جاء في إطار الدعوة إلى تفعيل بنود المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كورش تنموي مفتوح، يستلزم تضافر الجهود على جميع المستويات والأصعدة، خاصة على المستوى المحلي"، وبكيفية تعتمد اللامركزية وعدم التمرکز والقرب والتدبير الجيد، بشكل يجعل من هذه المبادرة الطموحة نموذجاً للتنمية المندمجة"⁽²⁾.

إن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي أعطى الملك محمد السادس انطلاقتها في 18 ماي 2005 تهدف إلى محاربة الفقر والهشاشة وكذا الإقصاء الاجتماعي، وذلك من خلال إنجاز مشاريع دعم البنيات التحتية الأساسية وأنشطة التكوين وتقوية القدرات والتنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي، إضافة إلى النهوض بالأنشطة المدرة للدخل. وترتكز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على فلسفة وطريقة تسيير جديدتين. وفي هذا الإطار، يعتبر الخطاب الملكي المؤسس، خارطة الطريق والمرجعية الأساسية، حيث تتجلى قيم المبادرة أساساً في الكرامة الإنسانية وثقة المغاربة في دواتهم وفي مستقبل بلادهم ومشاركة المواطنين المعنيين من خلال التشخيص التشاركي وتحقيق متطلباتهم على أرض الواقع.

ومن خصائص هذا الورش الملكي، إحداث أجهزة للحكمة يراعى في تشكيلها ضمان التوازن بين كافة الفاعلين في مجال التنمية من منتخبين ونسيج جمعي وإدارة، حيث تعتبر هذه الأجهزة فضاء للتفكير والإصغاء والتشاور بين مختلف الفاعلين المحليين. كما يشكل هذا المشروع المجتمعي نموذجاً رائداً مبني على مقاربة لامركزية وسياسة ترابية هادفة.

ولا شك أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تنخرط في منطق تكاملي لا يعوض البرامج القطاعية. وفي هذا الإطار، فإن عدداً من المشاريع المهيكلية قد رأت النور من خلال تعدد مجالات تدخل المبادرة خصوصاً تلك المتعلقة بالصحة والبنيات التحتية والأنشطة المدرة للدخل وكذا التشغيل والتربية والتكوين. وبالفعل، فإن النقائنية البرامج القطاعية من أجل فعالية تسيير الشأن العام هي عامل حاسم لنجاح المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وعملياً، فإن هذا المشروع المجتمعي

(1) - عبد الغاني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكمة الجيدة"، مرجع سابق، ص 63.

(2) - انبعاث أمة، الجزء 50 القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2005، ص 130.

لا يساهم فقط في إنجاز المشاريع المهيكلية والموفرة للشغل، بل وأيضا في ترشيد الموارد والإمكانات المتاحة وتحسين الخدمات وتوسيع نشاط جميع الفاعلين في التنمية. فاللامركزية واللامركز وكذا ضرورة تجانس آليات ومنهجيات عملها كلها تحديات تطرح أمام تفعيل أمثل لمختلف السياسات القطاعية.

إن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بالإضافة إلى كونها تتوخى تحسين وضعية المواطن المغربي، سواء عن طريق التدخلات الميدانية أو عن طريق الدعم المالي والتمويل اللوجستيكي⁽¹⁾، فهي تجسد معنى مساهمة اللامركز الإداري في التنمية، حيث تستلزم إشراك جميع مكونات الإدارة المحلية بشقيها اللامركزي واللامركز. ومن هنا، أصبحت الجماعة والمقاطعة والعمالة أو الإقليم فاعلون أساسيون في اللجان المحلية والإقليمية للتنمية البشرية، وتم إسناد إنجاز المشاريع بصفة تعاقدية إلى مسؤولي المصالح اللامركزية، وذلك من أجل النهوض بتلك المشاريع في مدة قصيرة وبتكلفة أقل وفي أفضل الظروف.

أما فيما يخص اختصاصات العمال في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي يقتضي إنجازها بالضرورة تفعيل حقيقيا لنهج عدم التركيز الإداري، فقد تم منح مؤسسة العامل دورا محوريا في تفعيل فلسفة وروح المبادرة، وذلك عن طريق تخويله سلطة المصادقة على المبادرات المحلية للتنمية البشرية وفتح الإعتمادات المرصودة لها وإسناد مشاريعها بصفة تعاقدية إلى مسؤولي المصالح اللامركزية، وغيرها من الأمور الأخرى. وهكذا، يمكن القول أن مؤسسة الوالي أو العامل تعد من بين المؤسسات التي يراهن عليها المغرب بشكل كبير لتحقيق إقلاع إقتصادي وتنموي والتي ينحو التوجه العام نحو جعلها الدعامة الأساسية لنظام عدم التركيز الإداري.

وفي نفس السياق، ولاسيما في جانبه المتعلق بالسبل الكفيلة بتحديث عدم التركيز الإداري بالمغرب، فقد ورد في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية أنه ينبغي تقييم مجمل أنماط وأدوات تدخل الدولة وتنسيقها وتبديرها على الوجه الأمثل، أي أن تكون هناك مقاربة شمولية لهذا الورش

(1) - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 55.

الإصلاحي، بالإضافة إلى ضرورة وضع آليات للتتبع والتقييم الدوري لمسار اللاتمرکز في علاقته بمساري اللامركزية القطاعية والجهوية المتقدمة.

وفي إطار تمكين رؤساء المصالح اللامركزية من ممارسة المزيد من السلطات، جاء التقرير ليؤكد على ضرورة تمكين أولئك المسؤولين من القدرة على المبادرة ومن صلاحيات تقريرية تمكنهم من الإضطلاع بما يلتزمون به بكل مصداقية وعلى الإستجابة والإستباق لمتطلبات الإدارات بما في ذلك الفاعلين العموميين والخواص والمجالس المنتخبة العاملة في مجال اختصاصات ترابي واحد⁽¹⁾، إلا أن ما يلاحظ عن التقرير وبالرغم من أهميته، فهو لم يستطع الإحاطة بجميع متطلبات ومستلزمات الحكامة في مجال اللاتمرکز الإداري التي من شأنها مواكبة ورش الجهورية المتقدمة.

الفقرة الثانية: موقع الفاعلين السياسيين والأكاديميين.

لقد كشفت القراءة المتأنية في البرامج الإنتخابية للأحزاب السياسية المغربية عن حضور واضح للبعد الإقتصادي والتنموي للجماعات الترابية إلى جانب مهمتها التمثيلية وكآلية مهمة لممارسة الديمقراطية. وتكاد كل الأحزاب تلتقي في تشخيص المعضلات التنظيمية والنظامية المتمثلة في ضعف اللاتمرکز الإداري وضعف التنسيق بين السلطة المحلية المنتخبة ونظيرتها المعنية. وإذا كان لكل هيئة سياسية رؤيتها وآليات التنفيذ التي تراها مناسبة لحل هذه الإكراهات، فإن المتفق عليه، بشكل ضمني، هو ضرورة مسايرة نظام اللاتمرکز الإداري لنظام للجهورية، والذي يعد من الإصلاحات المهمة والمستعجلة والأساسية في هذه المرحلة. وتبعاً لذلك، نرى أن مكانة الأحزاب السياسية في تفعيل المقاربة الجهورية لنظام اللاتمرکز لا يمكن إنكاره رغم كل الإنتقادات الموجهة إليها في هذا المجال (أولاً)؛ أما دور الملتقيات العلمية وبخاصة المناظرات الوطنية للجماعات المحلية التي تنعقد دورياً في المغرب، فقد كان لها، هي الأخرى، دور أساسي وفعال في الكشف عن أهمية اللاتمرکز الجهوي (ثانياً).

(1) - المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهورية، تقرير حول الجهورية المتقدمة، تمت الإشارة إليه سابقاً، ص من 42 إلى 49.

أولاً: مكانة الأحزاب السياسية.

إذا كانت المؤسسة الملكية فاعلا أساسيا ورئيسيا في الساحة السياسية بالمغرب، فإن ذلك لا يعني استفرادها بذلك، بل يوجد إلى جانبها فاعلين آخرين، وإن كانوا أقل منها أهمية ومكانة ومركزا، ونقصد هنا الفاعلين السياسيين والأكاديميين. وهكذا، وارتباطا بما سبق، فإن كانت الجهوية المتقدمة قد أضحت إحدى الإهتمامات الكبرى للمؤسسة الملكية، وذلك من منطلق الإقتناع بالأهمية الإستراتيجية الجهوية في التنمية، ومن منطلق ضرورة إشراك الجميع في بلورة تصور متكامل وشمولي للجهوية المتقدمة في علاقتها باللاتمركز الإداري، فإن أولى التشكيلات السياسية المعنية مباشرة بهذه المشاركة هي الأحزاب السياسية التي من المفترض أنها المطالبة بالبحث والإجتهاد في بلورة تصورات للمسألة الجهوية. وذلك ليس فقط في إطار المشاورات التي أطلقتها الدولة من خلال اللجنة الإستشارية للجهوية حول رؤية الأحزاب للجهوية، بل من خلال تصوراتها ومدى قدرة تلك الأحزاب على مواكبة هذا المشروع الإصلاحى الجوهرى؛ ويتضح ذلك الأمر من خلال تأكيد الملك على: "...أهمية انخراط الأحزاب السياسية في حسن بلورة وتفعيل حكمة دستورية جيدة"، "... وأن لا يقتصر دورها على تقديم تصورات أمام لجنتم الموقرة، وإنما أن تكون مشاركتها موصولة في هذا الإصلاح الهيكلى من بدايته إلى نهايته..."⁽¹⁾.

لقد استرعت مسألتي الجهوية واللاتمركز الإداري اهتمام العديد من الأحزاب المغربية. ومن أجل استجلاء هذا الإهتمام، سنركز على دراسة وتحليل مساهمات واقتراحات وتصورات بعض تلك الأحزاب المقدمة إلى اللجنة الملكية الإستشارية حول الجهوية المتقدمة. وكملاحة أولية، فقد أجمعت كل الإتجاهات السياسية على ضرورة وأهمية اللامركزية الجهوية المقرونة باللاتمركز الواسع في التنظيم الإداري والمجالى المغربى، إلا أن هذا الإجماع لا يمتد إلى جوهر موضوع الإصلاح الجهوى والإدارى الحالى، فهناك العديد من التباينات والإختلافات في البناء النظرى والتصور التنظيمى لهذا الإصلاح. فالمواقف تختلف باختلاف المرجعية السياسية للأحزاب المغربية.

(1) - في خطاب تنصيب اللجنة الملكية الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، أشير إليه سابقا.

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف تصورات الأحزاب الوطنية المقدمة إلى اللجنة الاستشارية للجهوية والتي تم الإعلان عنها تتقاطع في العديد من الإقتراحات الأولية، حيث أن معظمها تشدد على إشراكها الفعلي في هذا الورش الإصلاحي الذي يعد قضية وطنية سياسية إدارية وتنموية بامتياز وموعدا تاريخيا غير مسموح بتفويته؛ فهو يتجاوز الإصلاحات الإدارية والإجراءات التقنية والتعديلات الجزئية لقانون الجهة السالف الذكر، باعتباره تغييرا هيكليا يستدعي مراجعة شاملة لتوزيع السلطة والثروة وآليات إنتاج النخب وتنظيم العلاقة بين المركز والجهات وتقسيم ترابي يستجيب لتطلعات ساكنة ومواطني الجهة.

ومن أبرز ما تم التوقف عنده، إن ضمنا أو صراحة، مذكرات الأحزاب الوطنية المشاركة منها وغير المشاركة في الحكومة حول ورش الجهوية المتقدمة الذي بادرت الدولة إلى فتحه هو أن الديمقراطية بالمغرب تعيش تعثرا انعكس سلبا على العلاقة بين المواطن والمجتمع السياسي، وبذلك، تقاطعت أو التقت وجهات نظرها في العديد من المقترحات من أهمها ما يلي:

- القيام بإصلاحات سياسية ومؤسسية ودستورية واضحة وعميقة.
- مراجعة عميقة للتقطيع الترابي بناء على معطيات جغرافية وطبيعية وبشرية وبيئية ومناخية تأخذ بعين الاعتبار المقومات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية مع توسيع الإختصاصات وتفصيل الصلاحيات الجهوية في مختلف المجالات المرتبطة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.
- إفراز جميع المؤسسات المخول لها قانونا صلاحيات تدبير الجهة عبر صناديق الإقتراع، إما بالإقتراع المباشر أو من قبل أعضاء مجلس الجهة مع تحويل نظام الوصاية إلى آلية للتنسيق بين الإدارة المركزية والمؤسسة الجهوية.
- تمكين الجهة من التصرف في ثرواتها الذاتية وتطويرها مع منحها بعض الموارد من طرف الدولة المركزية لخلق الثروات المؤهلة لتنميتها وإحداث آليات قانونية تسهم في إقرار ضمان مبدأي التضامن والتكامل بين الجهات.

إن التناول والمعالجة المنطقية لمختلف تصورات وتوجهات ومحددات الجهوية المتقدمة لدى الأحزاب السياسية المغربية، تقتضي اختيار نماذج من مذكرات الأحزاب المقدمة إلى اللجنة الملكية ودراساتها واستخلاص أهم التصورات والمقترحات التي أتت بها، وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

- حزب الاستقلال⁽¹⁾.

لقد أكد حزب الاستقلال على أن مشروع الجهوية، يجب أن يستثمر كل التراكمات الإيجابية التي حققها المغرب في مجال الديمقراطية المحلية، وأن يتجاوز أيضا كل الإختلالات التي أفرزتها الممارسة، وذلك بالإنقال إلى اعتماد نظام جديد للجهوية بمحتوى ديمقراطي أعمق ووفق هندسة ترابية ومجالية جديدة وبترسخ مضمون اقتصادي واجتماعي وثقافي يبنى على سياسة القرب ويستجيب لحاجيات الجهات ومتطلباتها في تحقيق تنمية جهوية مندمجة شاملة ومستدامة ويتيح الفرص أمام مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام الجهوي.

ويؤكد حزب الاستقلال كذلك على ضرورة إعادة صياغة علاقة الدولة بالجهة وفق منظور جديد يجعل من الجهة قطبا إقتصاديا للتنمية المندمجة ورافعة للتنمية البشرية والرقى الاجتماعي، عبر نقل اختصاصات واسعة من الدولة إلى الجهات مع تحويل الإعتمادات المالية الكافية والموارد البشرية اللازمة للاضطلاع بالإختصاصات المنقولة إليها. ولنجاح الجهوية المتقدمة، يرى حزب الاستقلال ضرورة مواكبة إرساء مشروع الجهوية المتقدمة بإصلاح عميق للتركيز الإداري، إذ لا يمكن تصور جهوية ناجعة بدون سياسة فاعلة للتركيز الإداري قوامها دعم وتقوية البنيات الإدارية اللامركزية وتفويض صلاحيات واسعة لها من الإدارات المركزية عبر اعتماد آلية التعاقد؛ كما ينبغي إعداد الإطار القانوني والتنظيمي الملائم ومواكبة الجهوية بإصلاحات عميقة تروم تقوية التركيز الإداري ودعم المالية الجهوية.

(1) - مذكرة حزب الاستقلال المرفوع إلى اللجنة الاستشارية للجهوية، ص 3-5. المنشورة بالموقع الإلكتروني للجنة الاستشارية للجهوية، المشار إليه سابقا.

- حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية(1).

لا يختلف هذا الحزب كثيرا في تصوره للجهوية عن حزب الإستقلال، حيث يقترح ضرورة إصلاح المرجع الدستوري المؤطر لعمل المؤسسات وتفاعلها وتجانسها وتوازنها، بالإضافة إلى إصلاح هياكل الدولة وتحديثها للتوفيق بين مستلزمات الشرعية الديمقراطية ومستلزمات النجاعة التدبيرية والبناء الترابي المعقلن والمتوازن.

ويرى هذا الحزب أن الجهوية هي، أولا وقبل كل شيء، مسار ينبغي بناؤه تدريجيا، وليس وضعا قارا يجب أن نقف عنده. لذلك، فإن الأمر لا يتعلق بتحسين أو تنظيف النص القانوني الحالي، بل ينبغي وضع مشروع الجهوية في إطار رؤية شمولية لإصلاح الدولة في هياكلها وتنظيمها وطرق انتقالها من منظور يجعل من تعميق اللامركزية الجهوية محركا ومحفزا لإعادة تموقع الدولة على المستوى المركزي والترابي. ويؤدي هذا المنظور إلى اعتبار مسلسل اللامركزية والتركيز على المستوى الجهوي بمثابة ركيزتين لتوازن مؤسساتي جديد خاضع لنظام حديث للمسؤولية السياسية بين مختلف الفاعلين مركزيا ومحليا. وفي هذا الإطار، يقترح الحزب أن يخضع ورش التركيز الإداري لمبدأ توجيهي حديث وديمقراطي يجمع ما بين ضرورة تقوية السياسات العمومية وإقرار نظام للمسؤولية السياسية بين مختلف الأطراف.

- حزب العدالة والتنمية(2).

أما تصور حزب العدالة والتنمية فيتمركز حول احتفاظ الدولة بحق التدخل في القطاعات التي ستقوت إلى الجهة عبر سياسات وطنية لضمان الثوابت وتحقيق أهداف الإنسجام والتكامل. كما اقترح الحزب أن يمثل الوالي الدولة على مستوى الجهة وأن تحتفظ الحكومة المركزية باختصاصات التوجيه والرقابة والتنسيق بين الجهات، فضلا عن إقرار آلية للتشاور والإشراك مع الجهات فيما يخص العلاقات الخارجية ذات الأثر على القطاعات التي جرى تفويضها للجهات.

ويرى هذا الحزب كذلك بأن ذلك النموذج الجهوي المغربي ينبغي أن يحقق عدة أهداف

(1) منشورات م.م.إ.م.ت، الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 225، 2010، ص111-119.
(2) "الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن"، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 225، سنة 2010، مرجع سابق ص102-110.

كبرى أهمها إرساء نظام ديمقراطي جهوي يعزز الديمقراطية الوطنية ويضمن فرز مؤسسات جهوية منتخبة وقوية وذات اختصاصات فعلية وتعميق مسلسل اللامركزية واللامركز والانتقال به ليكتسب أبعادا اقتصادية وسياسية وثقافية وتنموية.

- حزب الاتحاد الدستوري والتجمع الوطني للأحرار⁽¹⁾.

لقد ركز حزب "الاتحاد الدستوري" و"التجمع الوطني للأحرار" في تناولهما للجهوية، ضرورة مسايرة التوجه المستقبلي للديمقراطية وتحرير المبادرة في إطار تحديد المسؤوليات والإحتكام إلى دولة الحق والقانون وتأسيس جهوية موسعة تركز على دعائم أساسية وتنتمتع بصلاحيات التدخل والتقنين والتحكيم وهيآت منتخبة تتشكل في حياة تنفيذية وتداولية مع تقطيع مجالي جهوي مندمج ومتوازن مقرون بنظام لامركز إداري فعال، مما يجعل من مشروع الجهوية ورشا كبيرا لتحقيق التنمية المندمجة ومدخلا إستراتيجيا لإعادة النظر في أسلوب ممارسة السلطة الإدارية والإقتصادية والمالية وإعادة توزيعها بين المركز والجهات.

هذا، ويلاحظ أن غالبية تصورات هذه الأحزاب لم تخرج عن المحددات والمرتكزات التي وضعها النظام السياسي في تصوره للجهوية المتقدمة، بل جاءت المذكرات مفصلة وشارحة وموضحة للخطوط العريضة للتصور الملكي في هذا المجال.

ثانيا: أهمية الملتقيات العلمية.

إن دعم وتطوير مسلسل اللامركزية المتوقف على نهج سياسة فعالة على مستوى اللاتركيز الإداري قد تم التنبيه إليه في المغرب منذ بداية التجربة اللامركزية. ولعل ما يؤكد ذلك أن جميع المناظرات الوطنية للجماعات الترابية⁽²⁾ التي انعقدت منذ سنة 1977، أكدت على ضرورة تطوير أسلوب اللاتركيز الإداري كشرط يتوقف عليه تطور اللامركزية.

ولا بد من القول أن الهوة الموجودة بين اللامركزية واللاتركيز الإداري وانعكاساتها السلبية

(1) - مذكرة مشتركة لحزب الاتحاد الدستوري والتجمع الوطني للأحرار المرفوعة إلى اللجنة الاستشارية للجهوية، المنشورة بالموقع الإلكتروني للجنة الاستشارية للجهوية.

(2) - وزارة الداخلية أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 73.

على تدبير الشأن العام المحلي، هي التي كانت وراء عقد تلك المناظرات منذ 1977 إلى الآن والتي كانت، حسب الجهات الرسمية، تهدف إلى إيجاد الآليات الضرورية والصيغ العملية لإنجاحهما⁽¹⁾. فإذا ما تم تحليل الكلمات والمفاهيم التي اتخذت كشعار لمختلف المناظرات الوطنية للجماعات المحلية مثلا من حيث الشكل، نجد أنها كلمات تصب في معنى واحد. فالتعاضد والتمازج والتشارك والمسؤولية والتطابق، كلها معاني تؤكد أن اللاتركيز لازمة لقيام اللامركزية، وجميعها تدل على أن الأسلوبان متلازمان إلى حد كبير.

لكن وبالرغم من التوصيات والرؤى الجريئة التي خرجت بها تلك المناظرات والملتقيات، إلا أن أسلوب اللاتركيز الإداري بالمغرب بقي دائما على الهامش، وظل دائما حبيس تلك الرؤية الضيقة خاصة على المستوى الفعلي والممارساتي، بحيث مازال هذا الأسلوب ينظر إليه البعض على أنه "اغتيصاب للسلطة وإفقاد لهيبة الإدارة المركزية". ومن ثم، يتم دائما "عرقلة" أي سياسة حقيقية يتم السعي إليها في مجال عدم التركيز الإداري. كما أن السياسة المنهجية المتبعة في مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب بقيت منهجية قاصرة وارتجالية وضعيفة، بحيث تقوم على ردود الأفعال وعلى القرارات المنفردة والمنعزلة حسب كل مرحلة من المراحل، وحسب كل قطاع من القطاعات الوزارية، وهو الأمر الذي دعا إلى التفكير في إعداد ميثاق وطني للتركيز الإداري والذي تم فعلا إصداره نهاية سنة 2018 بهدف معالجة هذا الوضع المتأزم.

الفقرة الثالثة: المنطلقات البنيوية.

إن الحكامة الترابية في المغرب تعتبر دعوة صريحة إلى تجاوز حالة اللاتوازن الناتج عن أحادية صنع القرار المحلي دون مراعاة المنطق العلمي المؤسس على عناصر المشاركة في مختلف مراحل إعداد المشروع من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ، ثم التقييم والمحاسبة، في إطار سيرورة تمتاز بالشفافية وحسن الأداء. ومن هنا، كان لابد من العمل وبشكل متوازي على تعزيز تواجد إدارات الدولة على مستوى مجموع التراب الوطني وعلى النهوض باللامركزية الترابية في سياق البحث عن التنمية.

(1) - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 450.

ويعد الحفاظ على وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي (أولا) من أحد الهواجس الأساسية الموجودة لدى الدولة المغربية على المستوى المحلي، فمنذ أن تضاعفت مسؤولياتها في تسعينيات القرن الماضي، ومنذ أن تزايد عدد المتدخلين في التدبير العمومي لا سيما على المستوى المحلي، والدولة تعاني إشكالية غياب التناسق في تدخلات الفاعلين المختلفين في التدبير العمومي وبالخصوص في التدبير الترابي. وتبعاً لذلك، يعتبر الحفاظ على وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي إلى جانب ضبط المجال ودعم المنتخب المحلي على المستوى الجهوي (ثانياً) من أهم أهداف تعزيز تواجد إدارات الدولة على مستوى مجموع التراب الوطني، ومن أبرز الأسباب والدوافع التي فرضت الإتجاه نحو تكريس الجهوية المدعومة باللاتمركز الإداري.

أولاً: الحفاظ على وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي.

إن التطور الذي عرفه المغرب في العديد من الميادين والمجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خلال تسعينيات القرن الماضي، والتحولات التي عرفها على جميع الأصعدة والمستويات المركزية واللامركزية، قد فرض بذل مجهودات إضافية وجهوداً مضاعفة، من أجل مواكبة ومسايرة تلك المتغيرات. ومن ثم، كان لا بد من التأكيد على المستوى السياسي والخطابي على ضرورة وأهمية السعي نحو الاندماج والتعاون والتكامل بين مكونات الإدارة الترابية بشقيها المنتخب والمعين⁽¹⁾، وذلك قصد ضمان وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي، حتى يكون منطلقاً ودعامة أساسية لتكامل السياسات العمومية على المستوى المركزي.

ويلاحظ أن من مظاهر التعقيد داخل المجال الجهوي التي فرضت التوجه نحو دعم اللاتمركز الجهوي، هو وجود عدد كبير من المتدخلين في شتى المجالات التي تقدم الخدمات للمواطنين. فالجهة في المغرب تشكل مجالا كبيرا يضم في داخله عددا كبيرا من الأجهزة الإدارية والمتدخلين والمرافق التي يصعب حصرها، وكل مرفق من تلك المرافق يشهد عدة مستويات من التدخل: السلطة المركزية، سلطة اللاتركيز، الجماعات الترابية بمختلف أصنافها والتي تحيل

(1) - بوجمعة بوعزاوي: "توزيع الاختصاص بين الجماعات المحلية، تداخل أم تكامل؟ منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2006، ص 86.

بدورها إلى فاعلين من نوع آخر يتمثل في المنتخبين بالمجالس المحلية، وما يعنيه ذلك من تعدد انتماءاتهم السياسية وتوجهاتهم واختلاف مشاربهم الأيديولوجية وانعكاس ذلك على التدبير والإدارة الجهوية.

وفي هذا السياق، ومن أجل مواكبة التحولات المتسارعة في شتى الميادين، ولما كان المغرب مدعوا إلى تجديد نظامه وتنظيمه الإداري باستمرار، فإن الدولة بادرت إلى تغيير دستور 1996 بدستور 2011 والذي استهدف إعطاء نفس جديد للممارسة الإدارية عبر تفعيل المؤسسات الدستورية لمواكبة مظاهر التطور والحدثة، وقد كان لميداني اللاتركيز واللامركزية الجهوية نصيب واسع من الإصلاح واهتمام أساسي في هذا التغيير الدستوري، وذلك من خلال العمل على تقوية اللاتركيز وإعادة النظر في مركز العامل ووظيفته في الإدارة الترابية للدولة وفي المستويات الثلاثة للإدارة المحلية المنتخبة.

هذا، وتندرج مجمل هذه التدابير في إطار الجهود المبذولة من أجل تكريس وترسيخ الجهوية المتقدمة واللامركز الواسع، حيث ضرورة الحفاظ على وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي، وحيث ضرورة تزويد الدولة بجهاز إداري فعال يستجيب لسياسة تدخلها في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، بحيث يستطيع هذا الجهاز الإضطلاع بمهام تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف العامة⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق، كان لابد، من أجل النهوض بهذه الأعباء والمسؤوليات، من بذل جهود لتقوية الإدارة المحلية بشقيها المنتخب والمعين. فالمسألة تقتضي وضع ضوابط في تصريف الشؤون العامة ما بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية اللامركزية الممثلة لها على الصعيد المحلي، إذ يستحيل عمليا أن تقوم الأجهزة المركزية لوحدها بضمان تأدية المهام الإدارية في شتى أرجاء التراب الوطني خاصة أمام تعقد وتشعب المصالح العمومية، ولا بد من التوفر على قنوات محلية لتصريف هذه المهام ومواصلة عمل الأجهزة المركزية؛ وتتجسد هذه القنوات في إطار

(1) أحمد قيوضي: "العلاقة بين الإدارة المركزية والمرافق الخارجية"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط،

1976-1977، ص10.

مجموعة متكاملة تسمى في غالب الأحيان بإدارة عدم التركيز والمتمثلة في مجموع المصالح غير الممركزة والتابعة للإدارات المركزية والتي تتجلى في مختلف المندوبيات والنيابات والمفتشيات الإقليمية أو الجهوية المكلفة في حدود اختصاصها بتمثيل الوزارات على الصعيد المحلي.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول أن مسألة التوجه نحو نظام اللاتمرکز الجهوي بالنسبة للمغرب تعتبر حتمية واقعية فرضتها ظروف وعوامل يمكن تصنيفها ضمن المكونات البنيوية للنموذج المغربي للإدارة المحلية الترابية.

ثانياً: ضبط المجال ودعم المنتخب المحلي على المستوى الجهوي.

إن دراسة النخبة المحلية وعلاقتها بالإتجاه نحو تقوية اللاتمرکز الجهوي تكتسي أهمية بالغة لإعتبارات عدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، أن النخبة تعد المكون الرئيسي في نظام الحکامة الجهوية. فالمنتخب المحلي يعتبر المستهدف الأساسي بالدعم والتعزید من خلال نظام اللاتمرکز. ويعتبر، في المقابل، الممارس والمجسد الأساسي للديمقراطية المحلية.

وموازاة مع ذلك، فإن تصور الديمقراطية المحلية بكل تجلياتها، يجب أن يرقى بالمنتخبين ليس إلى موقع مركز متخذي القرار الإقتصادي والفاعل السياسي النشط في نمو الجهة كجماعة ترابية وتدير شؤونها ومواردها البشرية والمالية فقط، بل إن التصور الحقيقي الذي ينسجم أكثر مع روح ومنظور اللامركزية المحلية كقاعدة للديمقراطية المحلية، هو أن يكون المنتخب المحلي قادراً على التسيير والتدبير والممارسة الديمقراطية الفعلية⁽¹⁾. لكن في التجربة المغربية، ومع الأسف الشديد، يشكل ذلك المنتخب المحلي، في الكثير من الأحيان، حجر عثرة في طريق التنمية الترابية، بل هو من العقبات الكؤود التي تحول دون نجاعة وفعالية النظام الإداري المحلي.

والواقع، فإن تحقيق لا مركزية ترابية حقيقية وحکامة محلية وفي ظلها جهوية رائدة وفعالة، رهين بقدرة المنتخب المحلي على إدارة شؤون جماعته الترابية بجودة ونجاعة وفعالية، ومرهون

(1) - بهيجة هسکر: "الجماعة المقاوله بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 5، 2010، الطبعة الأولى، ص 96-97.

كذلك بقدرته على استيعاب مضامين وأسس اللامركزية الترابية الإدارية⁽¹⁾، وهو الأمر الذي يتوقف عموماً على مستوى النضج السياسي للمنتخبين بالجماعات الترابية.

وبالرجوع إلى واقع الممارسة، نجد أن التجربة أثبتت ضعف ومحدودية دور المنتخب المحلي في مجال تدبير شؤون جماعته الترابية، وبالأحرى أن يكون له دور في إنجاح الجهوية المتقدمة. ولعلها كثيرة وعديدة هي الأسباب التي تقف وراء تلك المحدودية، حيث منها ما يتعلق بعوامل ذاتية، ومنها ما له علاقة بمعطيات موضوعية ومكونات أو متغيرات بنيوية عميقة. ويعد التكوين السياسي والثقافي أهم عامل حاسم في تحديد مكانة المنتخبين⁽²⁾ داخل المجتمع المحلي، لاسيما في تحديد موقعهم ومواقفهم.

وإذا كانت النخبة المحلية وفي إطار وظيفتها النيابية مطالبة، بل ملزمة بممارسة نوع من الرقابة السياسية على بعضها البعض⁽³⁾، باعتبارها ممثلة للسكان المحلية ومؤتمنة على مصالحها، فإنه بفعل احتلالها لتلك المكانة الإستراتيجية داخل النسيج المؤسساتي المحلي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الحكامة الترابية عموماً. وهكذا، تعتبر مسألة ضعف النضج السياسي للمنتخب المحلي ورغبة الدولة الدائمة في ضبط المجال الترابي والتحكم في تلاييب الديمقراطية المحلية، من بين الأسباب والمحددات الأساسية التي لا يمكن إنكارها للتوجه حتماً نحو تعزيز نظام اللامركزية على المستوى الجهوي.

وقد يكون من نافل القول التأكيد هنا على أن وظيفة المستشارين المحليين لا تنحصر في تمثيل السكان فقط، بل ترتبط بالأساس بالدور التدبيري والرقابي المحلي الذي ينبغي أن يلعبه المنتخب للرفع من مستوى الجماعة الترابية خاصة على مستوى الجهات، إلا أن ذلك غير موجود على أرض الواقع؛ فالتخلف السياسي والثقافي للمنتخب المحلي يعد حاجزاً رئيسياً للممارسة الفعلية

(1) - جعفر علوي: "تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزية بالمغرب"، منشورات م م م ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001، ص من 111 إلى 120.

(2) - محمد بوجيدة وميلود بوخال: "نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة"، بدون مطبعة وبدون دار النشر، الطبعة الأولى 1999، ص 90.

(3) - عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2014-2015، ص 283.

للإختصاصات التدبيرية⁽¹⁾.

وإلى جانب ذلك، أو بالأحرى الأدهى من ذلك، فإن تدني مستوى النضج السياسي للمنتخبين وعدم قدرتهم على فهم مقتضيات النصوص القانونية، وكذا العجز عن إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل بسبب عدم الدراية وعدم الإلمام بأمور التسيير والتدبير للشأن العام المحلي - خاصة أمام تعدد المسؤوليات وثقلها - أدى بشكل حتمي إلى إضعاف إستقلالية الجماعة الترابية. وتبعاً لذلك، فرض اللاتمركز الجهوي نفسه بشكل كبير حيث من خلاله يمكن تقديم الدعم والإعانة والمساعدة للمنتخبين الجهويين، حيث الريادة على مستوى برامج التنمية، وحيث تواجد المشاريع الكبرى.

والجدير بالملاحظة أن هشاشة وضعف النضج السياسي للنخب المحلية وضعف مستواها هو الذي يفشل مفعول القوانين ويقزمها، حتى وإن كانت تلك القوانين في المستوى المطلوب. بل إنه لمن شأنه أن يؤدي إلى عدم الجدوى من ثنائية الأغلبية والمعارضة داخل المجالس الجهوية، ومن تم، محدودية أو حتى غياب الرقابة السياسية. فضعف المستوى السياسي والأخلاقي لدى النخب المحلية هو الذي يجعل المجالس المحلية مجرد مجالس شكلية وصورية، تجمع في عضويتها نخباً سياسية ضعيفة، همها الأول والأخير هو البحث عن مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة المحلية دون اعتبار لأي التزام أخلاقي أو حزبي بهذا الخصوص أو حتى مسؤولية وطنية.

إن هذا الأمر يعتبر ظاهرة مرضية خطيرة لها انعكاسات وخيمة على استقرار المجتمع وعلى الدولة ككل، وذلك لاعتبار الترابط الموجود بين المحلي والوطني، وبالنظر إلى ارتهان الحكامة المحلية بمكوناتها لإرادة المنتخبين⁽²⁾، حيث تظل المجالس الجماعية المنتخبة مضطربة سياسياً وغير منسجمة وظيفياً وضعيفة من حيث التدبير والحكمة. ومن هنا، يتشجع المركز - لا محالة - على إعمال وتشديد آليات الوصاية والرقابة الإدارية، وهو الأمر الذي يشكل، في حد ذاته، أبرز إختلال في منظومة الحكامة المحلية، بل هو أول أسباب إضعاف مسار اللامركزية الترابية في المغرب كأحد المظاهر والتجليات الأساسية للممارسة الديمقراطية.

(1)- توفيق السعيد: "الصفقات الجماعية وانعكاساتها على التنمية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، 2001-2002، ص 254.

(2)- محمد بوجيدة وميلود بوخال: "نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة"، بدون مطبعة وبدون دار النشر، الطبعة الأولى 1999، ص 60.

إن المشاكل المرتبطة بالمنتخبين التي تقف عائقا أمام القيام بدورهم ومساهمة الفعالة في مسلسل التنمية المحلية عديدة ومتعددة، منها ما هو مرتبط بعوامل ثقافية وسياسية وتاريخية، ومنها ما يرتبط بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية وغيرها؛ إلا أن أبرز تلك الإشكالات والمشاكل هو تفشي تركية الأحزاب للأشخاص القادرين على حصد الأصوات وضمان الحصول على أكبر عدد من المقاعد، بصرف النظر عن سلوكهم وأخلاقياتهم⁽¹⁾. بل يتم تركية بعض المنتخبين حتى وإن كانوا من الأعيان وتجار الأصوات وسماسرة الانتخابات أو كانوا من المتورطين والمساهمين في تفشي وتنامي الظواهر الاجتماعية المشينة كالزبونية والمحسوبية والرشوة وضعف الحس الوطني وغيرها من الأوصاف المشينة.

ولعل مما يزيد ذلك الوضع تكريسا وتفاقما وتأزماً هي ظاهرة تدني الممارسة الحزبية بالمغرب وضعف الثقافة الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية نفسها. إذ يعاني المشهد الحزبي المغربي - إلى جانب مشاكل أخرى - من ظاهرة الإنشقاقات المستمرة والتحالفات السياسية الغريبة والمؤقتة وتناسل الأحزاب الجديدة⁽²⁾ وتدني الممارسة السياسية بمفهومها الدقيق، حيث بات الحصول على أكبر قدر ممكن من الأصوات هو الشغل الشاغل لبعض رؤساء الأحزاب إن لم يكن لمعظمها، وهو ما فرض التفكير في إصلاحات جوهرية تهدف معالجة هذا الوضع.

الفقرة الرابعة: اللاتمرکز الإداري وآفاق الجهوية المتقدمة.

لقد جاء إصدار المرسوم رقم 17-618-2 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26) دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري في إطار مقارنة ترايبية قائمة على اللامركزية وتفعيل ورش الجهوية المتقدمة التي نص عليها دستور 29 يوليوز 2011، والاستجابة لحاجيات السكان على المستوى الترابي وتقريب الإدارة من المرتفقين، وهو ما يقود إلى البحث في العلاقة بين اللاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة (أولاً)، قبل التطرق لدور ميثاق اللاتمرکز الإداري في إرساء التكامل بين المصالح اللامركزة والجماعات الترابية (ثانياً).

(1) - طارق أتلاني: "الحكامة الحزبية بالمغرب"، م.م.ف.س.ق، العدد 8، 2008، ص 19.

(2) - محمد الرضواني: "الحداثة السياسية في المغرب، إشكالية وتجربة"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، بدون دار النشر، الطبعة الأولى، 2009، ص 51.

أولاً: علاقة اللاتمرکز الإداري بالجهوية المتقدمة.

بالرغم من التحولات والتطورات المهمة التي عرفها نظام اللامركزية بالمغرب من أجل تقريب الإدارة من المواطنين وإشراكهم في تسيير الشأن العام وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم في إطار سياسة تشاركية وتنموية بالدرجة الأولى، فإن نظام عدم التركيز الإداري ظل يعاني حالة من التخلف والجمود، سواء على مستوى النصوص التنظيمية له أو على مستوى المؤسسات الساهرة على تطبيقه أو على مستوى الإمكانيات المرصودة لتفعيله؛ وهذا ما كان له تأثير سلبي على الجهود المبذولة من أجل تطوير وتدعيم اللامركزية نظراً للعلاقة التكاملية التي تربط بين هذه الأخيرة ونظام اللاتمرکز الإداري⁽¹⁾؛ وتبرز علاقة الجهوية المتقدمة بميثاق اللاتمرکز الإداري من خلال سعي هذا الأخير إلى مواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بتكامل وانسجام مع برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي.

وتتولى المصالح اللامركزية على صعيد العمالة أو الإقليم مهام تنفيذ السياسات والبرامج العمومية الحكومية مع تقديم الدعم والمساعدة اللازمة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها من أجل مساعدتها على الإضطلاع بأدوارها التنموية؛ وهذا ما يتطلبه خيار الجهوية المتقدمة الذي تبناه المغرب وأقره من خلال الدستور 2011. فهذا النموذج من الجهوية وفق التصور العالمي، يقوم على ثنائية المشاركة في الفعل العمومي، وليس توحيداً بما يؤدي إلى إخفاء التكامل والترابط المطلوب بين التدبير الترابي والسياسات العامة التي يتم إقرارها على المستوى المركزي. وعلى هذا الأساس، فالجهوية المتقدمة لن تستقيم بدون تمرکز إداري فعال في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

إن ميثاق اللاتمرکز الإداري يسعى إلى الانتقال من الوضع المتسم باحتكار الإدارات المركزية لمختلف السلطات والإختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل تتحول معه المندوبيات والمصالح الخارجية إلى مجرد أدوات للتنفيذ الآلي وجمع المعطيات في ظل ضعف

¹ - منية بنلمليح: "إدارة القرب في المغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد مزدوج 134- 135 غشت 2017، ص 101.

الهامش المتاح أمامها لإتخاذ القرارات⁽¹⁾، إلى وضع جديد تنتقل فيه المبادرة إلى المصالح اللامركزية في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي في إطار نظام للتدبير تتبوأ فيه الجهة مركز الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي.

فالجهة، بصفتها جماعة ترابية، تشكل قاعدة لإعادة النظر في مفهوم الدولة وتحديد اختصاصاتها على المستوى الترابي من جهة، واختصاصات الجماعات الترابية من جهة أخرى. ويهدف هذا التوجه إلى تقليص أعباء الدولة ذات الطابع المحلي أو الجهوي حتى تتفرغ لممارسة وظائفها الأساسية التي تتجسد في التحفيز والتنظيم والمراقبة وإسناد المسؤوليات وتدبير المصالح العمومية وتنشيط التنمية المحلية والوحدات الترابية على مختلف المستويات مع تدعيمها بالموارد العمومية الضرورية. كما يظل اللاتركيز الإداري وسيلة مجدية لإحلال الحوار المباشر بين الدولة والجماعات الترابية في ظل ما منحها دستور 2011 والقوانين التنظيمية الخاصة بها من إختصاصات جديدة.

والجدير بالذكر في هذا الصدد، أن اللاتركيز الإداري كان مطلباً وهدفاً ملحا منذ المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء في يونيو 1989 بهدف تعزيز دور الدولة محلياً وإقامة توازن حقيقي بين الجماعات الترابية والإدارات اللامركزية⁽²⁾. فنجاح اللاتركيز يتطلب من الدولة إلزامها محلياً من خلال إدارات لا ممرضة ذات اختصاصات فعلية، بحيث يؤدي ذلك إلى إقامة حوار مجدي وبناء بين المنتخبين المحليين وبين ممثلي الدولة المحليين وإنشاء علاقات أوثق بين الدولة والجماعات الترابية، أي تحقيق التكامل المطلوب بين المؤسسات اللامركزية والمصالح اللامركزية في إطار جهوي، كنمط لتسيير وتنظيم الإدارة وأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتجاوز معضلة الفوارق المجالية والتباينات البنيوية⁽³⁾.

¹ - رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب"، عدد 6 / 2010، ص 195.
² - "اللامركزية وعدم التركيز"، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، 19 - 21 أكتوبر 1998، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، العدد 25، الطبعة الأولى 1999، ص 202.
³ - عبدالواحد مبعوث: "التنمية الجهوية في عدم التركيز الإداري واللامركزية"، مرجع سابق، ص 296.

ثانيا: اللاتمرکز الإداري وإرساء التكامل بين المصالح اللامركزية والجماعات الترابية.

لقد أكد الدستور المغربي ل 29 يوليوز 2011 على الخيار الجهوي ووضع مجموعة من الأسس والمرتكزات التي تهدف إلى ترسيخ الديمقراطية التشاركية والحكمة وربط المسؤولية بالمحاسبة وتعزيز أدوار المجتمع المدني على مستوى مواكبة وبلورة السياسات العمومية. وتستهدف هذه الأخيرة الإستجابة لحاجيات الإدارة والمواطن وتطوير هياكل الدولة وتحديث الإدارة مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي كأحد أهم الركائز التي تستند عليها التنمية المستدامة وذلك في إطار النهوض بالمرفق العام والتفعيل الجيد لتوجهات السياسات العمومية.

وتفعيلا لخيار اللامركزية واللاتمرکز، فإن السياسات العمومية على المستوى الجهوي أضحت تشكل أهم شكل من أشكال التدبير الترابي المعتمدة، وذلك في إطار الجهوية المتقدمة كإطار عام وتوجه حاسم للدولة المغربية في تنظيمها الترابي الذي يؤهل لضبط ورصد وتقييم السياسات العمومية وعلاقة السلطة بالإدارة والمواطن وفق المفهوم الجديد للسلطة. ومن خلال تخطي الدور الاعتيادي للإدارة والمؤسسات العمومية نحو نهج نمط رشيد في التدبير العمومي، خصوصا وان البعد الترابي للمملكة كما سطره الدستور يقوم في جوهره على الديمقراطية التشاركية، حيث يسعى إلى تعبئة مختلف الفاعلين للمساهمة في بلورة مشاريع تنمية وفق سياسة شاملة مكرسة للتنمية المندمجة في سياق الحكامة الجيدة⁽¹⁾.

إن التنظيم الترابي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة كما كرس ذاك دستور 2011 يقسم الجماعات الترابية إلى مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات. وحيث أن الجماعات الترابية تتوخى تنزيل السياسات العمومية في مجال ترابها، فإنها تستفيد أساسا من التقسيم المذكور أعلاه في ظل استقلالية كل جماعة عن الأخرى، بحيث لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى وفق ما ينص عليه الدستور⁽²⁾. وتستفيد أيضا من

¹ - محمد أولاد الحاج: "الجهة والجهوية المتقدمة: قراءة مقارنة بين القانون رقم 47-96 والقانون التنظيمي 14-111"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 126 - 127، يناير ابريل 2016، ص 174.

² - انظر الفصل 143 من دستور 2011.

البعد المحلي في تدبير شؤون ترابها وفق ما تقتضيه الاختيارات الثابتة للدولة من ضرورة إشراك المواطنين في خلق وتدبير السياسات العمومية وتعزيز حضور المرأة والدفع بها للمشاركة المنتجة والفعالة وضمن حضورها وفق مقاربة النوع مع الإعتماد على الحكامة الجيدة والمنهجية الديمقراطية في الإشتغال.

وإذا كان تدبير الشأن الترابي من خلال تعزيز اللامركزية واللامركز قد أدى إلى توسيع اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفريع، وذلك باختصاصات مزدوجة: اختصاصات ذاتية واختصاصات منقولة لها من الدولة وأخرى ستتشارك فيها مع الدولة في سبيل تطبيق فعال ومندمج للسياسات العمومية يروم تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. فإن ميثاق اللامركز الإداري جاء ليواكب التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته عبر تعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية وعلى رأسها الجماعات الترابية، وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون فيما بينها ودعمها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية والعمل على ضمان إتقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها بما يؤدي إلى ضمان فعاليتها ونجاعتها وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين¹.

الفقرة الخامسة: البعد الترابي للسياسات العمومية على ضوء ميثاق اللامركز الإداري.

يهدف ميثاق اللامركز الإداري إلى تحديد المبادئ والقواعد الجديدة التي يجب أن تحكم العلاقات بين مختلف مكونات الإدارة المركزية واللامركزية والأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية والإقليمية لكل وحدة ترابية من خلال التوطين الترابي للسياسات العمومية (أولاً)، وتحقيق النجاعة في التدبير والإنسجام بين السياسات العمومية وضمن إتقائيتها (ثانياً).

¹ - المادة 7 من المرسوم رقم 17-618-2 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري صادر في الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018) ص 9788.

أولاً: التوطين الترابي للسياسات العمومية.

إن مناقشة التوطين الترابي للسياسات العمومية يقود إلى التطرق لتنفيذ المخططات التنموية على مستوى الجهة والتي يرتبط نجاحها بتحفيز مناخ الإستثمار على المستوى الجهوي.

أ - تنفيذ المخططات التنموية على مستوى الجهة.

يعتبر اللاتمرکز الإداري تنظيماً مواكباً للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة؛ وهو آلية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي ويهدف إلى تمكين المصالح اللامركزة من السلط والوسائل والإعتمادات اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها على مستوى الترابي واتخاذ المبادرة تحقيقاً للفعالية والنجاعة⁽¹⁾. وتعد الجهة كأعلى مستوى من التنظيم الترابي الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسات الوطنية في مجال اللاتمرکز الإداري بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة وبما يجعلها مستوى بينياً لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس، جاءت الدعوة لتمكين الجهة من دورها في تنزيل السياسات العمومية، فقد منحها الدستور ضمانات من جملتها مبدأ التفريع الذي منح للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها ومكنها من سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها في هذا الشأن⁽³⁾؛ كما حدد لها الدستور الموارد المالية الضرورية المكونة من موارد مالية ذاتية وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وجعل كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجماعات الترابية مقروناً بتحويل الموارد المطابقة له⁽⁴⁾. كما أكد القانون التنظيمي 111-14 على مبدأ التدبير التشاركي في تنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي، حيث نصت المادة 90 منه على أنه: "يتعين على الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الأخذ بعين الاعتبار مضامين التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار برامجها القطاعية، أو تلك التي تم التعاقد بشأنها. وقد جاء ميثاق اللاتمرکز الإداري ليجعل من التوطين الترابي للسياسات

1 - المادة من المرسوم رقم 618 17 2، المرجع السابق، ص 978.

2 - المادة 5 من نفس المرجع.

3 - الفصل 140 من دستور 2011.

4 - الفصل 141 من دستور 2011.

العمومية أحد الأهداف الأساسية وهو ما يتطلب أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد وتنفيذ وتقييم هذه السياسات.

وإذا كان المغرب قد خطا خطوات مهمة في اتجاه تعزيز اللامركزية باعتماد تنظيم لامركزي جديد تتبوأ فيه الجهة مكانة الصدارة ضمن الجماعات الترابية، فإن ذلك يستلزم تطوير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية التي تحتل المكانة المتميزة على المستوى المركزي في تحقيق التنمية المحلية⁽¹⁾. وفي إطار التوجهات الكبرى لسياسة الإصلاح ومزيد من فك الارتباط بين الدولة والجماعات الترابية وتحديد العلاقة بين المحلي والمركزي، شملت الإصلاحات والتعديلات المواكبة للقوانين والأنظمة إعادة النظر في الإجراءات المصاحبة لتدبير السياسات العمومية المحلية، وذلك بجعل المحلي محور التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن يسود منطق الدولة المواكبة والمؤمنة لعمل المجالس الترابية المنتخبة من خلال التخلي عن وسيلة وجود أصبحت متجاوزة ألا وهي الوصاية الإدارية لتحل محلها المقاربات التعاقدية والتشاركية والإندماجية وتجاوز أعمال المقاربات القطاعية في تدخل الدولة فوق تراب الجماعة وفرض المشاريع بشكل "تعسفي" وأحيانا "ضد" إرادة الساكنة⁽²⁾.

ب - تحفيز مناخ الإستثمار على المستوى الجهوي.

لقد أكد الملك في خطاب العرش 29 يوليوز 2018 على الإسراع بإخراج الميثاق الجديد للإستثمار وبتفعيل إصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها مثل الموافقة على القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين عوض الإجماع المعمول به حاليا، وتجميع كل اللجان المعنية والإستثمار في لجنة جهوية موحدة، وذلك لوضع حد للعراقيل والتبريرات التي تدفع بها بعض القطاعات الوزارية، كما أكد الملك خلال نفس الخطاب على تبسيط المساطر لإزالة كل العراقيل أمام المستثمرين بما يشكل حافزا قويا للإستثمار وخلق فرص الشغل وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها للمواطن.

¹ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ العمال على صعيد الجهة" إحالة رقم 2015 17 ص 10 .

² - عبدالله شنفار: "الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: دراسة في القرار المحلي"، مطبوعات المعرفة، مراكش، الطبعة الأولى 2015 من ص35 إلى ص36.

وتهدف هذه الدعوة إلى تجاوز الوضع الذي ظلت فيه الدولة المغربية لفترة طويلة تعتبر نفسها الفاعل الرئيسي والفريد للتطوير، حيث، تم إلحاق الفاعلين الآخرين بالدور المرافق لها. وسعياً إلى إشراك مختلف الفاعلين من جماعات ترابية وفاعلين اقتصاديين ومجتمع مدني في الفعل العمومي المحلي لإضفاء روح جديدة على السياسات العمومية في بعدها الترابي والتي يفترض أن يكون حولها توافق وطني في الآراء من جهة، ويعترف للفاعلين الآخرين بدورهم في هذا المجال من جهة ثانية. إذ أن طموح الصلاحيات التي يعرفها التدبير الترابي يستدعي مشاركة واسعة من مختلف الفاعلين في تمويل التنمية الجهوية. ففي الأنظمة الحديثة، لم تعد الدولة تحتكر بمفردها القرار العمومي وخاصة عندما يتعلق الأمر بقرارات عمومية تستهدف المجالات القريبة من السكان.

وفي هذا الإطار، يحضر التسويق الترابي باعتباره رهانا للدولة الحديثة وآلية تمنح الجهات القدرة على المنافسة وجلب الإستثمار حيث نصت المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات على أهمية "اعتماد الجهة التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل"؛ وهذا ما يتطلب سياسات عمومية قادرة على إنتاج بيئة جذابة للمستثمرين. ففي السياسات العمومية على المستوى الترابي تكون الكفاءة الترابية مرادفة للقرب والذي يعني إمكانية الوصول ولا سيما الوصول إلى الخدمات العامة بطريقة سلسة وسريعة وإعادة التركيز على الشأن الترابي كرهان أساسي لتأهيل وتعزيز التنافسية بالمجالات الترابية، غير أن هذا الرهان لن يتحقق إلا من خلال مزيد من الوحدة والتنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة من جهة، والمجالس الترابية من جهة ثانية، لتحقيق الإلتقائية والنجاعة المطلوبتين؛ وهذا ما فطن له ميثاق اللاتمرکز الإداري، حيث نص على وضع آليات للحكمة تتمثل في إحداث لجنة وزارية يرأسها رئيس الحكومة وإحداث لجنة جهوية للتنسيق لدى والي الجهة. كما نص المرسوم على اعتماد جملة من التقارير كآليات لتقييم ومواكبة مختلف مراحل تنفيذ الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

ثانيا: ضمان التقائية ونجاعة السياسات العمومية على المستوى الجهوي.

تعد مسألة إلتقائية السياسات العمومية من أهم التحديات التي تواجه تدبير الشأن العمومي بالمغرب بشكل عام، إذ تسجل بهذا الخصوص مجموعة من الإختلالات المتمثلة أساسا في ضعف مردودية الإستثمارات العمومية ووقعها الإقتصادي والإجتماعي رغم حجمها الكبير مقارنة مع العديد من الدول وعدم الإستجابة لطلبات المواطنين بشكل ناجع بسبب عدم إلتقائية بعض تدخلات الدولة في المجالات الحيوية مثل التعليم والصحة وفك العزلة وضياع بعض الفرص التنموية والتي تقدرها بعض الدراسات بعدة نقط نمو سنويا وكثرة الإستراتيجيات والمخططات القطاعية واللجان بين الوزارية مع النقص أحيانا في مستوى الإنسجام والتكامل فيما بينها، مما يؤثر سلبا على الأداء العمومي⁽¹⁾. ولا شك أن هذه الإختلالات تزداد حداثتها عندما يتعلق الأمر بالتدبير الترابي، حيث تطغى الحلول الجزئية للإشكالات المطروحة على المستوى الترابي في ظل تعدد المتدخلين والذي تتعدد معه الرؤى وأنماط الحكامة، مما ينعكس سلبا على مؤشرات التنمية التي تظل ضعيفة مقارنة مع ارتفاع التكلفة بسبب تكرار الأعمال المنجزة لتدارك النقص الناتج عن تجزئ السياسات العمومية والفصل بينها. كما أن غياب إستراتيجية مندمجة ذات أولويات محددة ومرتبطة يؤدي إلى غياب التكامل ويحد من الآثار الإيجابية للسياسات العمومية على السكان وعلى المجالات الترابية⁽²⁾. ولأجل تجاوز هذه الإختلالات، حدد ميثاق اللاتمرکز الإداري مجموعة من المبادئ الأساسية من جملتها:

- التفریع في توزيع المهام وتحديد الإختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها.

- جعل الجهة تشكل المستوى البيني في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية.

- تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة

¹ - انظر مداخلة رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني حول "التقائية السياسات العمومية وأثرها على تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية" بمجلس المستشارين في إطار الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العمومية طبقا للمادة 100 من الدستور بتاريخ 2 غشت 2017 .

² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية "، إحالة ذاتية رقم 432، ص 65.

والسهر على حسن سيرها ومراقبتها وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها.

- وحدة المصالح اللامركزية للدولة ضمانا للنجاعة والفعالية وتحقيق الإلتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها.

كما نصت المادة 30 من المرسوم السالف الذكر بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري على إحداث لجنة جهوية للتنسيق تحت رئاسة والي الجهة، من بين مهامها السهر على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي والعمل على تحقيق الانسجام والإلتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية⁽¹⁾.

إن مسألة الإلتقائية بين التدبير العمومي للدولة والتدبير العمومي للجماعات الترابية يفرض نفسه كضرورة لتعاضد جهود مؤسسات الدولة والجماعات الترابية من أجل كسب رهان التنمية المستدامة كما أكدت على ذلك الرسالة الملكية بمناسبة افتتاح المؤتمر الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية والمستدامة رهين بقدرتها على تفعيل آليات التعاون والتضامن فيما بينها وتعزيز قنوات التشاور وتبادل الأفكار والخبرات، وذلك من خلال الانخراط الفاعل في مختلف الأنظمة والشبكات التعاونية والتشاركية سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، لا يمكن تبني سياسة تنموية واحدة لا تراعي الخصوصيات الثقافية لكل منطقة وإمكانياتها المادية بشرية كانت أم طبيعية، إذ أن فشل العديد من برامج التهيئة ومشاريع التنمية في العديد من بلدان العالم النامي مرده إلى اعتماد مقاييس تعميمية لم تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، مما يؤدي إلى تجاهل الساكنة المحلية لها، في حين، أن تحقيق أية أهداف تنموية رهين بمشاركة السكان الذين من أجلهم وضعت هذه المخططات التنموية⁽³⁾.

لقد ظلت السياسات العمومية ذات البعد الترابي إلى وقت قريب تواجه عدة معوقات من بينها

¹ - المادة 30 من المرسوم السالف الذكر.

² - عبداللطيف بكر وحسن كجي: "الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 134 و 135، غشت 2017، ص 73.

³ - رشيد لبر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية" منشورات عكاظ الرباط، فبراير 2003، ص 2003.

المعوقات القانونية والإدارية المتمثلة في تدخل الدولة من خلال سلطة الوصاية في عمل الجماعات الترابية مما يحد من إستقلاليته ويعيق سلطتها التقريرية والمعوقات السياسية التي تتجلى في مشكل فك الارتباط بين الدولة والجماعات الترابية الناتج عن بنية الدولة القائمة على المركزية وحصر دور الجماعات الترابية في جرد أدوات لإفراز نخب محلية من الأعيان تتولى مهمة ضبط النسق الإجتماعي والسياسي المحلي.

وقد شكل إقرار الجهوية المتقدمة من جهة، وإخراج ميثاق اللاتمرکز الإداري إلى الوجود من جهة ثانية تحولا هاما في اتجاه التدبير الترابي الحديث القائم على التعاون والشاركة بين الدولة من خلال مصالحها اللامركزية والجماعات الترابية. ويرتقب عن هذه الخطوة تحقيق الحكامة الترابية كهدف إستراتيجي للتنظيم الترابي القائم على الجهوية المتقدمة وضمان الفعالية والنجاعة والإلتقائية في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي. كل هذا، لن يتحقق إلا في إطار تمكين الجماعات الترابية من ممارسة اختصاصاتها التي خولها إياها القانون بعيدا عن الوصاية الإدارية التي تقتل روح المبادرة التي يجب أن تميز أداء المنتخبين المحليين. وفي هذا الإطار، يتعين أن تستفيد الجماعات الترابية من التأطير الدستوري والقانوني الذي وفر لها هامشا مهما وقدرة كبيرة على التحرك لتدبير مختلف جوانب الشأن المحلي، أقر بوجود فعلي للقرار المحلي وللسياسات العمومية المحلية. كما عزز ميثاق اللاتمرکز الإداري هذا الإقرار من خلال الإرتقاء بالمصالح اللامركزية وتطوير أدائها بالشكل الذي يجعل من نظام اللامركزية والجهوية أداة فعالة في خدمة التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

المطلب الثاني: اللاتمرکز الجهوي من منطلق المفهوم الجديد للسلطة.

سعيًا نحو ترسيخ دولة الحق والقانون وتعزيز الديمقراطية وضمان نجاح الإنفتاح الإقتصادي، أضحي من اللازم تحديد رؤية مذهبية بالنسبة لجميع المتدخلين سواء كانوا عموميين أو خواص. وإلى جانب الإصلاحات التي أعلن عنها الملك محمد السادس في وقت لاحق، فقد حرص الملك ثلاثة أشهر فقط بعد تربيعة على العرش على تحديد الإطار المرجعي الذي يجب أن تندرج فيه وتتم من خلاله جميع الأنشطة والأعمال المستقبلية أيا كانت طبيعتها أو مجالها. ويتحدد

هذا الإطار في المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن الملك عن خطوطه العريضة في الخطاب الذي وجهه يوم 12 أكتوبر 1999 بمدينة الدار البيضاء إلى مسؤولي الإدارة الترابية وأطر الإدارة المركزية وممثلي الهيئات المكونة وكذا ممثلي المواطنين.

والمفهوم الجديد للسلطة بهذا المعنى يعتبر ركيزة أساسية لنظام اللاتمرکز الجهوي بالمغرب (الفقرة الأولى)، حيث أن هذا المفهوم الجديد للسلطة اعتبر أنه لكي تحقق الجهة وباقي الوحدات الترابية المركزية الأهداف المتوخاة منها، لابد أن يواكبها تدعيم مسلسل عدم التركيز الإداري، وهو الصورة الإيجابية للمركزية القائمة على تفويض هذه الأخيرة لبعض الاختصاصات للمصالح الخارجية التابعة لها، لكن هذا التدعيم، لا ينبغي أن يقتصر على هذا التفويض، بل يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين (المصالح الخارجية للوزارات على المستوى المحلي).

وهكذا، يمكن القول أن الملاءمة بين اللاتمرکز والجهوية هو عنصر ومكون أساسي ضمن مكونات المفهوم الجديد للسلطة (الفقرة الثانية). وقد أبان المغرب، في هذا الصدد، من خلال المراحل التي قطعها منذ الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة، اهتمامه بترقية المجال الجهوي للوصول لتبني مشروع الجهوية المتقدمة عن جدية كبيرة وعن بالغ اهتمامه بتدعيم هيآت اللامركزية واللاتركز الإداريين وتوسيع مجال اختصاصهما، وأيضاً من خلال اعتماده على المقاربة التشاركية في بلورة ملامح هذا المشروع الإستراتيجي الذي سيعمل على ترقية الدولة لمصاف الدول العصرية الساعية لتطویر مجال تنظيمها الإداري باستمرار ولتدعيم البناء الإداري للدولة المدعم لمجال الحقوق والضامن لمجال الحريات.

الفقرة الأولى: المفهوم الجديد للسلطة ونظام اللاتمرکز الجهوي.

بعد الإنتخابات المحلية الأخيرة لسنة 2015 ودخول القوانين التنظيمية الجديدة حيز التنفيذ، يكون المغرب قد دخل مرحلة السرعة النهائية لإعادة هيكلة الدولة من خلال نموذج الجهوية المتقدمة المنصوص عليه في الدستور. ويعد هذا الورش القانوني جيلاً جديداً من الإصلاحات الذي يعد مقياساً لبناء الدولة العصرية بمعيار فصل حقيقي للسلط وتعاونها، ولأجل تسليط الضوء على

هذا التحول البنيوي لهياكل الدولة الذي يستمد أهم ما تضمنه من مقتضيات من المرتكزات الفكرية والواقعية لبلورة المفهوم الجديد للسلطة (أولا).

ويبقى مفهوم الجهوية في الأنظمة المقارنة متغيرا، إذ يتخذ عدة نماذج حسب التجارب والأشكال، من جهوية سياسية على الطريقة الألمانية إلى مجرد جهوية إدارية، كما هو الحال في فرنسا منذ إصلاح 1982، مروراً بجهوية شبه سياسية في حدود ما يسمح به الانتقال الديمقراطي، كما تم في إسبانيا. كل ذلك، أفضى إلى نقاشات سياسية مهمة حول مفهوم السلطة، ووجه البحث الأكاديمي نحو مزيد من الإهتمام بالمحلي والجهوي، وأحدث قنوات إضافية مهمة لتدبير الشأن السياسي. وارتباطا بالحالة المغربية، يحتل المفهوم الجديد للسلطة أهمية حيوية، لذلك، فقد تم إرساء المبادئ الكبرى لملاءمة نظام اللاتمرکز مع الجهوية (ثانيا) من خلال ذلك المفهوم وهو يشكل مرجعية ومنطلقا لها.

أولا: المرتكزات الفكرية والواقعية لبلورة المفهوم الجديد للسلطة.

إن المرتكزات الفكرية والواقعية لبلورة المفهوم الجديد للسلطة تتوزع بين الأساس الفكري للمفهوم الجديد للسلطة حول اللاتمرکز الجهوي والسند الواقعي لضرورة الملاءمة من خلال المفهوم الجديد للسلطة ، فقد تم وضع هذا المفهوم بهدف تخطي تلك الممارسات المركزية اليعقوبية بهدوء، مما تطلب اعتماد أدوات فكرية بعضها عالمي الإتجاه، وبعضها محلي تأهلت خصوصيته طبقا لواقع الأمور. وتهدف الميكانيزمات التي أقيم عليها المفهوم إلى تحقيق هدفين: الأول مادي يتمثل في تأهيل الهندسة التصورية للحكم بما يفيد الفرد والجماعة، والثاني ذاتي وجداني يتجلى في حرص الملكية على تصحيح الرؤية الحضارية التي تختزنها ذاكرة الآخر عن الأمة المغربية ضمن حدودها الحقة.

أ - الأساس الفكري للمفهوم الجديد للسلطة حول اللاتمرکز الجهوي.

أمام التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدولة وتجدد أدوارها، صدحت الأصوات بالدعوة إلى تطوير النظام اللامركزي واللامركز، الذي يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية القانونية، وذلك بتبني منظور جديد ومقاربة حديثة تجمع بين تعزيز المكتسبات السياسية والمتطلبات التنموية

وتوخي البعد التدبيري، بالإضافة إلى ترسيخ مفهوم إدارة القرب وإعادة اكتساب الثقة في الفعل العمومي من قبل القوى الحية⁽¹⁾. وفي هذا السياق، تم الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة كمقاربة جديدة لإصلاح القطاع العمومي وترشيد ممارسة السلطة وتجويد الفعل الإداري.

إن أغلب الأبحاث والإسهامات العلمية والأكاديمية في مجال العلوم السياسية والقانون الدستوري والقانون الإداري المغربي تؤكد أن ما كان ينقص الدولة المغربية كدولة عريقة تطمح إلى المزيد من الديمقراطية عبر التكيف مع متغيرات العولمة متعددة الأبعاد، يتمثل في وضع براديجم حداثي جديد يقطع مع المقاربات المطمئنة والجاهزة ويحترم الخصوصية والثوابت الوطنية، ثم بفضلها، تسترجع الأمة المغربية كل معاني المجد والتألق. والآن، وقد مرَّ ما يفوق عشرين سنة على خطاب 12 أكتوبر 1999 الذي أعلن فيه الملك عن مفهومه الجديد للسلطة. إن هذا المفهوم ليس بسيطاً أو مجرد كلام فاه به رئيس دولة في خطاب معين، ولكنه نظرية في مجال الحكم وفي مجال الإدارة المحلية بالخصوص، انبثقت عن التجربة. وبعد تشخيص دقيق للأوضاع من أجل تأهيل الإدارة الترابية للدولة قصد المساهمة الإيجابية في القضايا الوطنية الكبرى، الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية عبر سياسة جديدة تعتمد الجهوية والقرب وإشراك المواطنين في التدبير.

ويشكل المفهوم الجديد للسلطة الذي أعلن عنه الملك محمد السادس في الخطاب الذي وجهه يوم 12 أكتوبر 1999 بمدينة الدار البيضاء، كما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، إستراتيجية شاملة ومتكاملة لتحديث الإدارة العمومية بالمغرب، فهو يتميز بالشمولية والتناسق وعدم تجزئة محتوياته وجوانبه، كما يتسم بتعدد المتدخلين والمعنيين به⁽²⁾. وإذا كان المفهوم الجديد للسلطة بمثابة رؤية موحدة تامة تهم جميع مكونات السلطة، فإنه جاء بالدرجة الأولى لإصلاح الإدارة الترابية للدولة وجعلها تراعي المصالح العمومية والشؤون المحلية. "... فأعطينا مفهومًا جديدًا للسلطة، يجعلها تراعى المصالح العمومية وتدبر الشؤون المحلية وتحفظ الأمن والاستقرار، وتسهر على الحريات الفردية والجماعية، وتفتح على المواطنين في احتكاك مباشر بهم، ومعالجة ميدانية لمشاكلهم

¹- سعيد الميري، مرجع سابق، ص 6.

²- محمد لحموشي، مرجع سابق، ص 15.

وإشراكهم في هذه المعالجة. وهو مفهوم يتسم بالشمول والتكامل، وكل لا يتجزأ وبنیان مرصوص يشد بعضه بعضا. كما أننا نشدد على أن هذا المفهوم لا ينحصر في الإدارة الترابية، بل ينطبق على كل من أوكلت إليه سلطة معينة اعتبارا لغايته النبيلة العامة المتمثلة في مصلحة المواطن مع السلطة والجهاز الإداري وحفظ الكرامة وتحفيز الاستثمار..."⁽¹⁾.

إن المفهوم الجديد للسلطة، يعتبر الإطار المرجعي الذي تنصب وتندرج فيه وتتم من خلاله جميع الإصلاحات والتغييرات أيا كانت طبيعتها أو مجالها، فهو، بالإضافة إلى سعيه نحو ترسيخ دولة الحق والقانون وتعزيز الديمقراطية وضمان نجاح الانفتاح الاقتصادي والنهوض بالشأن المحلي، يتميز بنوع من الإحاطة بالمكان والإستمرارية في الزمان. ومن هنا، يمكن القول أن المفهوم الجديد للسلطة هو عبارة عن ثقافة جديدة للمرفق العام هدفها تجاوز كل مظاهر المفهوم القديم للسلطة⁽²⁾.

إن المفهوم الجديد للسلطة يشكل قطيعة واضحة مع أساليب العمل التي كانت سائدة ومنتشرة في الماضي؛ لذا، فهو يؤسس لثقافة جديدة لجميع المتدخلين على المستوى المحلي لاسيما ضرورة الأخذ بعين الاعتبار حقوق الجماعات المحلية من خلال التجسيد الفعلي لمبدأ المساواة بين الحقوق والحريات الفردية والجماعية في كل تدبير للشأن الجماعي⁽³⁾. فاحترام اللامركزية والحريات المحلية وتدعيمها بمختلف الوسائل والآليات وجعل المصالح اللامركزية في مستوى تطلعاتها ومطالبها، يعتبر من المرتكزات الجوهرية للمنظور الجديد للسلطة⁽⁴⁾. وهو الأمر الذي أكدّه الملك في خطاب الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة حيث قال: " إن على إدارتنا الترابية أن تركز اهتمامها على ميادين أضحت تحظى بالأهمية والأولوية مثل حماية البيئة والعمل الإجتماعي، وبأن تسخر جميع الوسائل لإدماج الفئات المحرومة في المجتمع وضمان كرامتها. وإذا كان خيارنا للامركزية راسخا، فإننا في منظور إعطائها محتوى جديدا، نصدر أمرا إلى حكومتنا لتعرض

¹ - مقتطف من نص الخطاب الملكي السامي الموجه إلى الأمة بمناسبة عيد العرش بالرباط، يوم الأحد 30 يوليوز، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 692.

2-Mohamed EL YAAGOURI:"les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité", REMALD, N° 25, 2001, p 18.

³ - محمد يحيى، مرجع سابق، ص 28.

⁴ - عبد الفتاح البجيوي، مرجع سابق، ص 98.

على أنظارنا مشروع إصلاح لقانون يمكن من تكييف النظام الجماعي مع مستجدات الحياة المحلية (1).

لقد انطلق تكريس ذلك المفهوم عبر عدة إصلاحات طالت مؤسسات الدولة ومحاكمات شملت اختلالات تدبير مؤسسات عامة بعقليات تقليدية لم تستوعب أسلوب الحكم الجديد ومفاهيمه؛ وقد ساهم هذا السير الوطني الحقيقي والجدي في التأسيس لثقافة وطنية جديدة هدفها جعل المواطن محور التنمية وخدمته أساس العمل الإداري وإشراكه في التدبير وممارسة الديمقراطية؛ ويبقى الإنسجام مع هذا الطموح الوطني والإرتقاء إلى هذا المفهوم رهين بتغيير العقليات المسؤولة عن تدبير قضايا المواطن ومعالجة همومه اليومية لأن المفهوم بالدرجة الأولى ثقافة وسلوك.

إن المعالجة الميدانية لمشاكل المواطنين، تعتبر من بين الخصوصيات الكبرى للمفهوم الجديد للسلطة، حيث أن حماية المصالح العمومية والشؤون المحلية تتطلب تواصلا مباشرا مع المواطنين(2). ولعل ذلك ما دفع الملك إلى التأكيد منذ اعتلائه العرش وفي جميع المناسبات على ضرورة التعجيل بإصلاح أسلوب اللاتركيز واللامركزية. ويعتبر تحديث وتجويد أسلوب عدم التركيز الإداري إلى جانب اللامركزية، هما المستهدفان بالدرجة الأولى، من خلال مضامين الخطاب الملكي المعلن بمقتضاه عن المفهوم الجديد للسلطة.

ورغم كون سياسة عدم التركيز الإداري، فيما يخص نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين، بقيت محدودة على مستوى المصالح الخارجية، فإنها عرفت تطورا ملموسا فيما يخص تفويض السلطات والإختصاصات إلى العمال وولاة الجهات، بحيث تم إدخال إصلاحات نوعية على أشكال ومضامين ممارسة السلطة من خلال تفعيل حقيقي لتقنية التفويض(3). وبهذا، يكون المفهوم الجديد للسلطة إشارة قوية ونقلة نوعية لتحفيز الإدارة المحلية وترشيد سلطات المسؤولين سواء ممثلي المواطنين أو ممثلي الإدارة المركزية.

1- انبعاث أمة، الجزء 44، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 726.

2- محمد لموشي، مرجع سابق، ص 50.

3- رجاء التازي: "المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب"، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 52، 2006، ص 68.

ب - السند الواقعي لضرورة الملاءمة من خلال المفهوم الجديد للسلطة.

وإذا كانت الإدارة بشكل عام قد راكمت منذ الإستقلال مجموعة من الإختلالات يهدد تزايد قدرتها على التحكم في التسيير وإنعاش الإصلاحات بسبب تعقد سيرورة اتخاذ القرارات والنزاعات الداخلية القائمة بين الأشخاص والتصور الإداري والموقف الإنتقادي للرأي العام، فإن الجهوية المدعومة بنظام اللاتمركز الإداري تعتبر من أنجع الحلول وأفضلها لتجاوز الوضعية القائمة⁽¹⁾. ولعله من هنا، ركز الخطاب السياسي الرسمي في المغرب - وخاصة منذ الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة- على ضرورة ملاءمة نظام اللاتمركز لمتطلبات الجهوية.

إن الإدارة الجهوية المدعومة بنظام اللاتمركز تعد من المستجدات العالمية في الوقت الحاضر؛ فكل المجتمعات الحديثة تتطلع إلى تحقيق المزيد من التطور والإصلاحات في مجال اللامركزية لتعزيز سلطات ومهام المنتخبين المحليين⁽²⁾، كما تعتبر اللامركزية عموماً في الدولة الموحدة نهجاً ديمقراطياً يتيح للكيانات المحلية تدبير شؤونها الخاصة بواسطة مجالس منتخبة، وتشكل ضرورة سياسية لبناء أو استكمال بناء الديمقراطية التمثيلية.

بيد أن الأمر لم يعد يقتصر على النظام الإداري اللامركزي بصيغته الكلاسيكية، بل أعيد النظر في غايته أو الهدف منه، ولم يعد، كما كان، غاية في حد ذاتها، بل غاية ووسيلة في نفس الوقت لتحقيق ما أصبح يصطلح عليه بالتنمية، وبدأ البعد الإقتصادي والإجتماعي والثقافي يكتسح الدراسات والمفاهيم التي تدور حول اللامركزية. خاصة عندما يتعلق الأمر بدولة نامية متطلعة نحو الأفضل كالمملكة المغربية، حيث التحديات والمشاكل التنموية كبيرة ومتفاقمة، وأسبابها كثيرة ومتعددة تتوزع بين الذاتي والموضوعي وبين الداخلي والخارجي، وبين ما يرتبط بتاريخ المغرب وجغرافيته. ومن هنا، كان المفهوم الجديد للسلطة مفهوماً عاماً زئبقياً يحمل معاني ودلالات متعددة⁽³⁾. فالمنطلق هو الواقع الذي عاشه المغرب في تسعينيات القرن الماضي، ولعل من أبرز الإختلالات التي كانت سائدة في تلك الفترة هي الصراع الذي كان قائماً، بشكل أو بآخر، بين

1- المصطفى قريشي: "الجهوية المتقدمة، المسار-الرهانات-الأفاق"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2011-2012، ص 29.

2- إبراهيم الزياتي: "دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة"، أكتوبر 2000، دار القلم، ص 15.

3- محمد لحموشي: "المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، مطبعة اقرأ، الناظور، الطبعة الأولى 2007، ص 55.

السلطة المركزية ونظيرتها اللامركزية والذي كشفته المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، حيث عنونت إحداها بالتعايش والأخرى بالتمازج وغيرها بالتطابق والتشارك، ولا شك أن كل هذه المفاهيم دالة بالمعنى العكسي على نوع من "التصدع" الذي كان قائما بين السلطة المنتخبة ونظيرتها المعينة على المستوى المحلي.

ولعل انخراط المغرب ضمن هذا المسلسل قد أدى إلى التعامل مع هذه المتغيرات، بمقاربة سماتها التدريج والتصاعد والتكيف، وكل ذلك في ضوء خصوصيات وطبيعة الوضعية السياسية والإقتصادية والإجتماعية المرتبطة بصدور المواثيق، ومستوى التقدم الذي تحقق في الوعي الجماعي بالنظام اللامركزي. ويشكل اللاتمرکز الجهوي في هذا الإطار أو ما يسمى بثنائية الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع أرقى ما آل وأفضى إليه المفهوم الجديد للسلطة على المستوى المحلي.

وهكذا، دخل المغرب مرحلة جديدة منذ الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة، وهو بصدد إصلاحات كبرى منهجية محكمة ومقبلة على الأفق الديمقراطي. فبعد مرور 26 سنة على دخول الميثاق الجماعي حيز التنفيذ وما يقارب أربعين سنة على التنظيم الإقليمي، ومع قيام المشرع بإعادة النظر في القوانين المنظمة للإدارة المحلية حتى تسير التطور الذي عرفه مسلسل اللامركزية بعد أن تم الإرتقاء بالجهة إلى درجة الجماعات المحلية⁽¹⁾؛ لكن ذلك، في المقابل كان دون جدوى، فإصلاحات 2002 سرعان ما ثبت نقصها وثغراتها وعدم ملاءمتها للواقع المحلي⁽²⁾، حيث التغييرات والتحولات متسارعة. ومن هنا، ولما كان لا بد من بت روح جديدة في المفهوم الجديد للسلطة، ظهرت تيمة مستجدة في الخطب الملكية متواصلة ومتكررة وهي تيمة الجهوية المتقدمة المقرونة باللاتمرکز الواسع.

إن ضرورة التحديث الإداري والسياسي، فضلا عن إلزامية تعزيز الممارسة الديمقراطية المحلية وتحقيق التنمية المحلية فرض على الدولة مجابهة مجموع التحديات الإقتصادية

1- عزيزي مفتاح، مرجع سابق، ص 3.

2- مليكة الصروخ: "إصلاح الميثاق الجماعي لأجل التأهيل والحكمة الجيدة للمجالس الجماعية"، منشورات م.م.إ.م.ت، العدد 86، ماي-يونيو، 2009، ص 39.

والاجتماعية والسياسية التي تقف حجرة عثرة أمام جميع محاولات التحديث والإصلاح⁽¹⁾. فالواقع، يفرض الانتقال واستبدال التدبير الإداري ذي الطراز البيروقراطي بتدبير ديمقراطي فعال وشفاف يمكن أن يرقى بالجماعات المحلية إلى مستوى يمكنها من النهوض بدورها كفاعل إقتصادي واجتماعي، وكذا الانتقال ومحاولة إعطاء صفة ديمقراطية حقيقية للجماعات المحلية والتي تلزم بالضرورة انتخاب المجالس بطريقة ديمقراطية كما تفرض تمتيع الإدارة المحلية بالاستقلال المالي والإداري. ولما كان اللاتركيز الدعامة الضرورية لبرنامج إصلاح الإدارة على ضوء الدور الجديد للدولة ويعتبر الركيزة الأساسية في عملية ترشيد العمل وتحسين جودة الخدمات، كان من أجل ملاءمة نظام اللاتمركز مع متطلبات الجهوية المتقدمة لا بد من تجاوز عقليات الجهاز البيروقراطي التقليدي، وذلك من خلال:

- تحريك مسطرة التفويض في الإختصاص إلى ممثلي الدولة على الصعيد الجهوي بصفة رسمية عبر تدخل المشرع في ذلك، الأمر الذي سيؤدي إلى تحريك الإدارة من بيروقراطيتها ومن نظرتها إلى المصالح الخارجية على أنها مجرد أجهزة تابعة، مهمتها تنفيذ التعليمات فقط.

- إخراج العلاقة بين الرئيس والمروؤوس من العلاقة التي تحكمهم بين أمر ومنفذ إلى علاقة تسودها روح المشاركة وخدمة المصلحة العامة، بدل المصلحة الخاصة⁽²⁾. ولأجل ذلك، فقد تم، ومنذ إحداث المراكز الجهوية للاستثمار:

- تحديد لائحة شاملة بالميادين التي يمكن تنظيم التعاون بشأنها بين الوزارات.
- منح نوع من الإستقلالية التنفيذية للمصالح الخارجية للدولة في الجهات.
- ضمان تغطية ملائمة للتراب الوطني من طرف بعض الوزارات عن طريق إحداث مصالح خارجية ومندوبيات في جميع الدوائر الإقليمية.
- إعطاء صلاحية التسيير واتخاذ مقرراته التي تكتسي طابعا جهويا إلى

1- فاطمة السعيد مزرع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، الطبعة الأولى، 2003، ص 331.

2- رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمركز واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال الرباط، 2002، ص 85.

المصالح الخارجية للدولة ومراجعة تنظيم السير الداخلي لهاته المصالح.

- ضمان استعمال مستمر وعقلاني للوسائل المتوفرة لدى بعض المصالح الخارجية على صعيد الجهات ومحاولة التوزيع المتكافئ للكفاءات بين المصالح المركزية والخارجية⁽¹⁾.

ثانيا: إرساء المبادئ الكبرى لملاءمة نظام اللاتمرکز مع الجهوية.

إن الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة يعنى أساسا بالمجالين الإداري والسياسي باعتبارهما المقصودين أكثر من خلال تحليل مقاصد الخطاب الملكي، حيث الدعوة إلى حمل الفاعلين الإداريين والسياسيين القائمين على مؤسسات الدولة على إحداث تغييرات حقيقية في ممارسة السلطة، بما في ذلك تجاوز سلبيات العمل البيروقراطي الممرکز وخلق رداء "التسلط" والإنشغال بخدمة الصالح العام للمواطن والإستماع إلى تطلعاته المشروعة، وكل تفسير غير ذلك، قد يقود إلى إغراق المفهوم في دروب التعددية وشعاب التشتت وعدم الدقة، وهو ما يؤدي حتما إلى الإنقاص من محتوى المفهوم الجديد للسلطة من حيث الوقوع في مغبة ضبابية المضمون. وتجديد مفهوم السلطة يقود لزاما إلى إعادة هيكلة العلاقة بين السلطة وقائمة من المكونات المرتبطة معها بعلاقات طردية. ومن هنا، فإن السعي نحو الشفافية وتكريس ربط المسؤولية بالمحاسبة المحلية، إلى جانب الدفع نحو الاندماج والتكامل بين اللاتمرکز واللامركزية الجهوية يعتبران من مقتضيات المهمة الأساسية، بل والجوهرية للمفهوم الجديد للسلطة.

أ- السعي نحو الشفافية وتكريس ربط المسؤولية بالمحاسبة المحلية.

يعتبر مفهوم الحكامة من المفاهيم الموضوعاتية التي لازال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونه مازال محاطا بكثير من الغموض من حيث ميلاده ونشأته. كما يصعب إيجاد تعريف شامل جامع لمفهوم الحكامة، ولذلك، أثيرت حوله عدة نقاشات نظرا لإستعمالاته المتعددة؛ وعلى سبيل المثال، فقد جاء في إحدى التقارير الموضوعية التي شملها تقرير الخمسينية بأن الحكامة هي "ممارسة السلطة السياسية والإدارية والإجتماعية والإقتصادية،

1- محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أبريل 2001 ص 135.

بشكل يضمن تنمية تشاركية ومستدامة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية والبيئية.

ودون الخوض كثيرا في مسألة التعاريف المتعددة والنقاش المثار حولها، فالحكمة الجيدة كمفهوم وآلية جديدة، تعتبر من أحسن ما يمكن بلوغه وأفضل ما يمكن القيام به في مجال التدبير بالدرجة الأولى⁽¹⁾. تعتبر هي الحالة والوضعية الأفضل التي يمكن الوصول إليها، على جميع الأصعدة والمستويات⁽²⁾. وإذا كانت الحكمة الجيدة كمفهوم لم يلق بعد الإجماع على تحديد معناه، فإن الأكيد هنا، هو أنه مفهوم يبنى على مجموعة من الأنساق الفكرية ومن المبادئ الجوهرية والأساسية المتقاربة فيما بينها، من حيث الوظائف والأهداف والمنطلقات. ونذكر منها على سبيل الذكر والمثال لا الحصر، الشفافية والمساءلة، والمسؤولية والمحاسبة، والمشاركة والفعالية والنجاعة وغيرها من المفاهيم والمبادئ الكبرى، بحيث لا يمكن الحديث عن الحكمة المحلية دون استحضارها وتكريسها⁽³⁾.

إن جميع مبادئ الحكمة التي تم ذكرها في الحقيقة، هي مهمة وضرورية - في هذا الصدد - وتحتاج إليها مسألة الملاءمة بين نظام اللاتمرکز والجهوية في إطار المفهوم الجديد للسلطة وفي إطار العلاقات المختلفة المتبادلة بينهما. إلا أن هناك من المبادئ ما يظهر أنها أكثر شمولية وتناسبا لتغيير منطق العلاقة السائدة بين الفاعلين العموميين والمتدخلين في التنمية المحلية، ومن تم، لها علاقة وطيدة بمسألة الملاءمة. وتلك المفاهيم هي الشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

ومن هنا، وإذا كانت الشفافية تعتبر من أولى وأهم المفاهيم في إطار المنظومة المفاهيمية للحكمة الترايبية، فإن تكريس الشفافية يقصد بها العمل على خلق بيئة مناسبة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالعلاقات المتبادلة بين طرفي معادلة الحكمة الترايبية متاحة ومنظورة ومفهومة. ويكون ذلك من خلال توفير المعلومات بشكل أكثر وضوحا، وجعل القرارات المتصلة والمتعلقة بتدبير

1- عماد أبركان: "نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكمة الترايبية"، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان، "الجماعة الترايبية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكمة الجيدة"، عدد مزدوج 29-30/2015، ص 27.

2- نقول مثلا حكمة التدبير، إذا تم تدبير منظمة أو مؤسسة ما كما ينبغي لها، بحيث تعمل في أحسن الظروف الممكنة وتحقق أحسن النتائج الممكنة، في أقصر وقت ممكن، وبأقل تكلفة ممكنة، وبالنجاعة والفعالية المطلوبتين.

3- فتية بشطاوي: "الحكمة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي"، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان، "السياسة الاقتصادية وأفاق التنمية بالمغرب"، عدد مزدوج 13-14/2010، ص 61.

الشأن العام المحلي معلومة في الوقت المناسب. فالشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل، وتعني توفير المعلومات الكاملة عن مختلف الأنشطة المحلية تدبيرا ورقابة، لكل من الصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الإطلاع على سيرورة صنع القرار الإداري المحلي منذ الإعداد إلى التقييم، وعن كل ما يتعلق به من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء أو تستر.

وبالرجوع إلى الواقع، نجد أنه ورغم التأكيد مرارا وتكرارا من قبل المؤسسات الرسمية على أهمية الشفافية، فإن الجهات تواجه تحديات عديدة في تطبيق مبادئ الشفافية. حيث يتطلب الوصول إليها الإرادة والرغبة والإقتناع بأهميتها، فضلا عن العديد من الإجراءات العملية الإدارية والقانونية والمالية وغيرها. وإذا كانت الشفافية تتطلب من تلك الجهات الإفصاح عن كل ما من شأنه زيادة اطلاع الإدارة المعنية على كيفية ممارسة الفعل العمومي وعلى كيفية تدبير شؤونها وتصريف أعمالها وطريقة القيام بجميع وظائفها واختصاصاتها وصلاحياتها قصد تسهيل العمليات المشتركة⁽¹⁾، فإنها، في المقابل، تتطلب إفصاح الإدارة الترابية للدولة -وخاصة إدارة اللاتمرکز- عن جميع أهدافها ومنطلقاتها وإجراءاتها ومساطرها وممارستها التنموية. فالأمر يتعلق هنا بواجبات ومسؤوليات متبادلة في تطبيق هذا المفهوم، حيث لا يمكن حصر واقتصار واجب تكريس الشفافية التدبيرية على الجهات وباقي الجماعات الترابية فقط، بل لابد من إلزام الإدارة الترابية للدولة بما فيها الولاية والعمال والمصالح اللامركزية أيضا.

لقد بات من الأمور التي لا جدال فيها، أن ضعف نظم المعلومات والإعتماد على الأساليب الإرتجالية العتيقة في العمل بالإدارة المحلية، جعل هناك صعوبة كبيرة في تقديم تلك المعلومات في الوقت المناسب، مما عاد سلبا على مسألة التناسق والتناغم والاندماج والإلتقائية، وهو الأمر الذي قد يساهم في تفشي الفساد. فغياب الشفافية وتكريس الضبابية في العمل الإداري هي إحدى أهم الأسباب التي تؤدي لظهور الفساد واستشرائه. والعلاقة ما بين الفساد والشفافية لا مظنة أنها علاقة جدلية عكسية، فكلما زاد الفساد قلت الشفافية، وكلما زادت معايير الشفافية في العمل

1- عبد النبي ضريف: "سياسة التدبير الجهوي: من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 01، 2012، ص 159.

الإداري، قلت نسبة الفساد. ومن هنا، يعتبر تكريس هذا المبدأ بالوحدات المنتخبة من متطلبات الحكامة الترابية، ومن مستلزمات ربط المسؤولية بالمحاسبة.

إن المسؤولية والمحاسبة مفهومان مترابطان ومتراصان يشكلان معا أحد مقومات الحكامة الجيدة وذلك بارتباط وثيق ومؤكد مع مفهوم المساءلة. ويحيل مفهوم المسؤولية هنا على كيفية تحمل الواجبات الملقة على عاتق صناع ومتخذي القرار والنتائج المترتبة عليها. كما يحيل أيضا على المنطلقات الخاصة باستجواب المسؤولين عن تصرفاتهم وعدم تركها للعبث والإرتجال⁽¹⁾. أما المحاسبة فقد تتخذ أشكالا متعددة، مختلفة، ومتباينة في الدرجة والمستوى. فقد تكون مجرد تقديم استفسار حول حثثيات اتخاذ قرار ما، أو القيام بتصرف ما. كما قد تكون عبارة عن مطالبة المسؤول بتمكين جهة معينة من معلومات توضيحية بشأن أعمال أو منجزات أو غيرها. وقد تكون أيضا، عبر تقديم الحساب وإبراز الحصيلة عن مدى تحقيق الأهداف المرسومة والمتفق عليها مسبقا. وعموما، تنبع أهمية ربط المسؤولية بالمحاسبة من الدور الكبير الذي قد تلعبه في دعم كفاءة وفعالية التدبير الترابي، حيث في ضوءها يتم قياس وتقييم أداء ومساهمة كل طرف من طرفي معادلة الحكامة الترابية.

وفي سياق ذي صلة، وإذا كانت القوانين التنظيمية قد جاءت بمقتضيات عملية هامة تستهدف تكريس مبادئ الديمقراطية المحلية وقواعد الحكامة الجيدة في تدبير الشأن المحلي والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة وإرساء آليات تشاركية للتشاور والحوار، حيث تحدثت عن هذه المفاهيم في مواقع عدة⁽²⁾، فإن الحسم يعود هنا للممارسة ومدى إلتزامها بتلك المفاهيم خاصة ما يتعلق بالشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، مما حتم على الدولة المغربية أن تعيد النظر ممارساتها في المقاربة العلائقية المعتمدة للتنسيق بين الجهات وإدارة اللاتمرکز، بحيث لا بد من تحميل المسؤولية لكل من طرفي الحكامة الترابية.

1- أعمال الندوة الوطنية التي نظمتها وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تحت عنوان "دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، يومي 29 و30 مارس 1999، منشورات م.م.إ.م.ت، عدد 31 مارس-أبريل 2000، ص 82.

2- أنظر المواد 243-244-245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمواد 213-220 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمواد 269-276 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، قوانين تنظيمية مشار إليها سابقا.

ب - الدفع نحو الاندماج والتكامل بين اللاتمرکز واللامركزية الجهوية.

تتفاعل في منظومة الحكامة الترابية الجهوية أصناف ومكونات متعددة من العمليات والممارسات التدبيرية والتنموية التي تختلف حسب أشكالها ومجالات تدخلاتها، ولكن لها نفس المقصد والغاية، حيث تهدف كلها إلى ضمان تنمية محلية مستدامة ومنشودة وتحسين مردودية وفعالية التدبير الإداري والمالي المحلي وتسعى لتكريس الجودة والحكمة وإلى الحفاظ عن المصلحة العامة في وظائف وتدخلات واختصاصات وصلاحيات مختلف مكونات الإدارة العمومية الترابية. ويتم ذلك، بالأساس، من خلال المقاربة التقليدية المتمثلة في العمل على سلامة العمليات الإدارية والمالية والحرص على حسن استعمال الموارد المالية المتوفرة وعدم تبذيرها أو انحرافها عن هدف تغطية الحاجيات الضرورية للسكان المحلية. وكل ذلك يتم بغاية النهوض بالتنمية المحلية من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية مع عدم الإضرار بالمرتفقين أفراداً (حماية المصالح الخاصة)، وجماعات (الحفاظ على المصلحة العامة).

إن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة في المجال الإداري والتدبير الترابي المحلي لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تنضاف إلى النصوص الموجودة؛ ولا في إحداث هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل لابد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة. وبناء عليه، ومن أجل تفعيل الإجراءات المتعلقة بالحكمة والجودة والحكمة الترابية وجعلها فعلية وفعالة⁽¹⁾، أصبح من الضروري اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في تدبير العلاقات الرابطة بين الوحدات المحلية المنتخبة والإدارة الترابية للدولة ممثلة أساساً في الولاية والعمال والمصالح اللامركزية للوزارات. وذلك بالإبتعاد كل البعد عن الحلول الترقيعية والإرتجالية التي درجت السلطات العمومية على اعتمادها في هذا المجال. فالإصلاح المنشود لنظام اللاتمرکز الجهوي ليس ذلك الذي يتم في شكل تدخلات وإجراءات متباينة من حين لآخر كلما دعت إلى ذلك الضرورة أو ذلك الذي يتم عن طريق قرارات منفصلة ومنعزلة فردية لا علاقة بين بعضها البعض، بل إن الإصلاحات القمينة بتصحيح مسار النظام العلائقي الرابط بين الإدارة

1- عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكمة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة، بدون دار النشر، الطبعة الأولى 2011، ص 131.

الترايبية للدولة والجماعات الترابية في المغرب هي تلك التي تتسم بالتتبع والإستمرارية وتتميز بطول النَفَس والعمل المتواصل.

إن تبني المقاربة الإستراتيجية في النظام الإداري المحلي بالمغرب هو الطريق الوحيد لإرساء دينامية جديدة في هذا المجال خاصة بعد أن تبين - بما لا يدع مجالا للشك - أن الإصلاحات الجزئية لا تعطي ثمارها في الإدارة المغربية. ومن هنا، لابد من رسم الإتجاه المستقبلي لتلك السياسة التدبيرية الترابية وبيان غاياتها على المدى المتوسط والبعيد واختيار النمط الإستراتيجي المناسب لتحقيق ذلك في ضوء العوامل والمتغيرات البيئية الداخلية والخارجية، ثم تنفيذ تلك الإستراتيجية ومتابعتها وتقييمها⁽¹⁾. ولابد من الإشارة هنا إلى أن نجاح هذا المنظور الإصلاحي الجديد الذي يسعى نحو تحقيق الاندماج والتكامل في عمل الجماعات الترابية والنهوض بالسياسة الجهوية فعلا وممارسة يعتبر هدفا مرهونا بجودة التتبع والتقييم أي التحقق من مدى تطبيق الإصلاحات المختلفة التي تم إقرارها.

وكما سبق التأكيد على ذلك، فإن أبرز الممارسات والأنساق العلائقية التي تحتاج إلى إصلاحها بشكل جذري هي الرقابة الوصائية لوزارة الداخلية في علاقتها مع الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى. فقد عرفت تلك العلاقة الوصائية، ونتيجة لضعف نظام اللاتمرکز في المغرب، العديد من الإختلالات والانحرافات في السابق، حيث أدى ذلك إلى تشديد الوصاية على الجماعات الترابية - وخاصة على الجهات- والمبالغة فيها وشمولها لجميع مناحي الحياة المحلية بدعوى أن الإشراف على الوحدات المنتخبة هو من اختصاص وزارة الداخلية، وهو ما ساهم في ضعف النظام الإداري المحلي ككل رغم كل المبادرات المتخذة والجهود المبذولة، وقد أدى ذلك - فضلا عن عوامل أخرى⁽²⁾ - إلى تعدد المتدخلين على المستوى المحلي سواء في التدبير أو في المراقبة، وهو الأمر الذي سبب عرقلة حقيقية لإتخاذ القرار المحلي المطلوب وفي الوقت المناسب. وعموما، وإذا كان تحقيق الاندماج والتكامل في منظومة الحكامة الترابية يعتبر من المبادئ الكبرى للحكامة الجيدة، فإنه ليس بالمسألة السهلة، وإنما يعتبر من الإصلاحات المعقدة التي لا

1- أنظر تعريف الإستراتيجية من قبل منتدى الجامعات السعودية، على الموقع الإلكتروني، www.Ksau.info

2- Anas BENSALAH ZEMRANI : " Décentralisation et déconcentration au service de la promotion de l'investissement industriel local, développement et stabilité, Op.cit., p 62.

يمكن الإقدام عليها قبل الدراسة والتفكير المعمق. وهنا لابد من التأكيد على أن تحقيق الاندماج والتكامل بين الإدارة الجهوية وإدارة اللاتمرکز في المغرب تقتضيه اليوم ضرورة مواكبة الإصلاحات التي سيتم القيام بها في إطار تنفيذ مقتضيات القوانين التنظيمية الجديدة وبعث نفس جديد في تلك الإصلاحات من خلال تدابير وإجراءات جريئة من شأنها تحسين حالة منظومة الحكامة الترابية والإرتقاء بها كاملة.

الفقرة الثانية: الملاءمة بين اللاتمرکز والجهوية في إطار المفهوم الجديد للسلطة وتشجيع الإستثمار.

يعتبر المفهوم الجديد للسلطة من المفاهيم الجديدة التي ظهرت مع تولي الملك مقاليد السلطة بالبلاد. وهو مفهوم جاء نتيجة التراكمات السلبية التي عرفتھا الإدارة في ظل المفهوم القديم للسلطة. ويستهدف هذا المفهوم ترسيخ دولة الحق والقانون وتعزيز الديمقراطية وضمان نجاح الإنفتاح الإقتصادي، وغيرها من القيم الملائمة لتحقيق التقدم والرقي على جميع الأصعدة والمستويات، خاصة على مستوى التدبير العمومي المحلي. ولا شك أن هذا التوجه الجديد الذي يجب أن يطبع عمل السلطات المحلية شخصا وسلوكا وممارسة يشكل دعامة أساسية للإنتقال الديمقراطي وما تلتھ من إشارات قوية لدعم المسار الديمقراطي بالبلاد بما في ذلك الديمقراطية المحلية مادامت الجماعة المحلية تعتبر الخلية الأولى للديمقراطية.

وهكذا، تم تكريس البعد الملاءماتي من خلال المفهوم الجديد للسلطة عبر العديد من المحاولات الإصلاحية التي عرفتھا الإدارة الترابية للدولة، والتي كان من أبرزھا النهوض بسياسة عدم التركيز الإداري في ميدان الإستثمار. ومن هذا المنطلق، يبقى تفعيل المفهوم الجديد للسلطة إجراء ضروريا لتجاوز المشاكل والصعوبات التي كثيرا ما تطبع العلاقة بين السلطات المكلفة بالوصاية ومجالس الجماعات المحلية والقروية والتي تشكل عرقلة حقيقية لتطوير العمل الجماعي ودعم المؤسسات المنتخبة وانعكاس ذلك سلبا على المسيرة الديمقراطية المحلية خاصة عندما يصل الأمر أحيانا إلى مرحلة التوتر وانعدام التعاون والثقة المتبادلة وما يترتب عن ذلك من نتائج وخيمة على تدبير الشأن المحلي.

أولاً: تكريس البعد الملاءماتي من خلال المفهوم الجديد للسلطة.

إن فلسفة المفهوم الجديد للسلطة قامت على أنقاض الحالة التي كانت سائدة في السابق نتيجة المفهوم القديم للسلطة وما صاحب ذلك من تعثر للتنمية المحلية بفعل المركزية المتحجرة. وهكذا، فإن تكريس البعد الإصلاحي من خلال المفهوم الجديد للسلطة في مجال اللاتركيز الإداري مسألة لا جدال فيها، ولعل ذلك ما يظهر من خلال الإصلاح والملاءمة على مستوى الموارد البشرية بصفة عامة ورجال السلطة نموذجاً ومن خلال الملاءمة على مستوى المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية. وذلك من أجل خلق ثقافة جديدة للتعامل بين الطرفين على أساس التعاون والتكامل والتخلي عن الممارسات السلبية القائمة على الهاجس الأمني وعقليات عهد ما قبل المفهوم الجديد للسلطة، ذلك أنه مهما تكن أهمية القوانين المنظمة للعمل الجهوي شكلاً ومضموناً، فإنها تبقى دون جدوى إذا لم تكن العلاقة بين المجالس الجهوية وسلطة الوصاية قائمة على قواعد الاحترام المتبادل بما يضمن تقوية العمل الجهوي، وبالتالي، تعزيز الديمقراطية المحلية.

أ - الملاءمة على مستوى الموارد البشرية، رجال السلطة نموذجاً.

لقد انخرط المغرب في مسلسل التحديث والتأهيل الإداري الرامي إلى تطوير الإدارة الترابية للدولة وإصلاح نظام عدم التركيز الإداري بصفة عامة، منذ البدايات الأولى لنهج هذا الأسلوب، بحيث يمكن القول أن تاريخ اللاتركيز الإداري بالمغرب هو تاريخ المحاولات الإصلاحية. فبالإضافة إلى المحاولات المختلفة والتي كانت منذ الاستقلال لإصلاح بعض مقومات اللاتركيز الإداري. فقد تم - كما رأينا أعلاه - تنظيم العديد من المناظرات الوطنية للجماعات المحلية⁽¹⁾، كما أنجزت العديد من الدراسات في إطار البرنامج الوطني لتحديث القدرات التدبيرية للإدارة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري قصد تطوير سياسة اللاتركيز الإداري⁽²⁾.

هذا، وتقضي مسألة تكريس الحكامة الترابية بالمغرب، بالإضافة إلى وجود إرادة سياسية واضحة ورغبة حقيقية في الإصلاح، ضرورة القيام بسياسة ملموسة واقعية تتبنى منظور محوكم

¹ - وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 73.

² - أنظر المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، دراسة في اللاتركيز الإداري، مرجع سابق. وكذا المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، أشغال الأيام الدراسية حول عدم التركيز الإداري، تاونات- الخميسات- سطات- لرباط، مرجع سابق.

لإدارة اللاتركيز واللامركزية⁽¹⁾ واستعدادا كاملا للمراجعة وإعادة النظر في العديد من الأنماط العلائقية السائدة.

ولعل من أبرز تلك العلاقات التي تحتاج إلى إصلاحها وإعادة نسجها بخيوط وروابط جديدة في سياق الحکامة الترابية، هي الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة العامل. فقد عرفت تلك العلاقة في المغرب العديد من العوائق والصعوبات في السابق، حيث أن نفور المسؤولين على المصالح التقنية من سلطة العامل ورفضها، بدعوى أن التنسيق بين الإدارات والوزارات هو من اختصاص الوزارة الأولى، أدى إلى العديد من المشاكل في هذا المستوى وهو ما ساهم في ضعف سياسة اللاتركيز رغم كل الجهود المبذولة⁽²⁾ وشكل حجر عثرة لمنظومة الحکامة الترابية ككل.

ومن هنا، فقد عرف الولاة والعمال العديد من التغيرات الإيجابية مع المفهوم الجديد للسلطة. بل شكل هذا المفهوم الإطار المرجعي لكل الجهود المبذولة والمبادرات الإصلاحية التي عرفتها منظومة الحکامة الترابية. فهو، بالإضافة إلى سعيه نحو ترسيخ دولة الحق والقانون وتعزيز الديمقراطية وضمان نجاح الإنفتاح الإقتصادي والنهوض بالشأن المحلي، يتميز بنوع من الإحاطة بالمكان والإستمرارية في الزمان. ومن هنا يمكن القول أن المفهوم الجديد للسلطة هو عبارة عن ثقافة جديدة للمرفق العام هدفها تجاوز كل مظاهر المفهوم القديم للسلطة⁽³⁾. فهو يسعى إلى انفتاح الإدارة على محيطها ونبذ المركزية المفرطة والعمل في إطار الشفافية لتدبير الشأن العام خاصة على المستوى المحلي. ويسعى هذا المفهوم أيضا إلى تقريب الإدارة من المواطن مكانا وشعورا، وذلك من خلال تجويد دور الولاة والعمال في اللاتركيز واللامركزية والسعي نحو تحقيق الحکامة الترابية، وبالتالي، تلبية حاجيات المواطنين في مختلف المجالات⁽⁴⁾.

إن رجال السلطة في إطار إصلاح اللاتركيز الإداري، وخاصة الولاة والعمال أصبحوا يضطلعون بأدوار مهمة على المستوى الإقتصادي والتنموي، حيث تم تخويلهم العديد من المهام، التي كانت إلى عهد قريب مقتصرة على الإدارة المركزية. وهكذا يقوم العامل مثلا بالعديد من

1- وزارة الداخلية، أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 15.

2- عبد الله إدريسي: "منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية"، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 6، 1996، ص 44.
3-Mohamed El YAAGOUBI, "les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité", publications REMALD, N° 25, 2001, p 18.

4- محمد زكرياء البريكي، مرجع سابق، ص 124.

الإختصاصات في إطار اللاتمرکز الاقتصادي، فهو في المجال الفلاحي، يرأس اللجنة التقنية للمكتب الجهوي للإستثمار الفلاحي والمجلس الجهوي لصندوق القرض الفلاحي. كما يقوم بالعديد من المهام بالنسبة للقطاعين الصناعي والسياحي، حيث يقوم بتشجيع المبادرة الخاصة وتقديم المساعدة للمقاولين الشباب وإنعاش الإستثمار في المجال السياحي⁽¹⁾.

أما فيما يخص اختصاصات العمال في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي يقتضي إنجاحها بالضرورة تفعيل حقيقيا لنهج عدم التركيز الإداري، فقد تم منح مؤسسة العامل دورا محوريا في تفعيل فلسفة وروح المبادرة، وذلك عن طريق تخويله سلطة المصادقة على المبادرات المحلية للتنمية البشرية وفتح الإعتمادات المرصودة لها وإسناد مشاريعها بصفة تعاقدية إلى مسؤولي المصالح اللامركزة وغيرها من الأمور الأخرى⁽²⁾. وهكذا، يمكن القول أن مؤسسة الوالي أو العامل تعد من بين المؤسسات التي يراهن عليها المغرب لتحقيق إقلاع إقتصادي وتنموي⁽³⁾، والتي ينحو التوجه العام نحو جعلها الدعامة الأساسية لنظام اللاتمرکز الجهوي بالمغرب.

ب - الملاءمة على مستوى المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية.

إن محاولة تحديث الإدارة الترابية للدولة وإصلاح عدم التركيز الإداري بالمغرب لم يتوقف عند تأهيل وتعزيز سلطات العمال والولاية، بل تجاوز ذلك إلى جوانب أخرى، بحيث تم منذ 2001 وفي إطار المفهوم الجديد للسلطة الإتجاه نحو تبني مقاربة جديدة لتدبير الميزانية مبنية على النتائج⁽⁴⁾، بهدف تعزيز دور الإدارة الترابية للدولة. فبعد أن كانت المقاربة التقليدية قد أدت إلى انغلاق تدبير ميزانية الدولة وضعف التدبير اللاتمرکز للإعتماد، مما أدى إلى توزيع غير عادل

¹ - عبد الجليل عمرانة، مرجع سابق، ص 126.

² - عبد الفتاح البجيوي، مرجع سابق، ص 104.

³ - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 426.

⁴ - "التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج هو مسلسل يتشكل ويحدد كل سنة، وفي إطار برنامج يمتد إلى ثلاث سنوات، ويقوم هذا التدبير على احترام المسؤوليات من طرف الإدارة المركزية، التي تتصرف في سلطة قرار تسيير الوزارة، بحيث تستفيد المصالح اللامركزة التابعة لنفس الوزارة من تفويض السلطة، على أساس تحقيق الأهداف المحددة في الاتفاق المشترك مع الإدارة المركزية."

للسائل المالية بين المركز والمحيط، ومن ثم ضعف الإدارة الترابية للدولة⁽¹⁾.

وقد جاء ذلك بعدما أبانت الطريقة التقليدية المعمول بها لإعداد الميزانية العامة عن محدوديتها وعدم نجاعتها في تمكين الدولة من الوصول إلى تحقيق التنمية المنشودة على مستوى كافة القطاعات والأصعدة. لذلك، تم التفكير في وضع طريقة جديدة لإعداد الميزانية العامة تمكن من تغليب كفة النتائج والوصول إلى تحقيق الأهداف التنموية التي تخص مختلف القطاعات الوزارية عوض التقيد باحترام ومطابقة النصوص القانونية المعمول بها في مجال تدبير الميزانية العامة. لأن التوجه الحديث في تدبير الميزانية العامة يجعل من هذه الأخيرة أداة حقيقية وأساسية لتحقيق التنمية من خلال عملها على الربط بين الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية ومجموع البرامج والمشروعات التنموية التي تعترزم الدولة القيام بها. وهكذا، أصبحت الميزانية العامة تتجه اليوم نحو التركيز بشكل أساسي على خدمة الأهداف المحددة من طرف مختلف القطاعات الوزارية والإدارات العمومية والعمل على تحقيق البرامج والمشاريع التي تعترزم الحكومة القيام بها من أجل الرفع من كفاءة ونوعية الخدمات التي تقدمها لما لها من تأثير كبير على التطوير والرفق بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين⁽²⁾. ولأجل ذلك، اتجه المغرب إلى اعتماد طريقة جديدة لإعداد الميزانية من خلال العمل بالميزانية المبنية على النتائج والأداء لتجاوز سلبيات الطريقة التقليدية في إعداد الميزانية التي كانت تغلب منطق الوسائل والشكليات على منطق النتائج.

وقد جاء إصلاح نظام تدبير الميزانية استجابة لمجموعة من التحولات التي يعرفها المغرب، تكمن في توفير الشروط السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكفيلة بتحقيق اندماج ناجح للمغرب في محيطه الدولي الذي يعرف هو الآخر تحولات هامة، وكذلك، مراعاة الإلتزامات الدولية للمغرب⁽³⁾. أما على المستوى الوطني، فإن الإصلاح جاء استجابة لمجموعة من المتطلبات الأساسية المتمثلة في تحقيق توازن الميزانية وتوطيد الإطار الماكرو اقتصادي، كشرطين ضروريين لتحقيق التنمية المستدامة وإشاعة ثقافة الشفافية وتأكيد مصداقية الميزانية اتجاه الرأي

¹-محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2007، ص 62.

2-David BRUSSELLE: "La modernisation budgétaire au Maroc , un exemple de progressivité et de pragmatisme ", La revue du trésor, N 10, Octobre 2008, p 736.

3-Abdelatif BENNANI: " Les grands enjeux de la réforme budgétaire ", Revue électronique du centre de documentation de la trésorerie général du Royaume, N 19, juillet-septembre 2008, p 34.

العام ودعم مبادئ المساءلة والمحاسبة⁽¹⁾.

ويتجسد إصلاح نظام تدبير الميزانية العامة في الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، وهذا الأمر يستوجب ضرورة معرفة المقصود بمنطق الوسائل ومنطق النتائج. وإذا كان منطق الوسائل يهدف إلى صرف الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة، في إطار احترام ومطابقة حرفية للنصوص القانونية المنظمة لعملية تدبير الميزانية، فإن منطق النتائج يستوجب تحقيق النتائج المسطرة مسبقاً، وذلك، من أجل تحسين الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.⁽²⁾

ومن هنا تتأكد أهمية اعتماد منطق النتائج في مجال تدبير الميزانية العامة، مما يستوجب معه ضرورة تفعيله على أرض الواقع، وذلك من خلال العمل بميزانية مبنية على النتائج، حيث بدأ العمل بها أول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الأولى⁽³⁾، بفعل تزايد الانتقادات التي وجهت للنظام التقليدي المعمول به في إعداد الميزانية العامة، وبعد تطور مفاهيم العلوم الإدارية والتدبيرية المعمول بها في القطاع الخاص، والتي أتت أكلها في هذا القطاع. لذلك، تم اعتمادها في القطاع العام حتى يتم تطويره⁽⁴⁾. هذا بالإضافة إلى تشعب أعمال الإدارات العمومية ووظائفها والتي أصبحت مطالبة بتقديم خدمات ذات جودة عالية وتعود بالنفع على كافة أفراد المجتمع، مما جعل هذه الأجهزة في حاجة ماسة إلى ضرورة البحث عن طرق جديدة لتدبير الأموال العمومية حتى تتمكن من الوصول إلى تحقيق رغبات وتطلعات كافة شرائح المجتمع، لذلك، تم العمل بأسلوب جديد لتدبير الميزانية ينبنى على النتائج والأداء⁽⁵⁾.

إن إصلاح أسلوب تدبير الميزانية العامة بالمغرب يهدف إلى الإعتدال على مقاربة تدبيرية حديثة تركز على التوفيق بين الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية وسلوك أساليب الضبط

1- دليل إصلاح الميزانية – المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي أعدته وزارة المالية والخصوصية (سابقاً) يتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2005، ص 26.

2- دليل إصلاح الميزانية، مرجع سابق، ص 27.

3- ظهرت الميزانية المبنية على النتائج منذ نهاية العشرينيات وبداية الثلاثينات من القرن العشرين، إلا أن تطبيقها لم يعرف انتشاراً كبيراً في القطاع العام إلا من طرف بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية والدول السائرة في فلكها التي تتبع النظام الانجلوساكسوني، في حين اقتصر التطبيق الواسع لهذا الأسلوب في تدبير الميزانية على ميزانيات المنظمات المنتمية للقطاع الخاص فقط.

4-Hassane EL ARAFI: "Gestion des finances de l'Etat", 1ère Edition, R.E.J.J.E.S., Rabat 2006, p 167.

5-Hassane EL ARAFI, Op. Cit., p 162.

والترشيد والشفافية في الإنفاق العام وإرساء نظام عقلاني يقوم على تحديد وتوضيح الأهداف مسبقا والعمل على تحقيقها. ومن أجل التأكد من ذلك، يتم الإعتماد على نظام للمراقبة يسمح بتقييم الأداء والنتائج التي تم تحقيقها من خلال تنفيذ الميزانية لمعرفة الاختلالات التي شابت كل المراحل التي مرت بها عملية تدبير الميزانية.

لقد صدر منشور الوزير الأول حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز، وقد حث هذا الأخير على ضرورة تحديث التدبير المالي للدولة بتقويض الإعتمادات وإشراك المصالح المحلية وممثلي السكان وتبسيط مساطر الميزانية، وذلك قصد تحقيق التحول في العلاقات القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث تم التخصيص على تمكين هذه الأخيرة من تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهن إشارتها في حدود اختصاصاتها الترابية، طبقا للإلتزام صريح ومتفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها⁽¹⁾. وهكذا، بدأت المحاولة في تجربتها منذ سنة 2002 بصفة تدريجية لدى بعض القطاعات الوزارية، من خلال منح الأمرين بالصرف هامشا أكبر في استعمال الإعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم مقابل الإلتزام بتحقيق نتائج محددة مسبقا. ولهذا الغرض، تم البدء في تبسيط مساطر تحويل الإعتمادات بالنسبة للقطاعات الوزارية التي انخرطت في مقارنة شمولية الإعتمادات. وتم تعديل المادة 17 من المرسوم التطبيقي لقوانين المالية⁽²⁾ كإجراء مواكب لقانون المالية لسنة 2002.

إذ على إثر هذا التعديل (إذا تم تطبيقه حقيقة) سيتمكن المدبرون القيام بتحويلات كلما دعت الضرورة إلى ذلك دون اللجوء إلى تأشيرة وزارة المالية. وبالتالي، سيتم توسيع مسؤولية المشرفين على المصالح اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية أو المالية، حيث سيصبح بإمكانهم القيام بجميع الإجراءات التي من شأنها ضمان السرعة والدقة في العمل الإداري المحلي دون أن ننسى أن المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية تقتضي العمل بطريقة تشاركية بين كافة الفاعلين سواء أكانوا ينتمون للقطاع العام أو القطاع الخاص، كاختيار أساسي من أجل القيام بإشراكهم في عملية إعداد الميزانية العامة وتنفيذها وتتبع هذا التنفيذ. كما تقتضي أيضا، العمل على إرساء ثقافة تدبيرية

¹ - منشور الوزير الأول، رقم 2001/12، بتاريخ 25 دجنبر 2001، حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز، المشار إليه .

² - المرسوم رقم 2.01.2676، الصادر في 15 من شوال 1422 الموافق ل 31 ديسمبر 2001، بتغيير وتتميم (المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 9 محرم 1420 الموافق ل 26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4965،

الصادرة بتاريخ 15 شوال 1422 الموافق ل 31 ديسمبر 2001، ص 4424.

جديدة داخل الإدارات العمومية تهتم بجانب النتائج وتحقيق الأهداف، وهذا الأمر لا يقتصر فقط على تدبير الميزانية، بل يخص كافة أوجه نشاط الإدارات العمومية، بالإضافة إلى تحميل المصالح اللامركزية في عملية تنفيذ الميزانية المسؤولية وإعطائها المزيد من الحرية من أجل التصرف في الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة مقابل الالتزام بتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج المحددة مسبقاً.

وعموماً، يفرض منطق التدبير المبني على النتائج تخلي الإدارات المركزية عن علاقتها التقليدية مع مصالحها الخارجية لإرساء علاقة جديدة تتحول بمقتضاها المصالح الخارجية إلى أجهزة فعالة لاتخاذ القرارات وإنجاز البرامج على المستوى المحلي. وهكذا، تتولى هذه المصالح مسؤولية تدبير الموارد المالية المخصصة لها، طبقاً لمقتضيات تعاقدية صريحة مع الإدارات المركزية من أجل تنفيذ برامج محددة في حدود نفوذها الترابي.

ومن هذا المنطلق، تركز آلية التعاقد على تحقيق النتائج، حيث تلتزم كل من الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية ببلوغ الأهداف التي من أجلها خصصت الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية. لهذا الغرض، تلتزم الإدارات المركزية بوضع الوسائل اللازمة خصوصاً المالية منها رهن إشارة المصالح الخارجية لإنجاز البرامج المحددة مسبقاً، وهو ما ينعكس إيجاباً على أوجه استعمالات المال العام، بحيث يرتبط فتح الإعتمادات مباشرة بتحقيق نتائج محددة، كما تلتزم الإدارة المركزية بتفويض الإعتمادات لمصالحها الخارجية في بداية السنة حسب الالتزامات المتفق عليها في العقد، بالمقابل، تلتزم هذه المصالح بتحقيق النتائج طبقاً لمؤشرات مرقمة التي أدرجت في البرامج التي تعتزم تنفيذها والمقررة في عقد الاتفاق⁽¹⁾. وهكذا، وإذا كان اعتماد تقنية التعاقد بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية سوف تساهم في تحسين تدبير الميزانية العامة لتكييفها مع متطلبات النجاعة والمردودية، فإن السؤال الواجب طرحه هنا يتعلق بمقومات وشروط هذا التعاقد من أجل تحقيق الأهداف المقررة فيه.

1- منشور للوزير الأول رقم 12.01 بتاريخ 9 شوال 1422 (25 دجنبر 2001)، حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللامركز، المشار إليه سابقاً.

ثانيا: النهوض بسياسة عدم التركيز الإداري في ميدان الاستثمار.

يقوم الإستثمار بدور أساسي في الحياة الاقتصادية باعتباره عاملاً محدداً في النمو الإقتصادي وتطويع الإنتاجية، ويؤلف عنصراً ديناميكياً فعالاً في الدخل القومي، ولهذا، فإن حجمه وتوزيعه يبيّن اتجاه النمو أو تقلصه وعلاقة ذلك بالتراكم الرأسمالي للدخل. لذلك، تختلف محددات الإستثمار بين الأفراد والمجتمع؛ في حين، تتمحور دوافع الأفراد حول الربح وتتوزع دوافع المجتمع بين دوافع اقتصادية وسياسية واجتماعية. هذا، وبعبارة أخرى، يعد الإستثمار إحدى الآليات الأساسية للتنمية الاقتصادية في وقتنا الراهن، ومن ثم، يعتبر إنعاشه وتشجيعه هو المعبر الحقيقي والدليل الواقعي عن مدى قيام تنمية حقيقية على المستوى المحلي. ومن هذا المنطلق، كانت أولى المحاولات الإصلاحية المهمة التي عرفها اللاتركيز الإداري تتعلق بمجال الاستثمار، وذلك من خلال تعزيز اللاتركيز الإداري بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار وتطبيق نظام اللاتمركز الجهوي على مستوى الإستثمار.

أ- تعزيز اللاتمركز الجهوي بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار.

لقد عرفت الإدارة المغربية وإلى بداية الألفية الثالثة تمركزاً مفرطاً للمصالح والسلطات والوسائل، حيث اتسم النظام الإداري بالإحتفاظ على المستوى المركزي بجميع الاختصاصات والسلط التقريرية وكل الوسائل والموارد البشرية⁽¹⁾. ولقد تميز المناخ العام المتعلق بالإستثمار في المغرب بنوع من الهشاشة وسوء التدبير، بل عرف المغرب ضعفاً كبيراً ومهولاً في الإستثمارات وخصاصاً أو نقصاً حاداً في تدفق الإستثمارات الداخلية والخارجية.

وفي ظل تلك الوضعية الاقتصادية السائدة، وأمام تنامي أزمة البطالة والمشاكل الاجتماعية، وكذا التحولات العالمية التي فرضتها العولمة، وتسابق الدول في جلب أكبر عدد من الإستثمارات مع تقديم أفضل الإمتيازات⁽²⁾، وجه الملك محمد السادس خطاباً بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للسنة التشريعية الخامسة للبرلمان، جاء فيه "وإيماناً منا بأن الديمقراطية تظل صورية ما لم تعتمد التنمية الاقتصادية والاجتماعية سنداً لها، فقد أولينا العناية الكاملة لتحفيز الإستثمار..." معرباً عن عزمه

1- المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الإدارة المغربية وتحديات 2010، مرجع سابق، ص 11.

2- سعيد الميري، مرجع سابق، ص 72.

متابعة تأهيل الموارد البشرية في جميع مرافق الإدارة والقطاع العام وإمدادهما بكفاءات جديدة، حتى يجعل منهما الفاعل الإقتصادي الأول المحفز للإستثمار والمندمج في حركة التنمية الشاملة. "... وقد حرصنا على بلورة سياسة مجددة هادفة إلى إزاحة كل العراقيل والمساطر والأجهزة المعيقة للإستثمار وتوفير الوسائل الكفيلة بالنهوض به من خلال قرارات هامة ستشكل تحولا نوعيا في مسار التدبير اللامركز للمشاريع الإستثمارية من خلال إحداث مراكز جهوية للإستثمار..."⁽¹⁾.

ولابد من التذكير أن الإستثمار يعتبر طرفا أساسيا في معادلة النشاط الإقتصادي؛ ومن أهم أوجهه في عصرنا على اعتبار أنه يضطلع بدور مهم على صعيد عملية التنمية الإجتماعية والإقتصادية في دولة ما، وذلك لكونه يعد قناة رئيسية يتدفق عبرها رأسمال مهم وخبرة علمية وتقنية. ويمكن تعريف الإستثمار على أنه إضافة طاقات إنتاجية جديدة للأصول الإنتاجية الموجودة في المجتمع بإنشاء مشروعات جديدة أو التوسع في مشروعات قائمة أو إحلال أو تجديد مشروعات انتهى عمرها الافتراضي.

ولقد شكل الإستثمار بؤرة اهتمام مجموعة من الباحثين والخبراء والعارفين بخبايا الإقتصاد نظرا لقيمته المضافة؛ وتتجلى قيمته هاته في كونه يؤدي إلى زيادة الإنتاج والإنتاجية مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني وارتفاع دخل الفرد منه؛ وبالتالي، تحسين مستوى معيشة المواطنين وتوفير فرص العمل وتقليل نسبة البطالة، وتوفير التخصصات المختلفة من الفنيين والإداريين وموارد بشرية مؤهلة، إنتاج السلع والخدمات التي تشبع حاجات المواطنين وتصدير الفائض منها للخارج مما يوفر العملات الأجنبية اللازمة.

وفي ذات الإطار، جاءت الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول حول التدبير اللامركز للإستثمار في 9 يناير 2002 لتضع حدا لعراقيل الإستثمار في جوانبها القانونية والإدارية والممارساتية، وذلك عبر الدعوة لإحداث المراكز الجهوية للإستثمار⁽²⁾؛ ومن بين ما جاء فيها: " لذا، قررنا أن تحدث تحت مسؤولية ولاية جلالتنا على الجهات مراكز جهوية للإستثمار، تتولى

1- انبعاث أمة، الجزء 46، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2001، ص 918.

2- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامركز للإستثمار، المشار إليها سابقا، ص 75.

نوعين من المهام الرئيسية أحدهما المساعدة على إنشاء المقاولات والأخرى لمساعدة المستثمرين. وتتكون بالتالي من شباكين اثنين". وقد اعتبرت تلك الرسالة بمثابة ثورة⁽¹⁾ ميزت مفهوم الإستثمار، وأخضعته لتجربة فريدة توجت بمقاربات جديدة اعتمدت دعم سياسة القرب واعتماد البعد الجهوي والمحلي لبلورة سياسة التدبير اللامترركز للإستثمار.

وتدخل تلك المبادرة الملكية في إطار الدينامية الجديدة التي وضعها الملك والتي عبر فيها على أن المفهوم الجديد للسلطة يتجه نحو البعد الإقتصادي. وقد ابتدأها بإنشاء صندوق الحسن الثاني للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وتعيين ولاية جدد من التقنوقراطيين وليسوا من رجال السلطة بالمفهوم الكلاسيكي القديم، ومنحهم سلطة تدبيرية تنموية جاعلا بذلك المقاربة الإقتصادية تأخذ مكانها الطبيعي ضمن القرار السياسي ومحولا بذلك، الهاجس الأمني إلى هاجس إقتصادي وتنموي بالدرجة الأولى⁽²⁾.

إن إحداث المراكز الجهوية للإستثمار على صعيد جهات المملكة شكل نقلة نوعية في مسار اللاتركيز الإداري وتبسيط المساطر الإدارية؛ كما شكل لبنة جهوية في مسار تحديث الإقتصاد الوطني وتأهيل الآليات الإستقبالية للإستثمارات الخاصة الأجنبية منها والمحلية⁽³⁾. وتتكون المراكز الجهوية للإستثمار من شباكين، - كما جاء في الرسالة الملكية- الشباك المكلف بالمساعدة على إنشاء المقاولات، ويعد المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في إحداث مقولة مهما يكن شكلها، مع إمكانية توفر ذلك الشباك على ملحقات على صعيد العمالات والأقاليم أو الجماعات حسب الحاجة، وما تسمح به الوسائل. على أن يضع القائمون على ذلك الشباك رهن إشارة المرتفقين كل المعلومات القانونية والتنظيمية الضرورية لإنشاء أي المقولة⁽⁴⁾. ويعتبر ذلك الشباك المستقبل الأول للمستثمر. ومن تم، فهو مكلف بالدرجة الأولى بتحقيق تواصل إداري فعال مع الراغبين في الإستثمار⁽⁵⁾. أما الشباك الآخر الخاص بمساعدة المستثمرين، فيتولى تزويد

1- أمنة حطان، مرجع سابق، ص 335.

2- رجاء التازي، مرجع سابق، ص 59.

3- محمد أنور: "الجهة والاستثمار، أية ازدواجية وأية حصيلة"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 74، ماي-يونيو 2007، ص 130.

4- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامترركز للإستثمار، المشار إليها سابقا.

5- محمد سلواني: "دور المراكز الجهوية للإستثمار في خلق المقاولات، دراسة حالة جهة الشاوية ورديغة"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية، جامعة الحسن الأول، سطات 2006-2007، ص 98.

الراغبين في الإستثمار بكل ما يفيدهم من معلومات بشأن الإستثمار الجهوي، ويتولى دراسة كافة طلبات الترخيص الإداري وتحضير جميع الوثائق الضرورية لإنجاز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المقدر ما دون مائتي مليون درهم. وذلك لتمكين والي الجهة من تسليم التراخيص أو توقيع القرارات الإدارية المتعلقة بذلك الإستثمار، وبالإضافة إلى ذلك، يتولى الشباك أيضا دراسة مشاريع العقود أو الإتفاقيات التي ستبرم مع الدولة من أجل منح المستثمرين امتيازات خاصة والقيام بتوجيهها إلى السلطات الحكومية المختصة من أجل المصادقة والتوقيع عليها من لدن الأطراف المتعاقدة⁽¹⁾.

وانطلاقا من المكانة الهامة التي أضحت التدبير اللامركز للإستثمار يتبوؤها في إطار الحكامة المحلية، ولكي يتم إنجاح ذلك الرهان، أسند تدبير المركز الجهوي للاستثمار التابع لسلطة الوالي إلى موظف سامي برتبة مدير الإدارة المركزية شريطة توفره على الخبرة في ميدان الإقتصاد والإستثمار والإدارة الترابية⁽²⁾، ويعين من طرف الملك ضمانا لاستقلاليته مع المراعاة في اختياره الكفاءة في مجال المهام المسندة إليه وخصاله الإنسانية. ويتولى ذلك المدير تنشيط وتسيير لجنة جهوية مكونة من المندوبين الجهويين للإدارات المعنية بالاستثمار ومن السلطات المحلية المختصة؛ ويساعده في مهامه موظفون خاضعون لنظام أساسي خاص بهم. وتعتبر المهام المنوطة بمدراء المراكز الجهوية للإستثمار والموظفين العاملين بها ذات أهمية بالغة، بحيث يتخذون قرارات حاسمة يتوقف عليها نجاح أو فشل المراكز في إنعاش الإستثمار الجهوي والنهوض بالتنمية المحلية. ولذلك، كان لا بد من مراعاة الكفاءة والتكوين العالي والإلمام بكل المشاكل المرتبطة بالإستثمار في الجهة المعنية⁽³⁾.

إن الشبائيك الجهوية للاستثمار تعتبر الوسيلة المثلى لتحقيق نوع من التواصل الإيجابي بين مكونات الإدارة الترابية ومحيطها، حيث شكلت إطارا مؤسساتيا وقانونيا محفزا ليس للمقاولة والمستثمر فقط، بل دعامة أساسية من دعائم التنمية المحلية والترابية. وبالرجوع إلى التوجهات الملكية خاصة الواردة في الخطاب الذي ألقاه بمناسبة توجيه الرسالة الملكية المشار إليها أعلاه،

1- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار، المشار إليها سابقا.

2- الغيوي الشريف: "الجهة، المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، مرجع سابق، ص 52.

3- رجاء التازي، مرجع سابق، ص 67.

نجده يركز على مسألة السعي إلى تحقيق فعالية المصالح اللامركزية من خلال ديمقراطيتها وجعلها أكثر استجابة لمطالب القوى الإنتاجية وإحداث قطيعة مع الممارسات السابقة. حيث أكد " ولنا اليقين بأن تشبع الجميع بروح هذه الرسالة ومقاصدها النبيلة وعملهم بمقتضاها كفيل بإحداث قطيعة حقيقية وإيجابية مع الإجراءات والمفاهيم والعقليات التي طالما عانى منها المستثمرون في علاقتهم بالإدارة، وجدير بجعلنا نرفع تحدي تحرير الطاقات الفردية والجماعية والنهوض بالإستثمار الوطني والأجنبي من أجل تحقيق تنمية أقوى وأكثر استدامة وإنصافاً"⁽¹⁾.

إن التدخل الملكي لتسريع وتيرة الاستثمار يحمل أكثر من معنى ودلالة في فلسفته؛ فهو لم يأت فقط لتحفيز الإستثمار، بل جاء بالدرجة الأولى ليعلن انتهاء مرحلة "عقلية المخزن" بمفهومها التقليدي وفتح آفاق جديدة أمام المستثمر والمواطن بصفة عامة. ومن هذا المنطلق، تأتي تلك المبادرة ضمن الإستراتيجية الجديدة لتحديث الإدارة العمومية بالمغرب وفي سياق المناخ الديمقراطي الذي دخلته المملكة منذ الإعلان عن المفهوم الجديد للسلطة⁽²⁾؛ حيث أن المهمة الأولى للشبابيك، بصفة عامة، هي محاربة مجموع الانحرافات الوظيفية للتنظيم البيروقراطي وأبرزها ظاهرة الفساد الإداري. ذلك أن أهم مشكل كان يعترض المستثمر في كل مرحلة من مسلسل انطلاق عملية الإستثمار هو غياب الشفافية في الإجراءات الناتجة عن الأمراض البيروقراطية؛ والنتيجة هي أن المستثمر كان يجد نفسه دائما أعزلا وضعيفا أمام طاحونة بيروقراطية لا ترحم، مما يؤدي إلى محاولات البحث عن تجاوز الأساليب الرسمية الشرعية لتظهر جيوب الفساد المؤسساتي التي تختصر على المستثمر الطريق مقابل رشاي أو تبادل للمصالح⁽³⁾.

وبناء على ما سبق، يمكن القول أن الرسالة الملكية التي جاءت لإحداث المراكز الجهوية للإستثمار قد شكلت انطلاقة نوعية في إطار خلق جهاز مناسب للقيام بالوظيفة الاقتصادية والتنموية على المستوى المحلي. كما أنها لامست قضية اللاتركيز الإداري في عمقها وفي صميم الإشكالية، حيث وجهت الإدارة الترايبية للدولة نحو الوظيفة التنموية والنهوض بالمجال الترايب

1- انبعاث أمة، الجزء 47، القسم الأول، مرجع سابق، ص 12.

2- عبد الغني اعبيزة: "استراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 87-88 يوليوز/ أكتوبر 2009، ص 55.

3- سيد أحمد عبد الدائم، مرجع سابق، ص 166.

ب - تطبيق نظام اللامركز الجهوي على مستوى الإستثمار.

إن الحديث عن تطبيق سياسة اللاتركيز الإداري على مستوى الاستثمار يدفعنا إلى التفكير في نقطتين لابد من معالجتهما. وهما: آليات تطبيق اللاتركيز على مستوى الإستثمار وكذا إيجابيات ما تم تحقيقه على مستوى التدبير اللامتمركز للإستثمار. إن الملك محمد السادس في رسالته الموجهة إلى الوزير الأول بشأن إحداث المراكز الجهوية للاستثمار قد دعا إلى تفعيل حقيقي لأسلوب اللاتركيز الإداري وتفويض الصلاحيات بهدف خلق قيم جديدة وأشكال حديثة لاتخاذ القرار عبر قنوات الإتصال والحوار ومن أجل السرعة في اتخاذ القرار⁽¹⁾.

ولكنه قبل ذلك، وفي نفس الرسالة، كان قد دعا إلى إعداد إصلاح لهيكلية المندوبيات الجهوية وإصدار نظام أساسي خاص بموظفي الإدارة الترابية، " وإننا لندعو حكومتنا لإعداد إصلاح لهيكلية المندوبيات الجهوية للإدارات المركزية بقصد التقليل من المرافق وتجميعها للمزيد من التفاعل والتناسق والتقريب فيما بينها؛ كما ندعوها لدراسة ووضع نظام أساسي خاص بموظفي الإدارة الترابية لجعله أكثر تحفيزا لأكفئ العناصر"⁽²⁾.

وللعمل على تطبيق تلك التعليمات، صدر منشور الوزير الأول تحت عنوان "التصاميم المديرية للتركيز الإداري"⁽³⁾. وقد دعا من خلاله القطاعات الوزارية إلى إعداد تصاميم مديرية داخل أجل لا يتعدى تاريخ فتح اعتمادات الميزانية برسم السنة المالية 2006، على أن تحدد تلك التصاميم الإختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزة ونوع القرارات الإدارية وطبيعتها وعدد الموظفين والأعوان المزمع إعادة انتشارهم لفائدة تلك المصالح، وكذا الوسائل المادية والمالية المزمع وضعها رهن إشارتها مع تحديد المدى الزمني لإنجازها.

أما فيما يخص إصدار النظام الأساسي لرجال السلطة، فلم يتم ذلك إلا في سنة 2008 بمقتضى الظهير الشريف الصادر في 31 يوليوز 2008 المعتبر بمثابة النظام الأساسي لهيئة

1- أمينة حطان، مرجع سابق، ص 345.

2- الرسالة الموجهة في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار المشار إليها سابقا.

3- منشور الوزير الأول رقم 10/2004 بتاريخ 9 يونيو 2004 حول التصاميم المديرية للتركيز الإداري المشار إليه سابقا.

رجال السلطة⁽¹⁾، والذي جاء في سياق تحديث وإعادة هيكلة الإدارة الترابية تثمينا للموارد البشرية لقطاع الداخلية، حيث منح إطارا ملائما ومحفزا لتدبير العنصر البشري وتعزيز اللاتمرکز الإداري كخيار إستراتيجي بالنسبة للمملكة. فالعمال والولاية هم أكثر من يجسد على أرض الواقع الإشراف على التدبير الجماعي للتنمية المحلية الممكن تأسيسها على واقع الإستثمارات ورخص التعمير والتشغيل والتجهيز وغيرها من القطاعات الحيوية الأخرى⁽²⁾.

إن وضع المراكز الجهوية للإستثمار في مكانها المناسب للنهوض بمستوى اللاتركيز الإداري جعل المؤسسة الملكية تؤكد في الرسالة السالفة على ضرورة جعل الولاية يتمتعون بصلاحيات قانونية وتنظيمية كاملة حتى يتخذوا القرارات اللازمة لإنجاز الإستثمارات نيابة عن أعضاء الحكومة المختصين أو بتفويض منهم.

وهكذا، أكد الملك محمد السادس أنه يتعين على أعضاء الحكومة والموظفين السامين في الإدارة المركزية أن يفوضوا للولاية الصلاحيات اللازمة لإبرام أو إصدار باسم الدولة مجموعة من العقود والقرارات⁽³⁾. كما أكد على ضرورة تخفيف مساطر مراقبة القرارات والأعمال الصادرة عن الجماعات المحلية بتفويض وزير الداخلية لولاية الجهات سلطات الوصاية مع إمكانية الحصول من السلطات الحكومية المعنية على تفويض لإتخاذ القرارات اللازمة فيما يخص إنجاز الإستثمارات.

واستجابة لتلك الرغبة الملكية، تم توسيع دائرة التفويضات بإعطاء ولاية الجهات أدوات العمل قصد إنعاش الجهة وتفعيل سياسة التدبير اللاتمرکز للإستثمار؛ وهكذا، صدرت مجموعة من المراسيم والقرارات لتفويض السلطة من الإدارة المركزية إلى السادة الولاية⁽⁴⁾ والتي ترتبط خاصة بالمجالات الحيوية والأنشطة الإنتاجية والإستثمارية⁽⁵⁾ في القطاع الصناعي والتجاري والفلاحي

1- الظهير الشريف رقم 1.08.67، الصادر بتاريخ 27 رجب 1429 الموافق ل 31 يوليو 2008، في شأن هيئة جال السلطة، المشار إليه سابقا.

2- محمد يحياء، مرجع سابق، ص 34.

3- الرسالة الموجهة في موضوع التدبير اللاتمرکز للإستثمار، المشار إليها سابقا.

4- Abdallah HARSİ: "Décentralisation et déconcentration administrative, instruments de la proximité administrative", Op.cit., p 30.

5- رجاء التازي، مرجع سابق، ص 68.

والعقاري والمالي والتجهيز وكذا مجال الوصاية⁽¹⁾.

وتبعاً لذلك، أضحي الولاية والعمال يتمتعون بامتيازات وسلطات مهمة، حيث يصادقون على مداوالات المجالس الجماعية المتعلقة باقتناء وتقويت ومعاوضة العقارات التابعة للملك البلدي الخاص بتدبير الملك العمومي وفق شروط منصوص عليها؛ كما يقومون باتخاذ جميع القرارات اللازمة لإنجاز الإستثمار في مختلف القطاعات المشار إليها سلفاً.

وعلى سبيل المثال، تم التفويض إلى ولاية الجهات كل واحد منهم في حدود دائرة نفوذه الترابي سلطة اتخاذ العديد من القرارات التي تدخل ضمن اختصاصات وزير التجهيز واللازمة لإنجاز مشاريع الإستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية، والتي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم. حيث أصبح الولاية يملكون سلطة الترخيص بالإحتلال المؤقت لملك الدولة العمومي الموضوع رهن إشارة المؤسسات العمومية والشركات صاحبة الإمتياز في تدبير المرفق العمومي؛ كما يمارسون سلطة الترخيص بفتح واستغلال المؤسسات المضرة وغير الملائمة والخطيرة من الدرجة الأولى⁽²⁾.

إن التفويضات التي استفاد منها ولاية الجهات في إطار التدبير اللامتركز للإستثمار تهدف إلى تحديث المحيط القانوني والمؤسسي من أجل إنعاش الإستثمار؛ كما تهدف تفعيل اللاتركيز الإداري من أجل الوصول إلى ما يسمى بالحكمة المحلية. ومن هنا، كان الإهتمام مركزاً، ومنذ إحداث المراكز الجهوية للإستثمار، على محاولة ترجمة وتجسيد التوجيهات الملكية بدقة في الممارسة اليومية للمراكز لجعلها واجهة يمكن من خلالها تحسين صورة أداء الإدارة المغربية في علاقتها مع المستثمر. كما كان الحرص من المسؤولين على إعطاء صورة مغايرة وجديدة في علاقتهم مع المستثمرين، حيث تمت دراسة معمقة ودقيقة لكل المراحل والشكليات التي يجب التعامل بها مع المرتفقين⁽³⁾.

إن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، وضمناً منها لنجاعة التدبير اللامتركز على

1- تم إصدار جميع تلك المراسيم والقرارات، بالجريدة الرسمية عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002، الصفحات من 479 إلى 489.

2- قرار لوزير التجهيز رقم 368.02 الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002، ص 486.

3- محمد أنور، مرجع سابق، ص 131.

مستوى الاستثمار، لم تكتف بالنص على ضرورة تفويض السلطة من الإدارة المركزية إلى الولاية، بل دعت إلى نوع آخر من التفويضات لا يقل أهمية عن النوع الأول، وهو تفويض الاختصاصات من الولاية إلى العمال⁽¹⁾. ويدخل ذلك النوع من التفويضات في إطار توزيع الاختصاص بين رجال السلطة على المستوى اللامركز، حيث بمقتضاه، أصبح العمال يتحملون مسؤولية كاملة لدى الولاية في تطبيق السياسة المتعلقة بالاستثمار، وذلك من خلال المشاركة إلى جانبهم في تفعيل سياسة اللاتركيز الإداري وإعداد البنيات اللازمة لممارسة الاختصاصات على صعيدي العمالة أو الإقليم والتي تمت في المرحلة الأولى على المستوى الجهوي⁽²⁾.

إن تطبيق أسلوب اللاتمركز الإداري على مستوى الاستثمار لا يعني فقط وجود شبائيك جهوية للاستثمار، كما لا يعني توسيع دائرة تفويض السلطة من الإدارة المركزية إلى ولاية الجهات، بل يعني، بالدرجة الأولى، التوجه نحو إعطاء دفعة قوية لسياسة اللاتركيز الإداري، كما يعني الإهتمام بالمجال المحلي والجهوي من أجل ضمان انتعاشة حقيقية لكل الفضاءات الجهوية والمحلية⁽³⁾، بالإضافة إلى تجسيد البعد الإقتصادي لمفهوم السلطة.

إن إحداث المراكز الجهوية للاستثمار شكل نقطة انعطاف إيجابية فيما يخص الممارسة الإدارية السابقة في تأسيس المقاولات؛ فقد استطاع المخاطب الوحيد أن يقلص من عدد الوثائق، ويقلل من المدة الزمنية للحصول على التراخيص؛ حيث تم توفير العديد من الخدمات للمستثمرين بعين المكان مثل تصحيح الإمضاء وتسهيل إجراءات النشر بالجريدة الرسمية والإعلانات القانونية بالجرائد الوطنية، بالإضافة إلى وضع نظام معلوماتي لتدبير الملفات بطريقة آلية تمكن الراغبين في الاستثمار من إنجاز الأعمال بالسرعة والدقة المطلوبتين⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة أن دور المراكز الجهوية للاستثمار لا ينحصر في القيام بمهام "الشباك الوحيد"، بل تعداه إلى أدوار أخرى كتسهيل المعلومات ووضعها رهن إشارة الفاعلين الإقتصاديين والمساهمة في التعريف بالإمكانات الإقتصادية للجهات التي تتمركز فيها. وتعمل المراكز الجهوية

1- الرسالة الموجهة في موضوع التدبير اللاتمركز للاستثمار المشار إليها سابقا.

2- أمينة حطان، مرجع سابق، ص 345.

3- عبد الفتاح البجيوي، مرجع سابق، ص 92.

4- محمد أنور، مرجع سابق، ص 132.

كذلك على التدخل من أجل حل الخلافات بشكل حبي بين المستثمرين والإدارة.

وإجمالاً يمكن القول بأن تلك التجربة وإن كانت قد عرفت بعض الصعوبات في بدايتها، فهي تعبر عن وعي السلطة العليا بأهمية سياسة اللاتركيز الإداري في الرفع من مستوى الأداء داخل الإدارة المغربية، كما تترجم الإرادة الملكية الراسخة للنهوض بنظام اللاتركيز الإداري قصد إنعاش وتطوير مستوى التنمية المحلية في مختلف المجالات وعلى جميع الأصعدة.

المبحث الثاني: مقومات الميثاق الوطني للامركز الإداري والحكامة الترابية الجهوية.

يشكل الميثاق الوطني للامركز الإداري لبنة أساسية لبناء جهوية متقدمة ناجحة وحلقة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والمؤسسية خاصة بعد دستور 2011؛ كما يعد خياراً سياسياً ودستورياً أساسياً داعماً للجهوية المتقدمة. فالسياق الذي واكب صدور الميثاق مرتبط بمتغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية، حيث عمل خطاب العرش ليوم 29 يوليوز 2018 على بزوغ هذا الميثاق بشكل صريح، حث فيه الملك الحكومة على إخراج هذا الأخير إلى حيز الوجود باعتباره نظاماً فعالاً لإدارة لا متركزة يقوم على مقاربة ترابية.

لقد حدد هذا الميثاق المبادئ والقواعد الجديدة التي تحكم العلاقات بين مختلف مكونات الإدارة المركزية واللامركزية بما يضمن النجاعة في التدبير والإنسجام بين السياسات العمومية وضمان انسجامها على المستوى الترابي مع مراعاة الخصوصيات الجهوية والإقليمية خاصة في إعداد وتنفيذ السياسات وتقييمها، من بينها، مبادئ وآليات الإنصاف في تغطية التراب الوطني المتمثلة في ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية واعتماد مبدأ التفريع في توزيع المهام والإختصاصات، مع تحويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي، إضافة إلى تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في مجال نقل السلط من المركز إلى الإدارات في الجهات باعتباره ممثلاً للمصالح المركزية للدولة.

ومن بين هذه المبادئ أيضاً، وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة ضماناً للنجاعة والفعالية وتحقيقاً للالتقائية والتكامل في الإختصاصات الموكولة إليها مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها، وكذا تبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية وتقريبها من المرتفقين وضمان جودتها واستمراريتها.

كما يهدف الميثاق إلى إرساء دعائم لا سيما منها الجماعات الترابية من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها وتقديم كل أشكال الدعم لضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية. والأكد أن مبادئ الحكامة وأهداف ميثاق اللامركز الإداري تسعى إلى مواكبة الجهوية المتقدمة والنهوض بالتنمية

الإقتصادية والإجتماعية وتحفيز الإستثمار وخلق فرص الشغل والرفع من جودة الخدمات الإجتماعية وتقريب الإدارة من المرتفقين؛ ومن تم، يتعين على جميع مسؤولي إدارات الدولة التقيد بهذه المبادئ والدعائم وبلورتها على أرض الواقع لتحقيق التنمية المجالية.

وينص الميثاق على أن الإدارات المركزية تختص بالمهام التي تكتسي طابعاً وطنياً والتي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية للدولة. هذه الأخيرة تدرج اختصاصاتها في السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة وتنفيذ السياسات العمومية والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة، وبالتالي، توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية باعتماد آليات الحكامة الترابية مما يعزز التقائية السياسات المتخذة بما يضمن نجاعتها ويحقق أهدافها المنشودة. وتتخذ السلطات الحكومية المعنية كافة التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة صلاحيات في اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين وتفعيل هذه الحلول؛ ومن بين أهم التدابير التي تتخذها هذه الأخيرة، نجد التصاميم المديرية التي تتيح إمكانيات من موارد بشرية ومادية للمصالح اللامركزية للدولة تحت إطار تعاقدى تدرج ضمنه أيضاً، مؤسسة والى الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية.

لقد حدد دستور 2011 في فصله 145 العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة بممثلي السلطة المركزية، حيث يقوم ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم باسم الحكومة، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، وذلك بالسهر على حسن سيرها؛ كما يشرفون على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية ويسهرون على ضمان إلتقائيتها وانسجامها وتناسقها. كما لهم أن يتخذوا كافة التدابير اللازمة لكي تنفذ المصالح اللامركزية للدولة إلتزاماتها وتقوم بالمهام المنوطة بها كإبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع.

أما فيما يخص طبيعة علاقات المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية والهيآت والمؤسسات الأخرى ذات الإختصاص الترابي، فتتجلى في تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة

الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي. وتعمل كذلك على إرساء أسس شراكة فاعلة بينها في مختلف المجالات ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة بناء على تفويض خاص؛ كما تساهم أيضا في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها وموابعها وتعزيز آليات الحوار والتشاور.

كما تقوم المصالح اللامركزية على مستوى الجهة والعمالة والإقليم بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار من أجل تمكينه من القيام بالمهام المنوطة به من مساعدة المستثمرين بقصد الحصول على التراخيص اللازمة لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية وموابعها.

هذا، ويتضح أن مضمون مرسوم الميثاق الوطني للامركز الإداري يكتسي أهمية بالغة بالنسبة للمواطن والإدارة والجماعات الترابية وكذا المقولة. وما يعزز هذا الطرح كون المغرب اختار دستورية الجهة كخيار استراتيجي وبوأها مكانة الصدارة، حيث اعتبرها الإطار الأمثل لإرساء دعائم اللامركز الإداري حتى تكون مدخلا لتمكين الجهوية من بلوغ أهدافها مع بروز مؤسسة الولاية والعمال بامتلاكهم صلاحية الإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي.

وارتكازا على ما سبق، فما هي خصائص الميثاق الوطني للامركز الإداري؟ (المطلب الأول)، وما هو دور الحكامة الترابية في إنجاح نظام اللامركز الإداري، وبالتالي، إنجاح الجهوية المتقدمة؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصائص الميثاق الوطني للامركز الإداري.

يرتكز الميثاق الوطني للامركز الإداري على مجموعة من المبادئ والمرتكزات (الفقرة الأولى) والأهداف (الفقرة الثانية)، وكذا مجموعة من الرهانات (الفقرة الثالثة)، بالإضافة إلى خارطة طريق تنزيله (الفقرة الرابعة)، ثم مدى أهمية التدابير الكفيلة بذلك (الفقرة الخامسة)، وآليات حكمة هذا التنزيل (الفقرة السادسة)، بعد ذلك، أهمية دليل إعداد التصميم المديرى للامركز الإداري (الفقرة السابعة)، وأخيرا، مدى مساهمة اللامركز الإداري في ترسيخ الجهوية

المتقدمة من خلال ميثاق اللاتمرکز الإداري (الفقرة الثامنة).

الفقرة الأولى: المبادئ والمرکزات.

لقد تضمن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري مجموعة من المرکزات القائمة على مبدأ الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامرکزة وتحويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المرکزي وباقي المستويات الترابية واستناد الميثاق على مبدأ التفریع القائم على توزيع المهام وتحديد الإختصاصات بين الإدارات المرکزية والمصالح اللامرکزة التابعة لها.

كما جعل هذا الميثاق من وحدة عمل المصالح اللامرکزة للدولة الضمانة الأساسية للنجاحة والفعالية وتحقيق الإلتقائية والتكامل في الإختصاصات الموكولة إليها مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها واشتراط نقل الإختصاصات إلى المصالح اللامرکزة بضرورة تخصيص الموارد المالية والبشرية لتمكينها من الإضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها بهدف تقريب الخدمات العمومية من المرتفقين والإرتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها.

ومن جهة أخرى، يقوم هذا الميثاق على دعامتين اثنتين:

1- الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لتنفيذ توجهات الدولة المتعلقة باللاتمرکز الإداري، بالنظر لما تتبوأه من مكانة الصدارة في التنظيم الإداري للمملكة وبما يجعلها مستوى بينيا وحلقة مفصلية لتأطير العلاقة بين الإدارات المرکزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي.

2- الدور المحور لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المرکزية على مستوى الجهة وفق ما ينص عليه الفصل 145 من الدستور وفاعلا محوريا لتنسيق أنشطة المصالح اللامرکزة والسهرة، تحت سلطة الوزراء المعنيين، على حسن سيرها ومراقبتها ولتحقيق إلتقائية السياسات والبرامج والمشاريع العمومية على مستوى

الجهة وتتبع تنفيذها بما يضمن نجاعتها وتحقيق الأهداف التنموية المبررة لإتخاذها.

الفقرة الثانية: الأهداف.

يروم التصور الجديد لسياسة اللاتمرکز الإداري من خلال مقتضيات المرسوم السالف الذكر بلوغ المرامي والأهداف التالية:

- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على الصعيدين الجهوي والإقليمي وتحديد المهام الرئيسية الموكولة إلى هذه المصالح؛

- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها مع ضمان إتقائيتها وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها؛

- مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته مع تعزيز آليات التكامل والتعاون والشراكة بين المصالح اللامركزة للدولة والهيآت اللامركزية ولا سيما منها الجماعات الترابية، وذلك من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها، وكذا تقديم كافة أشكال المساعدة والدعم للجماعات الترابية ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية؛

- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى المصالح اللامركزة الدولة على الصعيدين الجهوي والإقليمي والإشراف عليها وإنجازها و تتبع تنفيذها؛

- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتأمين استمراريتها.

الفقرة الثالثة: الرهانات.

تنبع أهمية التنسيق من الغاية والهدف المحدد بلوغه باعتباره يساعد على تظافر الجهود المبذولة ويقاوم الميول والانعزالية للأجهزة الإدارية من خلال التوفيق بين مجموعة من مراكز القرار؛ فأهمية اللاتركيز تكمن في شيئين أساسيين: أولهما أنه يسمح بإزالة الاحتقان عن السلطة المركزية الشديدة، وثانيها أن اللاتركيز يسمح بزيادة هامة في سلطات الممثلين المحليين ويسمح لهم بمعالجة المشاكل المطروحة أخذا بعين الاعتبار للخصوصيات المحلية.

ومن خلال المادة السادسة من الميثاق نجدها تنص على أنه من أجل تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري القائمة على المرتكزين الأساسيين المنصوص عليها في المادة 5 أعلاه، يتعين الإرتقاء بمصالح الدولة اللامركزية والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها ضمانا لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمات المقدمة.

وقد حمل ميثاق اللاتمركز الإداري العديد من المستجدات بين طياته أبرزها وضع تصاميم مديريةية للاتمركز الإداري خاصة بالمصالح اللامركزية التابعة لكل قطاع وزاري معين تشكل خارطة طريق لعمل هذه المصالح ومحددا لإلتزاماتها في تدبير المرفق العمومي الذي تشرف عليه وضمان جودة الخدمات العمومية التي يقدمها وتخويل المصالح اللامركزية صلاحيات تقريرية والتأكيد على إشراف الولاية والعمال على عملية تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية تحت سلطة الوزراء المعنيين من أجل ضمان الإلتقائية والتجانس والتناسق في بلورة السياسات العمومية والمشاريع والبرامج العمومية.

وينص الميثاق كذلك على إشراف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى؛ كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها والإلتزامات الملقة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة؛ كما يسهر الولاية والعمال، بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها

ومشاريعها التنموية.

إن من شأن ميثاق اللاتمرکز الإداري أن يشكل مدخلا أساسيا لإصلاح إداري عميق ومهيكل وأن يسهم، لا محالة، في تحقيق العديد من الرهانات على مختلف الأصعدة السياسية والإدارية والتنموية. فعلى الصعيد السياسي، فهو سيمكن من تدقيق مستويات التقاطع بين نظامي اللامركزية واللاتركيز عبر الفصل بين العمل الجماعي وعمل السلطة في اتجاه التكامل والتنسيق بشكل يجد مرجعيته الأساسية في رقابة الكل للقانون، والقضاء يريعي ويسمو ليكون حكما فاصلا⁽¹⁾، ذلك أن تكريس إدارة لا متمرکزة يتطلب نقل الاختصاصات والسلطات إلى ممثلي الإدارة اللامركزية على الصعيد الترابي لمواكبة التقدم الذي يعرفه المغرب في مجال اللامركزية الإدارية⁽²⁾ مع مراعاته البعد الديمقراطي من خلال التجسيد الأمثل لأدوار الإستشارة والمساعدة والمراقبة والمواكبة بتمكين الجماعات الترابية من إيجاد مخاطبين أكفاء ومؤهلين قادرين على التفاوض باسم الدولة ومصاحبة الجماعات الترابية من خلال تقديم الإستشارات اللازمة والمساعدة التقنية، وعند الإقتضاء، بوسائل وإمكانيات الإدارة⁽³⁾.

وفيما يخص الرهانات الإدارية⁽⁴⁾، فبالإضافة إلى توضيح العلاقة بين رجال السلطة ورؤساء المجالس المنتخبة، ركز الميثاق على التنسيق والتكامل وتجاوز الأبعاد التراتبية نحو منهجية جديدة في العمل المشترك بين ممثلي الإدارة الترابية لتحديث وتطوير اللاتمرکز الإداري بالمغرب من حيث المواقع والأدوار وفي اتجاه النجاعة والديمقراطية كأداة فعالة تمكن من تسريع النشاط الإداري والرفع من مردوديته.

وتتجلى أهمية الميثاق على المستوى الإجتماعي في تطوير الخدمات الإدارية وملاءمتها مع الإنتظارات المحلية، بما تعنيه من الكفاءة التنظيمية الكفيلة بالإستجابة لحاجيات المواطنين عبر

(1) - خليل الفاهي: "المجالس الجماعية والتنمية: نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل دور جديد للسلطة"، م.م.إ.م.ت عدد 35، 2000، ص 48.

(2) - احمد اجعون: "التنظيم الإداري المغربي بين اللاتركيز واللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وإعمال جامعية العدد، 96، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2013، ص 49.

(3) - "اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة"، وزارة إصلاح الوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص 19.

(4) - عبد الرفيق زعنون: "الأفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو - غشت 2018، ص: من 147 إلى 153.

تكثيف الوجود الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين في سعي لتجسيد المبادئ الدستورية المرتبطة بالمساواة والإنصاف والترايبية في تغطية المرافق العمومية للتراب الوطني وتمكين المستوى الترابي من سلطة تقرير حقيقة عبر تسريع وتيرة التفويضات ذات الواقع المباشر على الحياة اليومية للمواطنين بشكل يجعل من المصالح اللامركزية عنصرا فاعلا في اتخاذ القرار بالسرعة والفعالية اللازمين⁽¹⁾.

ومن الناحية الاقتصادية، يرتبط الإصلاح الإداري في المغرب في المرحلة الحالية بمحددات عدة أهمها الإتجاه نحو إعادة تصور الدولة في الاقتصاد والتطور المسجل في الإصلاح السياسي والمؤسساتي وندرة الموارد المالية والحاجة إلى ترشيد نفقات الدولة والرغبة في تجاوز الاختلالات التي تحول دون انخراط الإدارة في الدفع بالفعالية الاقتصادية والتي من أبرز تجلياتها ظاهرة البيروقراطية وتعدد الإجراءات وكثرة المخاطبين ومركزية القرارات الإدارية⁽²⁾.

الفقرة الرابعة: محاور خارطة طريق لتنزيل الميثاق.

تتضمن خارطة طريق تنزيل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ستة (06) محاور هي كالتالي:

1- محور آليات التنزيل والحكامة: ويشتمل على التدابير والإجراءات المبرمجة من قبيل إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري من لدن كافة القطاعات المعنية قبل متم شهر يوليو 2019، والشروع في تنزيلها بعد المصادقة عليها من طرف اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري مع موافاة اللجنة بتقرير قبل نهاية السنة يتضمن الإجراءات المتخذة لتنزيل مقتضيات الميثاق من حيث نقل الاختصاصات وتوزيع الموارد البشرية والتدابير المقترحة لتعزيز سياسية اللاتمرکز.

2- محور التنظيم والهيكل الإدارية: ويشمل الإجراءات المبرمجة قصد إرساء الهياكل المتعلقة بتنزيل اللاتمرکز الإداري كإرساء اللجنة الجهوية للتنسيق من خلال تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، ومراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بتنظيم القطاعات الحكومية ومراجعة

(1) عبد الرفيق زعنون: "الأفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو- غشت 2018، العدد 141، ص 150 و 151.

(2) جواد النواحي: "جودة المؤسسات والفعالية الاقتصادية - قراءة في أداة الإدارة المغربية"، م.م.س.ع، العدد 16، 2015، ص 184.

المناظيم الهيكلية (المراسيم والقرارات) للقطاعات الوزارية المتعلقة بتنظيم مصالحها المركزية واللامركزية.

3- محور تدبير الموارد البشرية: ويتضمن التدابير المبرمجة لمراجعة النصوص المتعلقة بالتعيين في مناصب المسؤولية والمناصب العليا بغرض إدراج مقتضيات تنظيمية محفزة على الإشتغال بالمصالح اللامركزية ومراجعة النصوص المتعلقة بحركية موظفي الدولة.

4- محور المراقبة والتدبير المالي والمحاسباتي: ويتعلق الأمر بمراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بالتدبير المالي والمحاسباتي وملاءمة بعض المقتضيات فيما يتعلق بمنح صفة الأمرين بالصرف الجهويين لرؤساء المصالح اللامركزية.

5- محور التفويض: عبر مراجعة المراسيم المنظمة لذلك من خلال توسيع مفهوم التفويض ليشمل تفويض الاختصاص والسلطة والمهام وعدم حصره في تفويض الإمضاء والتأشير .

6- محور التكوين والتواصل: ويهدف إلى تنظيم لقاءات تأطيرية وتكوينية لمختلف المتدخلين مركزيا وجهويا وإقليميا في تنزيل ورش اللاتمرکز الإداري.

الفقرة الخامسة: التدابير الكفيلة بتنزيل الميثاق.

ومن أجل ضمان تنزيل أمثل لورش اللاتمرکز الإداري، فقد نص الميثاق على مجموعة من المقتضيات، يمكن جرد أهمها في ما يلي:

1- اعتماد هندسة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية، حيث تم التنصيب على أن المستوى المركزي لن يضطلع إلا بالمهام ذات الطابع الوطني أو التي لا يمكن القيام بها على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة والإقليم.

كما تم تحديد الإطار المرجعي للاختصاصات المنوطة بالمستوى الجهوي باعتباره الفضاء الترابي الأمثل لتنزيل السياسات العمومية للدولة وضمان إتقانيتها وانسجامها وتنسيق أنشطة وعمل المصالح اللامركزية، في حين، يعهد إلى مستوى العمالة والإقليم، أساساً، بمهام تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية.

2- إحداث "اللجنة الجهوية للتنسيق"، تحت رئاسة والي الجهة، كإطار تشاوري وكذا "الكتابة العامة للشؤون الجهوية" لمساعدته على ممارسة الإختصاصات الموكولة إليه بموجب الدستور في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة التي تمارس مهامها على مستوى الجهة والسهر على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين.

3- اعتبار إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر أولوية في سياسة اللاتمرکز الإداري لما لها من دور في تجانس المهام وتعضيد الوسائل وترشيد النفقات وتحقيق إتقائية ونجاعة الإنجاز، وكذا تأهيل المصالح اللاممركزة لممارسة صلاحيات تقريرية بكيفية فعلية وناجعة مع تكريس سمو المستوى الجهوي من خلال اعتبار رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية أو المشتركة سلطة رئاسية.

4- إلزام القطاعات الوزارية بوضع تصاميم مديرية مرجعية للاتمرکز الإداري خاصة بالمصالح اللاممركزة التابعة لها تحدد الإختصاصات التي سيتم نقلها لفائدتها والموارد البشرية والمادية اللازمة لذلك ومؤشرات قياس نجاعة أدائها مع تحديد ثلاث سنوات كأجل أقصى لتنفيذ هذه التصاميم المديرية المرجعية، أخذا بعين الإعتبار التدرج في التنزيل بما يلائم بين أجراء المقترحات وواقعية التنفيذ في إطار تعاقدى بين القطاعات الوزارية وولاية الجهات ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنيين. ويتم إعداد هذه التصاميم المديرية لمختلف القطاعات الوزارية وفق التصميم النموذجي المحدد بموجب المرسوم رقم 2.19.40 بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري الذي سنتطرق إليه لاحقاً.

5- التزام الحكومة باتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ولا سيما تلك المتعلقة منها بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة ومراقبة نفقات الدولة وتنظيم القطاعات الوزارية وإختصاصاتها وقواعد التفويض والنصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية والتعيين في مناصب المسؤولية.

الفقرة السادسة: آليات حكمة تنزيل الميثاق.

1- اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري:

تعد اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري آلية قيادة وتتبع تفعيل سياسة الدولة في مجال اللاتمرکز. وهذه اللجنة، التي يرأسها رئيس الحكومة، تضم في عضويتها كلا من الأمانة العامة للحكومة وقطاعات الداخلية والإقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية؛ وتضطلع بمجموعة من الإختصاصات تتمثل أهمها في المصادقة على التصاميم المديرية المرفوعة إليها، فضلا عن كونها قوة اقتراحية لاتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها.

والجدير بالإشارة، وأنه وبغاية تسريع وثيرة إعداد التصاميم المديرية للوزارات، عقدت لجنة القيادة هاته العديد من الإجتماعات، برئاسة رئيس الحكومة، شرعت خلالها في دراسة واعتماد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري الخاصة بمختلف القطاعات الوزارية، حيث صادقت اللجنة على أول تصميم مديري ويتعلق الأمر بتصميم وزارة الداخلية بتاريخ 18 يونيو 2018. وقد أفادنا احد أطر وزارة المالية والإقتصاد والإصلاح الإداري، أن الحكومة قد صادقت على جميع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري. .

هذا، وتعد المصادقة على التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري محطة حاسمة لإعطاء الإنطلاقة الفعلية للشروع في تنفيذ التصاميم المديرية التي تحدد مجالات تنفيذ سياسة اللاتمرکز الإداري مادام أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري مؤطر بجدول زمني محدد.

2- اللجنة التقنية لتنزيل اللاتمرکز الإداري:

فبناء على قرار اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، تم إحداث لجنة تقنية مكونة من القطاعات الحكومية المعنية، تتكلف بمهام السهر على التنزيل الأمثل لمقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ومواكبة مختلف القطاعات الوزارية في إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري ودراسة مشاريع هذه التصاميم المديرية وإبداء ملاحظاتها بشأنها، وذلك وفق رؤية

مشتركة وموحدة بين كافة القطاعات الوزارية قبل عرضها على اللجنة الوزارية من أجل المصادقة عليها.

وفي هذا الإطار، فقد عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات مع مختلف القطاعات المعنية من أجل توضيح منهجية إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري وحثها على التسريع في إعدادها في انساق تام مع مقتضيات القانونية لميثاق اللاتمرکز الإداري لا سيما فيما يتعلق بضرورة الإستناد إلى القواعد المنصوص عليها بشأن كيفية توزيع الإختصاصات بين المستوى المركزي ومستوى الجهة ومستوى العمالة والاقليم، فضلا عن إثارة انتباه العديد من ممثلي القطاعات الحكومية إلى ضرورة اقتران نقل أو تفويض الإختصاصات مع ما يلزم من الموارد البشرية والمادية.

وبغرض ضمان التنزيل السليم لمقتضيات اللاتمرکز الإداري ولممارسة فعالة للإختصاصات المزمع نقلها أو تفويضها، فإن مختلف القطاعات الوزارية مدعوة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير المواكبة تتمثل أساسا في إدراج مقتضيات اللاتمرکز الإداري في البرمجة الميزانية، فضلا عن تعزيز التنسيق بين المصالح المركزية والترابية بشأن آليات تنزيل مقتضيات الميثاق وفق ما تم تحديده بموجب التصميم المديرية للاتمرکز الإداري ولا سيما ما يتعلق بالموارد البشرية والمادية اللازمة لحسن الإضطلاع بما سيتم نقله أو تفويضه من اختصاصات.

هذا، ويلاحظ من خلال تتبع تطورات هذا الملف على المستوى العملي، أن السلطات العمومية عاقدة العزم بكل جدية والتزام على تحقيق التنزيل الفعلي لورش اللاتمرکز الإداري من أجل مواكبة ورش الجهوية المتقدمة الذي انخرط فيه المغرب كخيار لا رجعة فيه وبوصفه الإطار الأنسب والأصلح لتحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية الشاملة والمستدامة.

الفقرة السابعة: قراءة في دليل إعداد التصميم المديرية للاتمرکز الإداري.

أولا: أهداف الدليل.

بمصادقته على الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ونشره بالجريدة الرسمية، خطا المغرب خطوة مهمة في أفق ترسيخ الجهوية المتقدمة وإرساء إدارة لا ممرکزة مسؤولة، لها سلطة القرار،

فعالة، ناجعة وقريبة من انشغالات المواطنين والفاعلين المؤسساتيين والإقتصاديين ومؤهلة بشكل أفضل لتتحمل متطلبات تنمية مختلف مكونات التراب الوطني في إطار روح الاندماج والتنسيق والإستعمال المشترك للوسائل المادية والبشرية. فالإدارة اللامركزية القوية باختصاصاتها ومواردها (البشرية والمالية والمادية) تشكل دعامة أساسية لورش الجهوية المتقدمة، كما أنها ستضمن أفضل الشروط للإندماج والتكامل والتآزر بين السياسات العمومية تحت إشراف والي الجهة وعامل العمالة أو الإقليم ومراقبة السلطات الحكومية المعنية، غير أن تنفيذ مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري يقتضي دعماً إرادياً قوياً من طرف جميع الأطراف المعنية في الآجال المحددة، وأن تنزيل مقتضيات هذا الميثاق يجب أن يتم وفق مقاربة قيادة التغيير وبطريقة تدريجية لأجل تحقيق الأهداف المنشودة في أفضل الظروف من حيث العقلنة والفعالية.

وفي هذا الصدد، فإن المادة 45 من الميثاق نصت على مبدأ التدرج في توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية مع الإشارة على الخصوص إلى أن الإنتهاء من تفعيل هذا التوزيع يجب أن يتم داخل أجل لا يتعدى ثلاث سنوات يسري ابتداء من تاريخ دخول هذا المرسوم حيز التنفيذ.

ومن جهة أخرى، فإن التزام الحكومة بتسريع وتيرة مسلسل اللاتمرکز الإداري واحترام الآجال المحددة في إطار الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري قد تم تجسيده بنشر نموذج التصميم المديرى المرجعي للاتمرکز الإداري في الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 25 يناير 2019. وهكذا، وطبقاً لأحكام المادة 22 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري يتعين على السلطات الحكومية المعنية داخل أجل ستة أشهر إعداد مشاريع التصاميم الإدارية وفقاً لهذا النموذج وعرضها على المصادقة. هذه التصاميم المديرية التي تشارك في إعدادها وجوبا المصالح اللامركزية للدولة على الصعيد الجهوي ويتم تنفيذها في إطار تعاقدى بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة وكذا رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية.

ويهدف هذا الدليل إلى مواكبة مختلف القطاعات الوزارية في إعداد تصاميمها المديرية للاتمرکز الإداري وتسهيل المسار الواجب إتباعه في هذا الصدد، حيث يذكر في مختلف أجزاءه

بالمقتضيات الواردة في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وانعكاساتها من الناحية العملية. كما يهدف إلى أن يضع بين أيدي اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري بعض عناصر التقييم العامة التي تساعد على دراستها لمشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المقدمة من طرف مختلف القطاعات الوزارية. وقد تم تقسيم هذا الدليل إلى أربعة أجزاء تطابق المحاور الخمسة لنموذج التصميم المديرية المرجعية للاتمرکز الإداري السالف الذكر، وذلك كما يلي:

- الجزء الأول: المهام والإختصاصات التي يجب نقلها (المحور الأول من التصميم المديرية للاتمرکز) أو تفويضها (المحور الثاني من التصميم المديرية للاتمرکز إلى المصالح اللامركزة للدولة).

- الجزء الثاني: توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة (المحور الثالث من التصميم المديرية للاتمرکز)

- الجزء الثالث: توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزة للدولة (مع الإشارة إلى أن هذا الدليل لن يعالج إلا الموارد الخاصة بالميزانية) (المحور الرابع من التصميم المديرية للاتمرکز)

- الجزء الرابع: تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزة للدولة في ضوء الإختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف (المحور الخامس من التصميم المديرية للاتمرکز)

ثانيا: الإطار المرجعي.

- الدستور:

- الفصل 145: "... يقوم الولاية العمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها".

- الفصل 154: "...يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني والإستمرارية في

آداء الخدمات".

- الفصل 157: "... يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية".

- الخطب والرسائل الملكية:

إن الأهمية البالغة التي يوليها الملك لموضوع اللاتمرکز الإداري تتجلى واضحة ومنذ زمن بعيد في الخطب الملكية والرسائل التي يوجهها في العديد من المناسبات. وبالرجوع إلى هذه الخطب والرسائل، والتي سنورد بعض المقطعات منها، يمكننا من تسليط الضوء على أهم المعطيات كما يلي:

- العلاقة الوثيقة بين تنمية الإستثمار من جهة، وتقوية سلطات اتخاذ القرار على صعيد الجهة ومراجعة المساطر، من جهة أخرى.

- العلاقة الوثيقة بين اللامركزية وإصلاح وتحديث الإدارة.

- ضرورة إعادة هيكلة التمثيليات الجهوية للإدارات المركزية والتقريب فيما بينها لأجل تكامل وتظافر جهودها مع إعطائها مسؤوليات حقيقية وتحويل الاختصاصات من المصالح المركزية لفائدتها.

- تحفيز موظفي الدولة من أجل إعادة الإنتشار لفائدة الجهات وذلك في إطار نظام أساسي جديد للموظفين.

- الدور الذي يمكن أن تلعبه الغرف المهنية في تأطير الفاعلين الإقتصاديين والإجتماعيين.

وفي ما يلي مقتطفات من رسائل الملك التي تتطرق للاتمرکز الإداري:

● مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول حول إعداد مخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية (2000-2004).

"... وهكذا يتعين تعزيز دور الجماعات المحلية وتوسيعه لتصبح شريكا أساسيا للدولة

وللفاعلين الآخرين وتدعيم طاقات المؤسسات الجهوية والإقليمية والمحلية لتمكينها من مساهمة أكبر في التنمية. ولا بد، في هذا الإطار، من تعميق اللامركزية مع تطبيق سياسة ملائمة لعدم التمرکز الإداري اعتباراً للأثر الهام الذي له في إنجاح اللامركزية"

● مقتطف من الرسالة من الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2001.

"... ونود كذلك القول أن المقاربة التي نصفها في هذه الرسالة يجب اعتبارها توضيحاً لطرق إصلاح الإدارة. هذا الإصلاح الذي يقتضي تقييماً جديداً للأهداف التي يجب اتباعها من طرف الجهاز الإداري بالموازاة مع إصلاح المساطر التي يستخدمها وملاءمة تكوينات وتجارب من يطبقون هذه المساطر.

"... إن الدراسات المتعلقة بملفات الإستثمار يجب أن تتم في احترام القوانين والأنظمة المطبقة في هذا الشأن من طرف المندوبين الجهويين للقطاعات الوزارية المختصة الذين يخضعون للوالي في ممارسة اختصاصاتهم".

"... وإننا ندعو حكومتنا إلى إعداد إصلاح عميق للممثلات الجهوية للإدارات المركزية تهدف إلى الإقتصاد في الهياكل وتقريبها لأجل المزيد من النجاعة والفعالية مع وضع نظام أساسي للموظفين الترابيين والحرص على أن يكون محفزاً ومشجعاً للعناصر الجيدة لإدارتنا لكي تختار أن تقضي حياتها الوظيفية في جهات المملكة وليس فقط بالإدارات المركزية.

"... كما يتعين القيام بدراسة معمقة حول الأسباب التي تعوق سير الغرف المهنية كمؤسسات دستورية لها دور تمثيل القوى الإقتصادية والإجتماعية دون إغفال مهمتها في الوساطة المهنية وفي خدمات الدعم والمساعدة التي يجب أن توفرها لأعضائها.

● مقتطف من خطاب الملك بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2012.

"... كما نهيب بالحكومة الشروع في إصلاح الإدارة العمومية لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة، وهو ما يطرح مسألة اللامركز الذي ما فتننا ندعو إليه منذ أزيد من

عشر سنوات. ومن هذا المنطلق، فالحكومة مطالبة باعتماد ميثاق للالتزم بما يمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللامركزية وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية في وضع المشاريع وحسن تسييرها".

● مقتطف من الخطاب الملكي في افتتاح الدورة البرلمانية في 11 أكتوبر 2013.

"... فإن الحكومة مطالبة بالإسراع باعتماد ميثاق اللاتمركز الإداري مادام الأمر يدخل ضمن اختصاصاتها ولا يستلزم إلا إرادتها الخاصة، وهو الميثاق الذي سبق أن دعونا إليه عدة مرات..."

● مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش لسنة 2018.

"... وارتباطا بهذا الموضوع، فإني كنت ولا أزال مقتنعا بأن أسمى أشكال الحماية الاجتماعية هو الذي يأتي عن طريق خلق فرص الشغل المنتج والضامن للكرامة. والواقع أنه لا يمكن توفير فرص الشغل وإيجاد منظومة اجتماعية عصرية ولائقة إلا بإحداث نقلة نوعية في مجالات الإستثمار ودعم القطاع الإنتاجي الوطني. ولهذه الغاية، فإنه يتعين على الخصوص العمل على إنجاز ثلاثة أورايش أساسية، أولها إصدار ميثاق اللاتمركز الإداري داخل أجل لا يتعدى نهاية شهر أكتوبر المقبل بما يتيح للمسؤولين المحليين اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة..."

● مقتطف من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2019.

"... إننا نعتبر أن التطبيق الجيد والكامل للجهوية المتقدمة ولميثاق اللاتمركز الإداري من أنجع الآليات التي ستمكن من الرفع من الإستثمار الترابي المنتج ومن الدفع بالعدالة المجالية. إلا أن الملاحظ، رغم الجهود المبذولة والنصوص القانونية المعتمدة، أن العديد من الملفات ما تزال تعالج بالإدارات المركزية بالرباط مع ما يترتب عن ذلك من بطء وتأخر في إنجاز المشاريع، وأحيانا، التخلي عنها. وفي هذا الإطار، أدعو الحكومة لإعطاء الأسبقية لمعالجة هذا الموضوع والإنكباب على تصحيح الاختلالات الإدارية وإيجاد الكفاءات المؤهلة على المستوى الجهوي

والمحلي لرفع تحديات المرحلة الجديدة. وهنا أقول بأننا لا ينبغي أن نخجل من نقط الضعف ومن الأخطاء التي شابت مسارنا، وإنما يجب أن نستفيد منها وأن نتخذها دروساً لتقويم الاختلالات وتصحيح المسار...".

لقد عرف مرسوم ميثاق اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة على أنه " تنظيم إداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل وتحويل الإعتمادات لفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية والنجاعة.

وفيما يخص التوجه والمحتوى، وكذا انعكاسات المفردات الأساسية الواردة في هذا التعريف، فقد تم تفصيلها من خلال كل محتويات نص الميثاق على مرتكزين أساسيين، تقوم عليهما سياسة اللاتمرکز الإداري وهما:

- الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملئم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري .
- الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة .
- فقبل إعداد التصميم المديرى للاتمرکز الإداري، يتعين على مختلف القطاعات الوزارية القيام بقراءة جديدة وشمولية، وفي مختلف الميادين، لمهامها واختصاصاتها سواء على الصعيد المركزي أو اللامركزي (على مستوى الجهة والإقليم). هذه القراءة الجديدة يجب:
- أن تتم بتطابق مع المبادئ المعبر عنها في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، وعلى الخصوص مبدأ التفريع ومع مقتضيات الباب الرابع منه الذي ينص على توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة للدولة.
- أن تكون مسائرة ومواكبة للإلتزامات الخاصة بتفعيل استراتيجياتها وسياساتها القطاعية، ذلك أن القرارات التي يتعين اتخاذها في مجال اللاتمرکز، يجب أن تنبني

على رؤية مستقبلية لأنشطة القطاعات الوزارية في ضوء السياسات القطاعية والإصلاحات المزمع القيام بها .

- إدراج الإختصاصات المهمة الموكولة لولاة الجهات وكذا الأدوار التي يمكن أن تلعبها المؤسسات العمومية تحت الوصاية والجماعات الترابية والغرف المهنية ومكونات المجتمع المدني أو القطاع الخاص .

وفي نفس الإطار، فإن جميع القطاعات الوزارية مدعوة للقيام بجرد شامل ودقيق لجميع الإجراءات والمساطر الإدارية الجاري بها العمل حاليا في جميع مصالحها مع القيام بتقييم موضوعي لها وإعداد مخطط للتخفيف منها وتبسيطها ونقلها إلى المستويات الأكثر قربا من الميدان.

فبعد الإنتهاء من تحديد الهندسة المستهدفة للمهام والإختصاصات الموكولة للمصالح على كل المستويات الترابية بالدقة اللازمة في كل مجال، تتولى القطاعات الوزارية إعداد المحورين الأولين من التصميم الإداري الخاصين بالإختصاصات الواجب نقلها (المحور 1) وتلك التي يتعين تفويضها (المحور 2) للمصالح اللامركزية تدريجيا خلال الثلاث سنوات الأولى؛ ولهذه الغاية، يتعين تحديد بعض الأولويات بالنظر إلى عدد من العناصر والتي يمكن ذكر البعض منها:

- طبيعة وحجم الآثار المرتقبة للنقل أو التفويض إلى مختلف المستويات الجغرافية على مختلف المجالات لا سيما تلك المتعلقة بالإستثمار الخاص وإدماج الشباب في الحياة العملية وإدماج الإستراتيجيات والسياسات.

- القدرة على التكفل بالإختصاصات الجديدة من طرف المصالح اللامركزية مع العلم أن هذه القدرات يجب أن تكون موضوع مجهود خاص لتحسينها في أفق ضمان التوازن المطلوب بين الإمكانيات التي ستوضع رهن إشارتها (الموارد البشرية على الخصوص) والإختصاصات التي ستنتقل أو تفوض لها .

- ملاءمة الإطار القانوني والتنظيمي الجاري به العمل والمسلسل المرتقب لتطويره خلال السنوات القادمة. وفي هذا الصدد، يقترح في مرحلة أولى نقل سلطات اتخاذ القرار

وتفويض الاختصاصات في المجالات التالية:

- الأعمال والقرارات ذات الصلة بتنمية الإستثمار الخاص ودعم المستثمرين والمبادرة الخاصة، وكل ما من شأنه المساهمة في خلق فرص الشغل. وتحدد لائحة هذه القرارات من طرف كل قطاع وزاري مع برمجة دقيقة لنقلها أو تفويضها.
- برمجة الإعتمادات المالية يجب أن تكون ضمن الأولويات كذلك قصد الإنخراط في إطار الإصلاح المالي وترجمة إرادة الأخذ بعين الاعتبار لواقع وحاجيات المجال الترابي ووضع برمجة تصاعدية وتحميل المسؤولية للمستوى الجهوي تحت مراقبة الوالي مع تمكين هذا الأخير من لعب الأدوار المنوطة به في مجال إدماج برامج التنمية.
- تدبير الموارد البشرية يستحق اهتماما خاصا في مسلسل الأولويات لا سيما في القطاعات التي توفر الشروط المطلوبة لإنجاحه.

-المحور الأول للتصميم المديرى للاتمرکز الإدارى:

سوف يتم تقديم المهام والاختصاصات خصوصا التي تكتسي طابعا تقريريا والتي تنقل إلى مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم. وستتم معالجة المهام والاختصاصات، حسب مجالات اختصاص القطاع الحكومي المعني مع التمييز بين المجالات الأفقية وتلك التي لها علاقة بمجال تخصص القطاع.

- المحور الثاني للتصميم المديرى للاتمرکز الإدارى:

ولا بد من التذكير في هذا الصدد، وطبقا لمقتضيات التصميم المديرى، فإن اللاتمرکز الإدارى ينبني على نقل الاختصاصات، بحيث أن اللجوء إلى التفويض يجب أن يقتصر على اختصاصات محدودة جداً والتي لا يمكن أن تكون محل نقل.

والجدير بالملاحظة أنه، تزامنا مع معالجة الجداول المتعلقة بالمهام والاختصاصات، فإن مختلف القطاعات الوزارية مدعوة لإعداد لائحة كاملة للمساطر والخدمات التي تتكلف بها المصالح المركزية مع اقتراح برنامج محدد لنقلها أو تفويضها على صعيد الجهة أو العمالة /

- المحور الثالث للتصميم الإداري للامركزية الإدارية:

لقد نصت مقتضيات الميثاق الوطني للامركزية الإدارية فيما يخص مجال تدبير الموارد البشرية على ما يلي:

- اقتران نقل الاختصاصات إلى المصالح اللامركزية بتخصيص الموارد البشرية لهذه المصالح لتمكينها من الإضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها.

- إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية من خلال تشجيع الحركة الإدارية قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في حسن الظروف.

- تخويل رؤساء المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي مع مراجعة النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل؛ ويكتسي هذا المقتضى طابعاً أساسياً يجب أخذه بعين الاعتبار مع توضيح انعكاساته على الجانب المالي.

- إعداد السلطات الحكومية للتصاميم المديرية للامركزية الإدارية والتي تحدد، بالإضافة إلى الأمور الأخرى، الموارد البشرية التي تمكن المصالح اللامركزية للدولة من القيام بالمهام المنوطة بها.

وفي هذا الإطار، فإن مختلف القطاعات الوزارية مدعوة لمعالجة المحور الثالث من التصميم الإداري مع تقديم خلال الثلاث السنوات الأولى مستوى تطور توزيع إعداد الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وهذا التوزيع يجب أن يتم وفقاً لفئات الموظفين على اختلاف أنظمتهم الأساسية.

هذا، ولأجل معالجة المعطيات الواردة في الجداول المذكورة في المحور الثالث من التصميم الإداري للامركزية الإدارية، يتعين مراعاة الخطوات التالية:

- المرحلة الأولى: القيام بتشخيص للوضع الراهن في الإدارة المركزية عن طريق تقديم الأعداد الحالية للموارد البشرية موزعة حسب الهيئات مع التركيز على الأعداد الضرورية للقيام بالمهام والإختصاصات حسب التوزيع المرتقب للقيام بالمهام والإختصاصات؛ أما فيما يخص طرق معالجة الفوارق التي تم الوقوف عليها، فستتم دراستها واقتراح الحلول لها في نفس الجدول مع بيان الجهات التي يمكن لها أن تستفيد من إعادة الإنتشار الجغرافي.

- المرحلة الثانية: بخصوص التوازن بين الموارد والحاجيات من الموارد البشرية على صعيد المديرية الجهوية التابعة للقطاع الوزاري المعني، سيتم القيام به طبقا للجدول 2.3 (انظر الملحق رفقته)، حيث يتعين تقديم اقتراحات للحد من الفوارق التي تمت معاينتها، كما يتعين قبل تقديم طلبات توظيفات جديدة استغلال إمكانيات إعادة الإنتشار الجغرافي والوظيفي المتاحة. وبعد حصر الإمكانيات المتاحة، يتم القيام بتحديد الأعداد المرتقبة خلال الثلاث سنوات الأولى طبقا لنموذج التصميم الإداري للتركز الإداري.

- المرحلة الثالثة: نفس الإجراء يتم القيام به بالنسبة للمصالح اللامركزية على صعيد العمالة أو الإقليم طبقا للجدول رقم 3.3 (انظر الملحق رفقته)، مع الحرص على تقديم النتيجة النهائية والمتمثلة في تحديد الأعداد المرتقبة خلال الثلاث سنوات الأولى .

ولمواجهة الصعوبات المحتملة لإعادة الإنتشار الجغرافي، فإن بعض الحالات تتطلب مقاربة خاصة، حيث مخاطر الرفض تكون أضعف. وفي هذا السياق، فإن من بين الطرق التي يمكن استغلالها تلك التي تهم الموظفين المعيّنين بالمديريات الجهوية أو الإقليمية التي تعرف فائضا في الأعداد. هذا الفائض يمكن إعادة انتشاره بين المديرية الجهوية والإقليمية لنفس القطاع الحكومي، في نفس الجهة، دون المساس بتوازنه الاجتماعي، ويمكن أن تتم هذه العملية تحت إشراف المدير الجهوي.

كما أن هناك اختيار آخر والذي يتمثل في خلق أقطاب للكفاءات على الصعيدين الجهوي

والإقليمي مكونة من موارد بشرية تابعة لمختلف الإدارات يمكنها تقديم الدعم والمساندة لمختلف المديرات الجهوية والإقليمية في القيام ببعض المهام التي تتطلب كفاءات خاصة غير متوفرة لديها. ويتطلب تحديد شكل هذه الأقطاب وطريقة عملها دراسة خاصة. كما أن التجميع الممكن للمصالح اللامركزية لقطاعين وزاريين أو أكثر، يمنح إمكانيات مهمة لتلبية احتياجات هذه المصالح عبر الإستغلال المشترك للإمكانيات البشرية المتاحة. ويمكن اللجوء إلى هذا الاختيار خصوصا بالنسبة للتمثيلات على صعيد العمالات أو الأقاليم التي تعاني من نقص بنيوي في التأطير .

- المحور الرابع للتصميم الإداري للامركز الإداري:

كما سبق الإشارة إلى ذلك، فإن الموارد المالية المرصودة للمصالح اللامركزية تشكل إلى جانب الموارد البشرية دعائم نجاح اللامركز الإداري. ذلك أن منطق اللامركز الإداري يقتضي مواكبة نقل المسؤوليات الإدارية نحو المصالح اللامركزية لتحقيق لا تمرکز فعلي للإعتمادات المالية وسلطة تقريرية واسعة لفائدة المسؤولين عن هذه المصالح في مجال تنفيذ الميزانية (ضرورة الملاءمة بين لا تمرکز المسؤوليات ولا تمرکز الميزانية).

هذا، ولقد تم تحقيق نتائج مهمة في هذا الإطار لا سيما مع القانون التنظيمي الجديد للمالية لسنة 2015، والذي أقر انطلاقا من سنة 2017، التخصيص في ميزانية الإستثمار على الإعتمادات المالية المخصصة لكل جهة علما أن المديرين الجهويين يتوفرون كذلك على مرونة في مجال تدبير الإعتمادات المخصصة. كما أن خيار جهوية الميزانية يتعين تعميمه ودعمه الجهوية لمختلف القطاعات الحكومية بدون استثناء؛ وهذه الجهوية يجب أن تشمل اعتمادات التسيير إلى جانب اعتمادات الإستثمار.

كما أن الإجراءات المتعلقة ببرمجة الميزانية لثلاث سنوات قد دخلت حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2019، وهو خيار من شأنه ضمان الدعم المالي ومواكبة المسؤولين عن التسيير وإعطائهم رؤية واضحة وكذا تحسين الشفافية في تدبير الشأن العام.

وبناء على هذه المعطيات، وفي إطار إعداد المحور الرابع من التصميم الإداري للامركز

الإداري، يتوجب على مختلف القطاعات الوزارية الإلتزام بتوزيع الإعتمادات المالية المرصودة لها بين المصالح المركزية وبين مصالح الجهات والأقاليم بالنسبة للثلاث سنوات الأولى.

ولهذا الغرض، يقترح مراعاة الخطوات التالية:

- المرحلة الأولى: تقديم توزيع الإعتمادات المالية برسم قانون المالية لسنة 2019 بين الإدارة المركزية والجهات كما هو منصوص عليه في وثيقة الميزانية لمختلف القطاعات الحكومية، طبقا للجدول 1.4 بعده (انظر الملحق رفقته)، وفي حالة ما إذا قررت بعض الوزارات إدخال تعديلات على هذا التوزيع، فيتعين عليها إعداد الجدول 2.4 الخاص بقانون المالية لسنة 2019 المعدل. ونفس الطريقة يمكن اتباعها بالنسبة لسنتي 2020 و 2021 طبقا للجدولين (3.4 السنة الثانية) و 4.4 (السنة الثالثة) بعده (انظر الملحق رفقته).

- المرحلة الثانية: توزيع الإعتمادات المخصصة للجهات كما تم تفصيل ذلك سابقا، بين المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي والمصالح اللامركزية على صعيد العمالة أو الاقليم. ويتم هذا التوزيع برسم السنة المالية 2019 و 2020 المعدلة وكذا سنتي 2020 و 2021 .

ومن المعلوم أنه طبقا لمبادئ الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، فإن تنفيذ الميزانية يجب أن يتم أساسا على صعيد العمالة أو الإقليم بالنسبة لكل المشاريع ذات الطابع الإقليمي .

أما فيما يخص الصعيد الجهوي، فلن يقوم بصرف الإعتمادات المالية إلا بالنسبة لما يدخل في إطار اختصاصاته أو عندما يتعلق الأمر بمشاريع تهم عدة عمالات أو أقاليم في نفس الوقت أو عندما يكون تنفيذ هذه المشاريع من طرف المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي فيه اقتصاد في المصاريف.

- المحور الخامس للتصميم الإداري للاتمرکز الإداري:

على أساس المهام والإختصاصات الجديدة المخولة للمصالح اللامركزية، وبالنظر إلى

توزيع الإعتمادات المالية الذي تم حصره بالنسبة لسنوات 2019 و 2020 و 2021، ستقوم القطاعات الوزارية بإعداد المحور الخامس من التصميم المديرى للامركز الإدارى المتعلق بتحديد الأهداف المنشودة من طرف المصالح اللامركزية سواء على الصعيد الجهوى أو على صعيد العمالات أو الأقاليم، وكذا المؤشرات التي من شأنها قياس مدى تحقيق الأهداف بالنسبة للثلاث سنوات الأولى .

وفي هذا الصدد، يتعين الرجوع إلى مخطط النجاعة لكل وزارة (والمعد طبقا للقانون التنظيمى للمالية) والذي يتضمن أهداف النجاعة لهذه الوزارة مع المؤشرات المرتبطة بها؛ ومن خلال مخطط النجاعة الخاص بها، فإن كل وزارة تقدم رؤيتها التي تلزم المسؤولين عن البرامج وكذا الوزير شخصيا.

هذا، وينص مخطط نجاعة الأداء المعد من طرف وزارة الإقتصاد والمالية في إطار تطبيق القانون التنظيمى للمالية على أن مخطط النجاعة لكل قطاع وزارى يركز على مساهمة المصالح المركزية والمصالح اللامركزية.

إن الأهداف المنشودة من طرف المصالح اللامركزية وكذا المؤشرات المرتبطة بها، يجب أن يتم تحديدها بالرجوع إلى تلك المحددة من طرف كل وزارة في مخطط النجاعة الخاص بها، ويمكن، إن اقتضى الحال، إدماج عناصر كيفية إضافية لها علاقة بتحمل المصالح اللامركزية لإختصاصات جديدة منقولة إليها.

وفيما يلي المراحل التي يجب اعتمادها من طرف كل قطاع وزارى:

- المرحلة الأولى: تقديم البرامج والأهداف ومؤشرات النجاعة كما هي محددة في مخطط النجاعة للوزارات المعنية برسم السنة المالية 2019.

- المرحلة الثانية: تحديد، بالرجوع إلى ما تم حصره في مخطط النجاعة للوزارة المعنية، الأهداف ومؤشرات النجاعة ، لكل جهة على حدة.

- المرحلة الثالثة: تحديد، بالرجوع الى ما تم حصره بالنسبة للجهات، الأهداف

ومؤشرات النجاح لكل العمال والأقاليم.

الفقرة الثامنة: مدى مساهمة اللاتركيز الإداري في ترسيخ الجهوية المتقدمة وتحديات التفعيل.

يعد إرساء الجهوية المتقدمة من الأوراش الإستراتيجية لمغرب الحاضر والمستقبل لما تنتيحه مع اللاتركيز الإداري من حكمة ترابية جيدة وقرب من المواطن ومن إمكانات وآفاق واعدة لتحقيق تنمية بشرية اقتصادية واجتماعية متوازنة متضامنة.

ولتحقيق التنمية الترابية، عمل المشرع على توطيد تفعيل نظام اللاتركيز الواسع والملموس في إطار أقطاب محددة تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة من خلال مقارنة جهوية مندمجة عن طريق إخراج ميثاق اللاتركيز الإداري والذي سيشكل، لا محالة، دعامة أساسية لترسيخ الجهوية المتقدمة (أولا)، يبقى رهينا بخلق شروط أساسية كفيلة بإرساء وتفعيل لا تتركز حقيقي وفعال (ثانيا).

أولا: مساهمة اللاتركيز الإداري في ترسيخ الجهوية المتقدمة.

فطبقا لدستور 2011 وكذلك القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات، أصبحت الجهات تتمتع باختصاصات واسعة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وبالتالي، أصبح مطلوبا منها أن تبتكر آليات ووسائل لإيجاد الحلول للمعضلات التي يعيشها المغرب، حيث تزخر الجهات اليوم بموارد كثيرة سواء على المستوى الطبيعي أو المستوى الثقافي؛ وبالتالي، فعندما نتحدث اليوم عن اللاتركيز الإداري، فذلك يعني ضرورة حل كل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جهويا ومحليا، إذ، يجب على الجهة، طبقا للاختصاصات الموكولة لها، أن تبحث وأن تبتكر حلولاً وأن تسايرها الإدارات اللامركزة هناك من أجل إيجاد فرص الشغل على المستوى الجهوي. ومن هنا، تظهر أهمية المراكز الجهوية للاستثمار في تشجيع التنمية الاقتصادية والتشغيل، حيث ستتجه الجهة إلى البحث عن الاستثمار عوض أن تبقى عالة على المركز في الرباط.

فالجهة اليوم أو المجال الترابي الجهوي لم تعد فضاء يقتصر على الفعل والخطاب السياسي، بل أن دستور 2011 جعل منها أداة للممارسة المدنية من خلال الديمقراطية التشاركية ومجالاً أيضاً لتفعيل السياسات العمومية، وهو ما ترجمه المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري كالتوطين والالتقائية والتكامل... الخ.

لقد أصبحت الجهة اليوم إطاراً شاسعاً للتخطيط وإعداد التراب وإنجاز المشاريع ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية؛ وبذلك، يصبح التنسيق ضرورة ملحة في علاج العديد من المشاكل الجهوية، وأصبح دور الوالي طلائعياً في إطار سياسة اللاتمركز الجديدة من خلال إرساء مكانة خاصة بمؤسسة الوالي وفصلها عن مؤسسة العامل.

فالجهة المتقدمة أصبحت فضاء للتخطيط الإستراتيجي والتقاء السياسات الترابية المحلية ووسيلة لإعداد المشاريع والبرامج والمخططات والمشاريع التنموية وأرضية لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري مع تفويض الدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية بالجهة من خلال دور تنسيق أنشطة مختلف المصالح والسير على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين.

والأكيد أن الجهة تشكل اليوم المحور الترابي المتميز في تطبيق السياسات الوطنية في ميادين مختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإعداد التراب، وستكون المستوى الملائم لتنشيط وتنسيق سياسات الدولة المتعلقة بالبيئة والثقافة والمجال القروي، كما أنه المستوى الملائم لتنسيق كل التدخلات التي تقوم بها السلطات الإقليمية المعنية؛ ومن شأن الجهة أن تكون محورا للبرمجة وتوزيع اعتمادات الإستثمارات التي تقوم بها الدولة، بالإضافة إلى التعاقد في شأن البرامج المتعددة السنوات بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى.

إن الهدف من تفعيل مرامي ميثاق اللاتمركز الإداري وربطه بمتطلبات الجهة المتقدمة سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه، سوف يتم نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت إليها وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية

صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء مما سينجم عنه تخفيف العبء عن الإدارات المركزية وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، وهذا سيكون نتيجته ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكمة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة.

ويمكن اعتبار أهم المستجدات التي جاء بها الميثاق الوطني للامركز الإداري هي تلك المرتبطة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية؛ وفي هذا السياق، فقد أصبح اللامركز القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة. وبالتالي، ستسمح المقاربة الترابية المبنية على مبدأ التفريع بتوزيع الاختصاصات وفقاً للتوجه الطبيعي لكل من المستوى المركزي والمحاور الترابية الأخرى؛ وبهذا التوجه، سيتم تركيز اختصاصات المجالس الجهوية على مبدأ التفريع، بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل إلا الاختصاصات التي تتلاءم مع طبيعتها كمستوى وطني، وبعبارة أخرى، يعني هذا المبدأ في عمقه أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا الاختصاصات التي لا يمكن للجهات أن تمارسها بالنظر إلى خصوصية دورها الرئيسي أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها⁽¹⁾.

فالإدارات المركزية بحكم وظيفتها الانتقالية تستأثر اليوم بمهام التصور والتوجيه والتنظيم والتسيير والتقييم والرقابة، في حين، أن المصالح اللامركزية أصبحت مهياً أكثر بمباشرة مهام التسيير. ولذلك، أصبح من المنطقي أن تتولى وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات الحكومية وكل القرارات والتوجيهات المتخذة من طرف السلطة المختصة، وذلك في إطار أقطاب موحدة.

هذا، وإن اللامركز الإداري سيساهم في تدعيم وتطوير الجهوية المتقدمة وتطوير نظام فعال لإدارة لامركزية من خلال ما يلي:

- الانتقال من لامركز إداري يغلب عليه طابع إداري ووصائي إلى لامركز إداري

¹ - أجلاب رشيد: "الخطب الملكية كإطار مرجعي للامركز الإداري الواسع"، ضمن مؤلف تدبير الحكامة الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الرابع، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015 ص 237/236.

تقريري ومواكبا للتنمية الإقتصادية في إطار تعاقدى بين المصالح اللامركزية والمجالس الجهوية.

- نهج سياسة جديدة لتدبير الموارد البشرية قوامها تزويد المصالح الجهوية للدولة بالعناصر البشرية المؤهلة والكفاءة في مجال التدبير العمومي لتقديم الدعم الضروري للمؤسسات المنتخبة لا سيما الجهات.

- توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، حيث يصبح اللاتمرکز القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مجموع المستويات الإدارية التابعة للدولة.

- إخضاع المصالح اللامركزية لإشراف الولاية والعمال في كل ما يهم نشاطها المحلي والتموي على اعتبار أن الهدف ليس التدخل المباشر في شؤون هذه المصالح، وإنما قيادتها وتوجيهها جميعها من أجل تحقيق التنمية.

- إقامة الدولة مع المجال الجهوي. فإذا كان على الجهة أن تمارس مهامها مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي الذي تلعبه الدولة، فعلى الدولة كذلك، أن لا تتجاهل الجهة في إعداد سياساتها وبرامجها التنموية.

- فاللاتمرکز الإداري يمكن أن يمنح فرصا مهمة للنهوض بالجهوية المتقدمة من خلال تعزيز الدور الذي منحه المشرع الدستوري للجهة وتبويئها مكانة الصدارة وضمنان إلتقائية السياسات العمومية.

فالمرسوم الجديد مكن المصالح اللامركزية الجهوية مجموعة من الاختصاصات، حيث تقوم بالمساهمة في إعداد برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي تحت إشراف والي الجهة وضرورة تنشيط المصالح اللامركزية على مستوى العمالات والأقاليم وتدعيم علاقات الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية.

وهكذا، ووفقا للمادة 15 من المرسوم الجديد، أصبحت المصالح اللامركزية للدولة تتولى

مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية للدولة وتنفيذ السياسات العمومية والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع البرمجة على صعيد الجهة والقيام أيضا بإعداد وتنفيذ الإتفاقيات والعقود؛ كما خولها المرسوم الجديد اختصاصات وصلاحيات أخرى من شأنها تدعيم التنمية الجهوية بمعظم جهات المملكة نذكر منها:

- السهر على تنفيذ الإستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية.

- تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي والعمل من أجل ضمان إلتقائيتها وتجانسها وتناسقها.

- السهر على إعداد وتنفيذ الإتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

- اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تعاضد الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها.

فمن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللامركزة للدولة تحت إشراف السلطات الحكومية المعنية وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة ممارسة المهام التالية:

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي وكل هيئة من الهيآت المكلفة بتدبير مرفق عمومي.

- العمل على إرساء شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الإختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة بناء على تفويض خاص مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.

- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.

- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها ولا سيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الإستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة.

- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالات.

وهكذا، ومن خلال قراءة متأنية لأهم الصلاحيات والاختصاصات التي تقوم بها المصالح اللامركزية، يتضح بجلاء أن الميثاق الوطني لللامركزية الإداري سينعكس إيجاباً على أداء الجهات من خلال تقوية أداء المصالح الخارجية بالمساهمة في تغيير الإدارة وأساليب عملها، بحيث أن الميثاق عمل على إحداث بنى للتنسيق وضمان إلتقائية السياسات العمومية ونجاحتها من لجنة وزارية يرأسها رئيس الحكومة تشرف على وضع البرامج واستراتيجيات تنزيل الميثاق، وأيضاً تقييمه وإعداد مقترحات لتطوير تنفيذه، علاوة على لجنة إدارية جهوية يرأسها الوالي تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق" تتولى مهام التنسيق والتتبع والتقييم والإقتراح وإبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على مستوى الجهات.

ولتوضيح أكثر أهمية المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، فإن مجالس الجهات وباقي المجالس الترابية الأخرى قبل الشروع في إعداد مخططاتها، يجب أن تعقد لقاءات مع المصالح الخارجية للوزارات، لكي يتم تحديد طبيعة المشاريع التي سيتم إنجازها من قبل الإدارة المركزية على المستوى الجهوي بشكل يحدث نوعاً من الانسجام والإلتقائية بين مختلف السياسات العمومية والقطاعية والجهوية⁽¹⁾.

كما أنه انطلاقاً من الدور المحوري لوالي الجهة بموجب الاختصاصات التي منحت له بمقتضى المرسوم في سياقها الدستوري، أصبح يضطلع بدور التتبع والدعم على مستوى الجهة في كافة الأعمال التي تحتاج للدعم، وكذلك، مواكبة الجماعات الترابية في ممارسة اختصاصاتها، وأهم اختصاص هو التخطيط الإستراتيجي؛ هذا فضلاً عن الدور الذي يمكن أن تضطلع به الجهة

¹ - علاء الدين الحاجي: "تقرير حول المائدة المستديرة، بعنوان: "اللامركزية الاداري دعامة للجهوية المتقدمة"، على الموقع الالكتروني www.revue droit public.com تاريخ الزيارة 1-5-2019

بتنسيق مع المراكز الجهوية للاستثمار خاصة الجاذبية وتوفير شروط الاستثمار على المستوى الترابي.

ثانيا: ميثاق اللاتمرکز الإداري وتحديات التفعيل.

من المرتقب جدا أن ميثاق اللاتمرکز الإداري سيدفع بالمصالح الترابية للدولة إلى إصلاح بنياتها لأجل أفلمتها مع المهام الجديدة، حيث ستؤدي هذه التقوية إلى تحديث المؤسسات الإدارية الترابية وإلى تنظيم أفضل للتنسيق بين الوزارات.

فاللاتمرکز الواسع يمكن اعتباره أسلوبا جديدا في التدبير الترابي من خلال توسيع اختصاصات المصالح اللامركزة للدولة وتوسيع صلاحيات رؤساءها وتحويل الاختصاصات والإعتمادات اللازمة لذلك ضمن منظور متقدم للامركزية واللاتمرکز.

وإنه لمن المنطقي أن تعزيز وتقوية مسلسل اللاتمرکز نحو اللاتمرکز الواسع سيساهم في إقامة الدولة مع المجال الجهوي؛ فإذا كان على الجهة أن تمارس مهامها مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي الذي تلعبه الدولة؛ فعلى الدولة كذلك، أن تعمل على التخلص التدريجي من كافة أعبائها حتى تتفرغ لوظائفها الأساسية التي تتجسد في التنظيم والمراقبة والتوجيه لمصالحها وتدعيم الوحدات الترابية سواء المنتخبة أو المعينة بالموارد الضرورية للقيام بمهامها. لكن، بالرغم من الإيجابيات التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الإداري، فهو يثير العديد من النقاط والملاحظات أهمها:

- إن المرسوم الجديد يكرس الإستمرارية، ومفاد ذلك، أننا لسنا أمام إصلاح جذري للاتمرکز

الإداري بقدر ما نحن أمام استمرارية في الإصلاح (مراسيم 1993، 2005، 2018)

- تعزيز مكانة رجل السلطة على مستوى اللاتركيز الإداري (الولاية والعمال)؛ وهذا يمكن أن يخلق وحدات إنتاج القرار العمومي على المستوى الترابي، وربما سيكرس منطق الوصاية انطلاقا من المهام الكثيرة التي منحت بمقتضى المرسوم الجديد للولاية على المستوى الترابي من خلال هاجس التتبع والتقييم، سواء في إطار العلاقة بالمجالس الجهوية عبر تتبع ومراقبة عمل هذه

الأخيرة وتنفيذها لبرامجها أو كآلية لتقييم أداء المصالح التابعة للوالي وإعداد تقارير نجاعة الأداء لهاته المصالح الخارجية.

وحسب أحد الباحثين¹، فإن اللاتمرکز وإن كان يهدف إلى تمكين المصالح اللامركزية من اختصاصات فعلية ويمكنها من صلاحيات جعلها مبادرة وقادرة على اتخاذ قرارات ومبادرات تضمن فعاليتها وجودة خدماتها، فإن الأدوار المنوطة بالولاية العمال توضح أن التبعية المطلقة التي كانت يوما إزاء " المركز"، قد تحولت في اتجاه ممثلي وزارة الداخلية بالولايات والأقاليم. إنها تبعية المصالح اللامركزية للدولة السلطة الفعلية التي "تستحوذ" على كل الإمكانيات والقرارات، وبالتالي، التحول من مركزية بيروقراطية اتضح قصورها إلى نوع جديد - قديم من المركزية المغلفة بخطابات القرب والتنمية المحلية.

وبالتالي، فميثاق اللاتمرکز الإداري لازالت أمامه تحديات تفعيل وأهمها المدخل الثقافي والنفسي، لأن الفلسفة جديدة وتقتضي إصلاح الدولة ومما يتطلب من هذه الأخيرة الانتقال من مركزية شديدة استمرت منذ الإستقلال إلى اليوم إلى فلسفة تقوم على تقاسم فعلي للصلاحيات والسلط.

هذا، وقد سبق للملك في خطاب المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008 أن تحدث عن مسألة تغيير العقلية والسلوكيات، وذلك من خلال تنبيه المسؤولين في الإدارات المركزية القطع مع العقلية المتحجرة، وحث على ضرورة إفراز جيل جديد من النخب على المستوى المركزي واللامركز، نخب جديدة تكون قادرة على مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تعرفها البلاد.

ومن المداخل الأساسية أيضا لإنجاح اللاتمرکز الإداري هو المدخل القانوني والمؤسسي الذي يتطلب مواكبة النصوص التنظيمية وتسريع مواكبتها للمستجدات، إضافة إلى ضرورة رصد الموارد البشرية والمالية وتبديرها الأمثل والتنسيق الأمثل الناجع للعمل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل فيه الدولة بما في ذلك، بصفة رئيسية، ومن الآن فصاعدا، مستوى الجهة.

¹ - كريم عكا: "ميثاق اللاتمرکز المتمركز". مجلة الحوار المتمدن، العدد: 6186، 2019-3-29

والواضح أن تنزيل اللاتمرکز الإداري سيمنح الجهات اختصاصات واسعة سيتبعها تحول نوعي على مستوى الإدارة المحلية؛ وبالتالي، أضحي معه لزاما التفكير في توفير موارد بشرية كافية مؤهلة وقادرة على المساهمة في صنع القرار لإنجاز البرامج وتكون لها القدرة على الاستيعاب والمبادرة في إنتاج السياسات العمومية وتكون قادرة كذلك، على استيعاب مختلف التحولات؛ والأمر هنا سيحتاج مؤكدا إلى إعادة الانتشار. فهل اتخذت الإدارة في الحسبان مسألة الطاقات البشرية المواكبة لهذا التغيير والمتصفة بالمؤهلات العلمية والتقنية والعملية لجعل الإدارة المحلية أكثر فاعلية ومحقة لسياسة القرب من المواطن؟

إن الفلسفة الجديدة لميثاق اللاتمرکز الإداري والتي تقوم على الانتقال المرحلي من منطق المركزية إلى منطق الجهات وتفعيل سياسة القرب يتطلب من الفاعلين المركزيين تغيير عقلية الفعل السياسي المركزي إلى فعل لامركزي من أجل الجهات والتأسيس لآليات الشراكة والتعاون والثقة والإقتسام الفعلي للسلطة ودفع الشريك المحلي الى التطور في اتجاه إنتاج نخب محلية مؤهلة⁽¹⁾.

إن إصلاح اللاتمرکز الإداري لا ينبغي أن يقتصر فقط على إعادة هيكلة وتنظيم المصالح الإدارية، بل ينبغي، إضافة إلى ذلك، التأسيس لإدارة مغربية تنبني على مبادئ الحكامة الجيدة وتحديث بنية الدولة وإعادة صياغة علاقتها بمكوناتها الأساسية بما يضمن دينامية الجهوية المتقدمة ويضمن تقريب الخدمات من المواطنين وتحقيق العدالة المجالية.

المطلب الثاني: الحكامة الترابية: من الجهوية المتقدمة إلى اللاتمرکز الواسع.

يعتبر مفهوم الحكامة الترابية من المفاهيم الموضوعاتية التي لا زال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونه ما زال محاطا بكثير من الغموض، من حيث ميلاده ونشأته. وحيث أنه يصعب إيجاد تعريف شامل لمفهوم الحكامة الترابية، فقد أثار تعريفه عدة نقاشات نظرا لاستعمالاته المتعددة ودون الخوض كثيرا في مسألة التعريف المتعددة والنقاش المثار حولها، فالحكامة الترابية كمفهوم وآلية جديدة تعبر عن أحسن ما يمكن بلوغه وأفضل ما

¹ - نادية النحلي: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للدارة المحلية والتنمية، عدد 107 نونبر- دجنبر 2012، ص 21.

يمكن القيام به في مجال التدبير والحكم. وتعتبر هي الهدف والمبتغى الأفضل الذي يمكن الوصول إليه على المستوى الترابي⁽¹⁾، أو بعبارة أخرى، هي الوصول ترايبا إلى أحسن تدبير محلي ممكن، في أقل وقت ممكن ومجهود وتكلفة ممكنة وفي أفضل الظروف الممكنة.

وإذا كانت الحكامة الجيدة كمفهوم لم يلق بعد الإجماع على تحديد معناه، فإن الأكيد هو أن مفهوم الحكامة الترابية ينبنى أساسا على اللامركزية الترابية في الدول الموحدة خاصة بتمثلياتها الجهوية، وذلك بما تنطوي عليه من المبادئ الجوهرية الأساسية للديمقراطية والحرية والتمكين الترابي والتي نذكر منها الشفافية والمساءلة والمشاركة والجودة والفعالية والنجاعة، بحيث لا يمكن الحديث عن الحكامة المحلية دون تكريس تلك المبادئ⁽²⁾. ولعله من هذا المنطق، استطاعت المقاربة الجهوية المدعومة بنظام اللاتمرکز الإداري أن تفرض نفسها كإلزامة لتجويد الحكامة الترابية في الدول غير المركبة من جوانب عدة. وعليه، سنحاول فيما يلي إبراز محددات الحكامة الترابية في النموذج المغربي للإدارة المحلية (الفقرة الأولى)، لنوضح بعد ذلك، رهانات وآفاق الحكامة الترابية في التدبير العمومي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محددات الحكامة الترابية في النموذج المغربي للإدارة المحلية.

لقد شكل نظام الحكامة الترابية بالنسبة للتدبير العمومي نسقا متكاملا تتداخل فيه مجموعة من العناصر والمكونات وتتفاعل في إطاره العديد من العوامل والمعطيات والمتغيرات الوطنية والمحلية التي تترابط فيما بينها لتشكل منظومة متكاملة من العلاقات والتفاعلات المختلفة ذات الارتباط بتدبير الشأن العام المحلي. فممثلي الإدارة المركزية الولاية والعمال هم المكونات الأساسية المعنية بالحكامة الترابية، وهي المستهدفة والمطالبة بتحقيق الحكامة الجيدة في الوقت نفسه. أما العلاقات المتبادلة بين أولئك الفاعلين فهو الإطار الذي ينبغي أن يشكل موضوعا للحكامة الترابية. فالحكامة كمفهوم إذا كانت في أبسط معانيها ومدلولاتها توحى إلى مجموعة من المبادئ الأساسية للتدبير الجيد كالشفافية والمسؤولية والمحاسبة والمشاركة والفعالية والنجاعة، فإن تلك البادئ هي التي ينبغي أن تسود العلاقات القائمة بين مختلف الفاعلين في التدبير العمومي الترابي.

1 - عماد ابركان: "نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية"، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان: "الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة"، عدد مزدوج: 29 30 2015، ص 27.

2 - فتحة بشتاوي: "الحكامة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان "السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب"، عدد مزدوج 13-14: 2010، ص 61.

وإذا كانت الجهوية تمثل مظهرا حديثا ومتقدما وصورة راقية من اللامركزية الإدارية الترابية في المغرب؛ وكان اللاتمرکز الإداري يمثل الصورة المستساغة والوجه المقبول إلى حد ما من المركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة، فإن مقارنة محددات الحكامة الترابية في النموذج المغربي للإدارة المحلية لا يمكن إدراكه واستيعابه إلا من خلال الوقوف والاطلاع على مدى مساهمة الجهوية ونظام اللاتمرکز في دعم الحكامة الترابية (أولا)، ثم بشكل أساسي على عوائد الحكامة الترابية بين المسألة الجهوية ونظام اللاتمرکز (ثانيا)، وذلك عسى أن يتضح الطريق الصحيح نحو معرفة حل الإشكالية الحقيقية للحكامة الترابية في أفق الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع الذي يسعى المغرب نحوه منذ بداية العقد الثاني من الألفية الثالثة.

أولا: مدى مساهمة الجهوية المتقدمة ونظام اللاتمرکز في دعم الحكامة الترابية.

إن دور المقاربة الجهوية في تكريس الحكامة الترابية بالمغرب مسألة تم تأكيدها في جميع الخطابات الملكية الصادرة منذ تنصيب اللجنة الإستشارية الجهوية المتقدمة. أما مكانة نظام اللاتمرکز في منظومة الحكامة الترابية، فهي لا شك فيها. فالحكامة الجيدة إذا كانت تشكل ركيزة أساسية للتنمية الشاملة والمندمجة وقيمة مضافة لبناء صرح مجتمع مغربي ديمقراطي حديث حقيقي، وشرط ضروري لتجذير المواطنة وتفعيل حقوق الإنسان، ولتكريس، كذلك، دولة الحق والقانون، فإن الجهوية المتسمة بنظام اللاتمرکز هي التي من شأنها إحداث التغيرات والتحويلات الإستراتيجية المناسبة، خاصة عندما سيتعلق الأمر بالجهوية المتقدمة واللاتمرکز الواسع كما جاء في الخطب الملكية. فهذين المفهومين هما اللذان قد يكون من شأنهما في المستقبل إحداث التغيير الجذري والمناسب على مستوى التنمية الشاملة والمستدامة والمنشودة وتكريس التحولات العميقة في العلاقات ما بين أبعادها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية.

أ- دور المقاربة الجهوية في تكريس الحكامة الترابية.

يعد التنظيم الجهوي للإدارة الترابية واحدا من بين مبادئ دولة الحق والقانون وعلامة فارقة في النظم الديمقراطية الحديثة، ذلك أن هذا النمط الموسع من التنظيم يعزز من قيمة اللامركزية الإدارية والترابية ويفسح المجال للإستجابة المباشرة لحاجيات المواطن الإجتماعية والإقتصادية

والتنمية بشكل أكثر فعالية ونجاعة. ولعله من هنا - ورغم العوائق البنيوية العميقة التي حالت دون إقرارها كجماعة ترابية مبكرا-، فقد ظل الاهتمام السياسي بالجهة بالمغرب قائما؛ وهي كوحدة ترابية تحظى بأولوية تنمية ويراها عليها لتحقيق الحكامة الترابية في المستقبل، حيث فرضت نفسها بعد استنفاد الإطار الإقليمي لمدة صلاحيته وعجز الأقاليم والجماعات في صيغتها التقليدية عن تحقيق تنمية متكاملة وكذا قصور المنظومة التنظيمية في تدبير الاختلالات واللاتوازنات السوسيو-اقتصادية.

وللتذكير، فقد بدأ تدعيم الإختيار الجهوي كأساس للتنظيم الترابي في المغرب يبرز بشكل لافت خلال عدة محطات؛ وقد كان أبرزها نظام الجهات الاقتصادية لسنة 1971، والرغبة في إحداث جهوية ذات هياكل تشريعية وتنفيذية سنة 1984، فالتعديل الدستوري لسنة 1992 مرورا بتدعيم مكانة الجهة في دستور 1996 وصدور القانون المنظم للجهات سنة 1997، ثم انتهاء بدستور 2011 الذي كرس الجهوية المتقدمة كمقاربة إستراتيجية من أجل بلوغ الحكامة الترابية.

إن المقاربة الجهوية ليست غاية في حد ذاتها، بل وسيلة تتغيا من خلالها الدولة ضبط وثيرة التنمية والعمل على ربط السكان بإستراتيجيات إنتاج وإدماج شرائح ونخب جديدة في النسيج السوسيو-السياسي في البلاد، وذلك مع إشراك فعلي للمجتمع المدني في اتخاذ القرار التنموي من أجل محاصرة مختلف مظاهر الهشاشة والتهميش والإقصاء. ويبقى الهدف الأسمى من المقاربة الجهوية هو إعادة هيكلة المجتمع المغربي برمته ترسيخا للفكر الديمقراطي بإعطاء المواطن الحق في التعبير عن حاجاته من خلال إطار مؤسساتي قريب وبتوزيع متجدد لأنشطة الدولة على المستوى الجهوي كآلية لتقليص البروقراطية وتقريب القرار من مكان تنفيذه. فالمجال الجهوي يراهن عليه لتحقيق الحكامة الترابية لأنه البوتقة التي تنصهر فيها كل مقومات التنمية المستدامة في تفاصيلها الإجرائية، وفيه تفعل مخططات الدولة التنموية محاولة منها لتجاوز إكراهات التدبير المركزي ومعيقاته.

كما أن الجهوية كإستراتيجية تنموية جديدة تؤسس لفضاء تداولي وتديري قد يرسخ لمفهوم الديمقراطية التشاركية التي أتى بها دستور 2011، ولا يمكن لها إلا أن تكون عملا يتوخى تكريس مبادئ الحكامة الترابية، وتعزز قيم المواطنة الحققة، ثم تكرر التوازن بين الحقوق والواجبات

والربط بين المسؤولية والمحاسبة إذا وجدت البيئة المناسبة والتطبيق الملائم. ومن تم، فتفعيل الجهوية وتقوية أركانها ليس بالمسألة السهلة، وإنما هو واجب يقتضي تضافر جهود كل الفاعلين السياسيين والأكاديميين.

إن موضوع الجهة والجهوية أصبح يستقطب في السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا ليس فقط في المغرب، بل في مختلف بقاع العالم، ولعل ذلك راجع لكونه إطارا ملائما لبلورة الإستراتيجيات البديلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الحكامة الترابية وهي كفضاء أوسع يقوم على تعبئة الموارد والطاقات المحلية من أجل ترسيخ الديمقراطية وتطوير البناء الجهوي⁽¹⁾؛ تتفوق تنظيما وتأطيرا وحكاما على الفضاءات الأخرى؛ وهكذا، تهتم دول العالم في عصرنا الحالي اهتماما متزايدا بالمسألة الجهوية. فهي وسيلة جديدة ومتحضرة، وقد تصبح متمكنة إذا توفرت لها الظروف المناسبة لتسيير الشؤون العامة بطريقة أكثر ديمقراطية وحكاما؛ وذلك عن طريق توسيع مشاركة المحيط في اتخاذ القرار الجهوي والوطني. فالفضاء الجهوي يعتبر الإطار الأنسب والأجدر مقارنة مع الفضاءات الأخرى (الجماعة والإقليم والعمالة) للتخفيف من ظاهرة المركزية المتحجرة في القرار العمومي⁽²⁾.

وبعبارة أخرى، تعتبر الجهوية في الوقت الراهن من أكثر القضايا التي تحظى باهتمام ومتابعة دقيقة على مستوى الساحة الوطنية أكاديميا وسياسيا، وذلك باعتبارها معطى هام يستطيع المغرب بفضلها أن يؤسس لمرحلة تنموية جديدة، بتغيير ومناهج جديدة في أفق تحقيق جهوية متقدمة أو موسعة كإصلاح نوعي للتدبير العمومي وتحقيقا للحكاما الترابية. وإذا كانت الجهة في المغرب تعتبر إستراتيجية جديدة للتنمية ظهرت نتيجة فشل الإطار الإقليمي في النهوض بمستوى التنمية المحلية⁽³⁾، فإن ذلك يعود لأسباب ودواعي خاصة؛ كما أن له أهدافا وأبعادا كثيرة ودلالات متعددة؛ فالجهة احتلت على الدوام مكانة خاصة ومتميزة في فكر وإستراتيجية السلطة في المملكة

1 - عماد ابركان: "اللاتمركز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2011-2010، ص 134.

2 - عبدالحق المرجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة واقعها وأفاقها في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 8 و7 أبريل شتنبر 1994، ص 75.

3 - الظهير الشريف رقم 1 97 84، الصادر في 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47 96 المتعلق بتنظيم الجهات المشار إليه سابقا.

المغربية، وذلك قصد التخلص من بعض الواجبات وتوسيع قاعدة تحمل المسؤوليات في ظل اللامركزية واللامركزية.

وللتأكيد أكثر على أهمية الجهوية في منظومة الحكامة الترابية، لا بد من قراءة ودراسة بعض مضامين الخطب والتصريحات الملكية والتي لا شك من خلالها يبرز التطلع الرسمي نحو تمكين المغرب من مقاربة جهوية متقدمة ديمقراطية الجوهر والمظهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، وذلك على أمل أن تكون تلك الجهوية المبتغاة مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير الحثيث والمتدرج على درب اللامركزية واللامركزية والديمقراطية المعمقة والتحديث الإجتماعي والسياسي والإداري في أفق تحقيق الحكامة الترابية. ولعله نظرا لتلك الأهمية أن الجهوية كانت ولا تزال تشكل مرجعية شبه دائمة في الخطاب الرسمي، بحيث أن المتتبع للمسألة الجهوية في الخطب الملكية يلمس بكل وضوح الإهتمام المتواصل للمؤسسة الملكية للجهوية.

وكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا بخصوص الإهتمام بالجهوية الذي نجده في الفكر الحسني، لا يمكن اعتبار رؤية العهد الجديد للجهوية إلا استمرارا لتصور الملك الراحل الحسن الثاني مع محاولات لتحسين أداءها وتوسيع صلاحياتها ومعالجة اختلالاتها استجابة للتطورات المتسارعة في المجتمع سعيا نحو الحكامة الترابية، حيث انصب اهتمام المؤسسة الملكية حول المقاربات الملائمة لصياغة رؤية متكاملة للجهوية بالتوازي مع اعتماد نموذج أكثر تقدما للجهات؛ وقد جاء الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمفهوم وتصور جديد ينبني على مجموعة من الأسس المرتبطة بالوحدة وثوابت الدولة والتضامن والتناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات بين الجهات، ثم اللامركز الواسع ضمن حكمة ترابية ناجعة.

ب - مكانة نظام اللامركز في منظومة الحكامة الترابية.

وتأكيدا لما تمت الإشارة إليه آنفا، فلقد ظل اللامركز الإداري بالمغرب دائما حاضرا في الخطابات والتصريحات الملكية، وفي مختلف الفترات والمراحل المتعاقبة، حيث حظي هذا الأسلوب بمفهومه السياسي والإقتصادي بانشغال كبير من قبل المؤسسة الملكية منذ استقلال المغرب. ومن خلال تتبع مختلف الخطب التي تناولت الأسلوب وكشفت أهميته، يتضح أن هذه

الأخيرة كثيرة ومتعددة؛ ومن تم، فإن الإحاطة بجميع الخطابات التي تتدرج في هذا الإطار مسألة غير ممكنة؛ لذا، سيتم الإقتصار على أوضحها وأكثرها دلالة وتوضيحا لمكانة نظام اللاتمرکز في منظومة الحکامة الترابية بالمغرب.

إن الملك محمد الخامس كان أول من أكد على أهمية هذا النظام للحکامة الترابية رغم كون المصطلح لم يكن معروفا آنذاك، وذلك بعد تشكيل أول حكومة مغربية حيث قام بتعيين العمال وخاطبهم قائلا: "فعلينا وعلى الحكومة التي أسسناها وعليكم أنتم الذين تمثلوننا في مختلف النواحي، أن نمهد جميعا الطريق ونفتح المسالك ونقيم دعائم العهد الجديد"⁽¹⁾. ثم، أكد بعد ذلك، بمناسبة أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم قائلا: "وكلكم على علم بأننا منذ أخذنا نتقلب في هذه النعمة كان من بين ما أنجزناه في ميدان الإصلاح الإداري أن قسمنا المغرب إلى عمالات، وجعلنا مسؤولا على رأس كل عمالة"⁽²⁾، وبذلك، يكون قد حدد العمالات والأقاليم كمستوى لتطبيق اللاتمرکز الإداري الذي سينهجه المغرب في المستقبل وكاشفا من جهة أخرى على أهمية هذا الأسلوب من التنظيم الإداري من أجل بناء دولة حديثة ومعاصرة.

وبعد تولي الملك الراحل الحسن الثاني مقاليد الحكم، كانت له توجهاته وتصوراته التي كشفها واقعا بالعديد من المسائل والأمور، والتي تؤكد وتدل بشكل واضح على مكانة هذا الأسلوب في تصوره ورؤيته للتحديث والإصلاح، حيث أكد على أهميته في العديد من المناسبات. فقد دعا بداية إلى ضرورة توزيع المسؤولية على ممثلي الوزارات، الشيء الذي ساعد على تطبيق وتوسيع مبدأ عدم التركيز الإداري⁽³⁾. وهذا ما جاء في خطابه: "أردت أن أضع كل موظف أمام مسؤوليته، حتى تتوفر لمشاكلهم الإقليمية الحلول اللازمة في أجل معقول وموعد محدد؛ فمثلا عندي اليوم ممثل الفلاحة، فالوزير إذن غير مسؤول والمسؤول هو ممثل الفلاحة..."⁽⁴⁾ ولم يكتف الملك بتوزيع المسؤولية على ممثلي الوزارات، بل دعا إلى إنشاء عمالات وأقاليم جديدة وإقامة التنسيق الأفقي

¹ - مقتطف من نص الخطاب الملقى بمناسبة تسليم الظهائر الشريفة إلى العمال في الرباط بتاريخ 19 دجنبر 1955، عبدالرحمان جمجمة: "الإدارة باللامركزية مع اللاتمرکز وسياسة القرب، في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، الطبعة الأولى 2004، ص 41.

² - مقتطف من نص الخطاب الملقى بمناسبة انعقاد أول اجتماع لعمال العمالات والأقاليم يوم الخميس 3 دي الحجة 1375 الموافق 12 يوليوز 1956 وورد ب عبد الرحمان جمجمة: نفس المصدر المشار إليه أعلاه، ص: 42.

³ - محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الخامس اكدال الرباط، ص42.

⁴ - مقتطف من نص خطاب الحسن الثاني، بمناسبة اجتماعه مع الهيئات المنتخبة باكاير، في 21 فبراير 1965 عبد الرحمان جمجمة: نفس المصدر المشار إليه سابقا، ص 92.

بينها وبين الإدارة المركزية عن طريق العامل، كما حث الوزارات على ضرورة إيجاد تمثيلية مناسبة لها على مستوى العمالات والأقاليم والجهات⁽¹⁾. هكذا، كان يدعو إلى الربط بين اللامركزية وعدم التركيز في كثير من المناسبات، خاصة خلال المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، معتبرا اللامركزية ثقافة، وعدم التركيز عقلية، لا بد من علاقة وطيدة بينهما لتحقيق التنمية⁽²⁾.

وبعد أن أرست توجهات الراحل الحسن الثاني مقومات ودعائم سياسة عدم التركيز الإداري، خلال العهد القديم جاء الملك محمد السادس لينحو نفس النهج، وليجعل من عدم التركيز الإداري محطة أساسية وفكرة متكررة في معظم خطاباته حيث يؤكد في جميع المناسبات على ضرورة نهج سياسة حقيقية في ميدان التركيز الإداري؛ وهو ما يتضح من خلال توجهاته وتصوراته التي كانت متعددة في أعدادها ومتنوعة في أفكارها ومضمونها. وهكذا، صرح الملك أمام أعضاء الحكومة ومسؤولي الجهات والولايات والعمالات والأقاليم وممثلي المواطنين قائلا: "ونريد في هذه المناسبة أن نعرض لمفهوم جديد للسلطة، وما يرتبط بها مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي"⁽³⁾. ومنذ تلك الفترة، أصبح المفهوم الجديد للسلطة توجهها وفلسفة جديدة في تدبير الشأن العام المحلي، حيث من خلاله تم رسم القطيعة مع كل مظاهر وسمات المفهوم القديم للسلطة والتي من بينها طبعاً المركزية المفرطة⁽⁴⁾؛ ومن هذا المنطلق، أكد الملك وفي نفس الخطاب على ضرورة نهج سياسة حقيقية في ميدان عدم التركيز، ودعا إلى جعله إحدى الضوابط التي تؤطر التخطيط نظراً لأهميته في التدبير وفي إنجاح اللامركزية، قائلا: "ولا بد في هذا الإطار من تعميق اللامركزية مع تطبيق سياسة ملائمة لعدم التركيز الإداري اعتباراً للأثر الهام الذي له في إنجاح اللامركزية"⁽⁵⁾.

ويدعو الملك إلى تغيير قوانين اللاتركيز من أجل تصور مجالي توافقي لمواجهة الرهانات والتحديات، حيث قال: "وكل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه من تغيير في قوانين

1 - الناجم العماري: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، - 2002.2003، ص 46.

2 - انظر خطاب الملك الراحل الحسن الثاني، خلال أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، "اللامركزية وعدم التركيز" أعمال هذه المناظرة، الدار البيضاء، 19 و 21 أكتوبر 1998، منشورات مامات سلسلة نصوص ووثائق، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 25، ص: 12.

3 - انبعاث امّة: الجزء 44، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 1999، ص 725.

4 - سيد احمد عبدالدايم: "مؤسسة العامل على ضوء المفهوم الجديد للسلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، 2007-2008، ص 142.

5 - انبعاث امّة: الجزء 44، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 955.

اللامركزية واللامركز ووفق مفهوم جديد يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي"، كما يؤكد على ضرورة "الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركز في اتجاه إفراز مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير". أما بمناسبة توجيه الرسالة الملكية إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار، فقد ألقى الملك خطابا جاء فيه: "إن مخاطبتنا لكم اليوم بمناسبة توجيه رسالتنا الملكية لوزيرنا الأول، في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار، إنما تستهدف إبراز جوهرها ومراميها البعيدة. فهذه الرسالة تتوخى أكثر من إحداث شبك واحد، أو مراكز جهوية للاستثمار، بل تضمن رسائل متعددة، عن توجيهنا لترسيخ اللامركزية واللامركز والجهوية". وقد كان ذلك تأكيدا للرغبة الملكية في إحداث قطيعة حقيقية وإيجابية مع الإجراءات والمفاهيم والعقليات القديمة متوجها بذلك نحو تدبير ديمقراطي قوامه اللامركزية واللامركز.

إن اللامركز الإداري كمقوم من مقومات الحكامة الترابية يجب تعميمه في جميع القطاعات. "وفي هذا الصدد، يتعين علينا إعطاء نفس جديد لمسار اللامركزية الجهوية والعمل على أن يصبح التدبير اللامركزي بوصفه لازمة لخيار اللامركزية قاعدة أساسية في جميع القطاعات العمومية، ومقوما ضروريا للحكامة الترابية الجيدة"؛ وقد جاء في خطابه الملقى بمناسبة عيد العرش، يوم يوليو "وسيزل إصلاح القطاع العمومي بتصدر اهتماماتنا، وبرغم ما عرفه هذا القطاع من تطور، فإنه لم يصل بعد إلى تحقيق التطلعات الكاملة لمواطنينا، والاستثمار الأمثل لكل القدرات التي تزخر بها بلادنا. لذا، يتعين إصلاح التدبير العمومي وعصرنة أجهزة الدولة وعدم تمركزها".

ثانيا: عوائق الحكامة الترابية بين المسألة الجهوية ونظام اللامركز.

إن أهمية ومكانة كل من الجهوية واللامركز في منظومة الحكامة الترابية من الناحية النظرية والمبدئية لا يعني أنها كذلك من الناحية الواقعية والمؤسسية. فالممارسة دائما تعتبر صعبة ومستعصية، بل هي المحك والاختبار الحقيقي خاصة عندما يتعلق الأمر بالدول النامية، حيث تسود المفارقات والتناقضات والفجوات العميقة بين الكائن والممكن وبين الخطاب والممارسة؛ ومن هنا، نجد محدودية التجربة الجهوية في سياق الحكامة الترابية بالمغرب، ونجد إلى جانبها أو بالأحرى، في إطارها إكراهات اللامركز الإداري المعترضة للحكامة الترابية. فعلى

الرغم من الإنجازات المحققة، فما زالت السياسة المحلية (خاصة الجهوية واللامركزية) بالمغرب تعاني من العجزات التنظيمية والمالية والبشرية والعجزات الديمقراطية والمرتبطة أساسا بغياب الشروط والظروف المناسبة والقدرة على بلورة حكمة ترابية جيدة.

أ - محدودية التجربة الجهوية في سياق الحكامة الترابية.

إن التناقض القائم حاليا بين الجهوية في الخطابات الرسمية كفكرة وطموح والجهوية كبناء واقعي وملموس، مرده بالأساس إلى تظافر عدة اختلالات وتراكم مجموعة من الإخفاقات، وهو ما يفسر محدودية التجربة الجهوية في سياق الحكامة الترابية؛ فالتعثر الواضح الذي تعرفه التجربة الجهوية المغربية لا يمكن الحديث عنه دون العودة إلى منطلق تلك الإخفاقات التي أعاققت الإنطلاقة السليمة للعمل الجهوي والذي يتعلق أساسا بالأرضية المؤسسية والبنية المنشئة التي تشتغل عليها وفيها الجهات بالمغرب.

فطبيعة البناء المؤسسي للجهات المتسمة بالهشاشة وعدم النجاعة وغياب الفعالية التنظيمية عمقت بشكل كبير من أزمة الجهوية، فإن الأمر كان يستلزم أن تنبني تلك المؤسسة على أسس وأعمدة صلبة ومتينة، وهو الأمر الذي لا نجده، مع الأسف الشديد، في التجربة المغربية. فالحكمة الترابية المرهونة في المغرب بالإختيار الجهوي تنمو اضطرادا بشكل إيجابي أو سلبي مع الوسائل والإمكانات ومقومات النجاح المتاحة للجهة. فالأجهزة والمؤسسات الجهوية مهما كانت موجودة شكلا، فإنها لا تسير نفسها بنفسها، بل تحتاج إلى عدة قانونية وتنظيمية ومؤسسية سليمة وإطار تنظيمي قوي.

لقد أنيطت بالجهة مجموعة من المسؤوليات والإختصاصات على قدر كبير من الأهمية، وعلقت عليها آمال كبيرة لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، لكن، وبعد مرور عدة سنوات على التجربة الجهوية الإدارية، وهي مدة يمكن أن نقول أنها كافية لرصد معالم النجاح أو الفشل من خلال الممارسة العملية، فإنه يلاحظ أن تلك الوحدات الإدارية لم تسهم بشكل فعال في تحقيق الأهداف المنشودة⁽¹⁾، ولم تكن في المستوى المطلوب للسير قدما نحو الحكامة الترابية،

¹ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، الرباط، السنة 2003-2004، ص 56.

فكانت الحصيلة محدودة ومعيبة ومتسمة بالعديد من النواقص والعيوب، ويرجع السبب إلى مجموعة من الإختلالات التي طبعت التجربة الجهوية السابقة سواء على المستوى المؤسساتي أو على المستوى القانوني.

وللوقوف على بعض الإخفاقات التي ميزت الجهوية بالمغرب وإدراك مدى تأثير تلك الإخفاقات على الأدوار التنموية المنتظرة من الجهات لتحقيق الحكامة الترابية، لا بد من استعراض بعض العناصر والمكونات الأساسية في التجربة الجهوية؛ ولا بد من الإشارة، بداية، إلى أن الإختلالات التي تعترى نظام الجهوية في المغرب وتعرض مسألة تحقيق الحكامة الترابية تتميز بالتعدد والترابط والتشعب، ونجد منها، على سبيل الذكر لا الحصر، اختلالات مرتبطة بالجوانب الهيكلية، وتلك المرتبطة بالتنظيم الانتخابي وضعف النخب الجهوية وثقل الوصاية وتعدد صورها، بالإضافة إلى الضعف الكبير في الإمكانيات البشرية والمادية ومحدودية التدبير المحكم للتقسيم الترابي وضعف اللاتمرکز الإداري.

إن تواجد الجهة كمستوى ترابي وسيط بين الدولة وباقي الجماعات الترابية يقتضي التحديد الدقيق والتمييز الواضح بين الشؤون الوطنية والمحلية؛ ولا شك أن مفهوم الشؤون الجهوية بدون سند قانوني وأي تحديد لن يكون إلا نسبيا⁽¹⁾. وهذا ما يكشفه حال الجهة الراهنة، إذ تظل خاضعة من حيث مهامها لتوجهات السلطة السياسية ويظل التعاطي المركزي مع المسألة الجهوية متسما بالمناسباتية والبرغماتية السياسية. وإذا كان من غير الممكن تصور قيام اللامركزية الجهوية خارج إطار استقلال وسيادة الدولة⁽²⁾، فإن المشرع لم يكن منصفا عندما تبنى النظرية الكلاسيكية للإزدواج الوظيفي المعروفة في القانون الإداري الفرنسي والمرتكزة على وجود جهاز تنفيذي تابع للسلطة المركزية وممثل الدولة والجهة (العامل) بجانب جهاز تداولي كبنية منتخبة تعبر عن الإرادة الشعبية المحلية⁽³⁾.

1 - المصطفى القاسمي: "الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان "حكمة عمومية وتنمية مستدامة"، عدد مزدوج 15-16، 2011، ص 41.

2 - محمد يحيى: "المغرب الإداري"، الطبعة الثالثة، مطبعة وراقة سبارطيل، طنجة، 2006، ص 257.

3 - محمد اليكوبي: "علاقات الجهة مع الدولة على ضوء القانون رقم 47-96"، جريدة الأحداث المغربية، بتاريخ 29 ماي 2005، ص 4.

ومن هنا، فقد كان هذا الأمر من أهم معوقات الحكامة الترابية على المستوى الجهوي والمتمثل أساسا في الدور الوصائي الموسع الممثل للدولة⁽¹⁾، حيث يعد عامل العمالة مركز الجهة السلطة الحقيقية داخل الجهة بالنظر للإختصاصات الهامة والمختلفة التي يضطلع بها، حيث يعتبر سلطة تنفيذية لمداولات المجالس الجهوية، إضافة إلى المجالس الإقليمية، وذلك استنادا لأحكام الفصل الواحد بعد المائة من دستور 1996⁽²⁾. ومما زاد من ثقلها وتأثيرها السلبي على منظومة الحكامة الترابية هو كونها سلطة محصنة دستوريا ولا يمكن للقانون أن ينال منها⁽³⁾.

وإذا كان الدستور الجديد والقوانين التنظيمية قد تجاوزت مسألة الإزدواج الوظيفي للعمال والولاية، وقامت بتقليص دائرة الوصاية وتخفيض آجال المصادقة⁽⁴⁾ مع تكريس مسألة إعطاء المجالس الجهوية حق الطعن في قرارات الوصاية لدى المحاكم المختصة داخل آجال محددة، فإن الكلمة النهائية والقول الفصل يعود للممارسة.

وعلى صعيد آخر، نجد أن ضعف وعدم واقعية التقسيم الترابي للمملكة قد حد بشكل كبير من فعالية التنمية الجهوية⁽⁵⁾ ومساهمتها الفعالة في منظومة الحكامة الترابية. فبقراءة سريعة للمعايير المعتمدة في التقطيع الجهوي السابق، اتضح أن تلك المعايير كانت تتسم في مجملها بالعمومية والفضاضة؛ وقد تم إعمالها وفق المقاربة الأمنية وتغليب منطق الضبط والتحكم في المجال، مع إرفاقها في العديد من الحالات بالمقاربة المزاجية، الأمر الذي أعطى جهات مصطنعة⁽⁶⁾ تستند في وجودها إلى معايير أخرى غير معلنة؛ وإذا كان التقسيم الجهوي الجديد قد قلص من عدد الجهات إلى 12 عوض 16 جهة التي كانت في السابق، فإن الملاحظ عليه هو الآخر هو التذبذب والريبة والخلط والإرتجالية، ولعله لا أدل على ذلك، ما وقع من لغط وأخذ ورد حول الجهة التي سيتم بها إلحاق إقليم الحسيمة بعد أن تم تفكيك جهة الحسيمة - تاونات التي كانت في ظل التقسيم السابق.

1 - احمد حضراني: "الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب"، (مقارنة لتنظيم الإدارة المحلية)، طبعة 2003 - 2004 ، ص 329 .

2 - الظهير الشريف رقم 157-96-1 الصادر في 17 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص الدستور المراجع أشير إليه سابقا.

3 - منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 39 .

4 - ظهير شريف رقم 14 111 المشار إليه سابقا.

5 - رشيد ليكر: "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية"، منشورات عكاظ، الرباط، فبراير 2003، ص 182.

6 - عبدالكبير يحيى: "تقطيع التراب في خدمة مشروع الجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 89 ، نونبر- دجنبر 2009، ص

إن استنطاق مكونات بنية التنظيم الجهوي الجديد حتى وإن كانت في ظاهرها تحمل مكامن التغيير والتجديد والتقسيم الذي استند على فلسفة وهيكل جديدة قائمة على أساس تحقيق الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن؛ وهي مقاربة ماكرو تنظيمية ترابية لم تستطع أن تقطع مع المقاربات السابقة التي يغلب فيها الجانب الأمنو- تقني والإداري والسياسي، ولم تحدث أية قطيعة مع معطيات وركائز المغرب النافع والمغرب غير النافع، ذلك أن مضامين وتراسيم وإحداثيات التقسيم الجديد يكرس حالة من اللاتوازن وعدم التكافؤ بين الجهات والتي من شأنها أن تعزز براديعم الجهات الغنية، مقابل الجهات الفقيرة. فالاعتماد فقط على المعطى الكمي من خلال تقليص عدد الجهات، لا يمكن أن يعتمد أو أن يكون مؤشر إيجابي أو مقياس للحكم على فعالية التقسيم الجهوي الجديد، فلا يمكن اختزال جل اختلالات التقسيم الجهوي في تضخم عدد الجهات (ستة عشر جهة)⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن الوضعية التي ظلت توجد عليها الهيكلة الإدارية والمالية للجهة لا يمكن أن نصنفها إلا بكونها ضعيفة وتمس بالأساس الإستقلال المالي وتكرس ارتباطها وتبعيتها للدولة، وذلك نظرا لضعف وسائل العمل المالية والبشرية⁽²⁾. وأمام هذا الوضع، ظلت الجهة تعرف اختناقا ماليا دائما مما لم يمكنها من التخطيط والبرمجة؛ وبالتالي، ظلت صلاحيتها المنصوص عليها قانونا أمرا صوريا. أما وضعية النخبة والمنتخب الجهوي، فقد ظلت متسمة بضعف التأطير السياسي ومحدودية التكوين المعرفي، مما كان ولا يزال لحد الساعة يمثل أحد العوائق المباشرة للإختيار الجهوي بالمغرب، حيث شكلت عائقا لفقدانها الأهلية والمصادقية والمعرفة اللازمة للقيام بالمهام المسندة لها؛ ولعل تقييم التجربة الجهوية على هذا المستوى تؤكد بالملحوس ضعف التأطير السياسي ومحدودية التكوين المعرفي والعلمي وسيطرة عقلية الإقليم على العمل الجهوي، الشيء الذي انعكس سلبا على الأداء العام للجهة وجعل نتائج الممارسة الجهوية جد محدودة بالنسبة لمسار الحكامة الترابية.

¹ - عثمان الزباني: "التقسيم الجهوي الجديد يحكمه هاجس سياسي انتخابوي من شأنه أن يذكي الصراعات بدل التجانس والتنمية"، الموقع الإلكتروني www.Chnotra.com

² - Mohamed OUAZIZ: "la région devient collectivité locale, le renforcement du développement local et régional au Maroc" revue développement et régions, n 7 ; 1993; P 6 .

وعموما، ورغم كل ما سبق، لا يمكن أن ننفي بشكل مطلق كون التجربة الجهوية الراهنة لها الفضل في خلق إطار سوسيو - مجالي في التقاليد والأعراف الإدارية وفتح النقاش حول الوسائل الكفيلة بمساهمة هذا الإطار في محو الفوارق الموجودة داخل وبين الجهات. ونعتقد أن يكون منطلقا إيجابيا للإصلاح والتجديد، وذلك بتجاوز تلك الإكراهات من خلال الإستعانة بالتجارب المقارنة وسيرا على هذه التوجهات السياسية الكبرى للنظام والتي يمكن أن تشكل لبنات أساسية لتحقيق مشروع جهوية متقدمة تستهدف للحكمة الترابية وفق نموذج مغربي أصيل.

ب - إكراهات اللاتمرکز الإداري المعترضة للحكمة الترابية.

إن العائق الأساسي الذي يعترض تطور اللاتمرکز الإداري بالمغرب وقيام حكمة ترابية حقيقية هو رغبة احتكار السلطة⁽¹⁾ والعقلية القائمة على المركزية المتحجرة الموجودة لدى بعض مسؤولي الإدارة المركزية وهو ما يؤكد الملك نفسه عندما قال: "كما نهيب بالحكومة إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التركيز الإداري يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة...."⁽²⁾؛ فالموظف أو المسؤول الذي مارس لمدة طويلة خلت من الزمن سلطة القرار يصعب عليه التنازل عن تلك السلطة بسهولة⁽³⁾. ويضاف إلى تلك الأسباب سبب آخر يحاول أن يتخذه المسؤولون المركزيون كمبرر للاحتفاظ بالسلطة وعدم تركيز صلاحياتهم؛ وهو الشعور بعدم أهلية المرؤوسين الموجودين على مستوى المصالح اللامركزية لافتقادهم الخبرة العملية والتقنية المطلوبة والتي يمكن أن تجعلهم في مستوى ثقة الرؤساء المركزيين⁽⁴⁾.

إن المنهجية المتبعة في مسلسل اللاتركز الإداري بالمغرب هي منهجية قاصرة وارتجالية وضعيفة، بحيث تقوم على ردود الأفعال، وعلى القرارات المنفردة والمنعزلة حسب كل مرحلة من المراحل، وحسب كل قطاع من القطاعات الوزارية، وهو ما تفره الدولة نفسها إلى جانب باقي

¹ - Abdellah HARSİ: "Décentralisation et déconcentration administrative: instruments de la proximité administrative Op. Cit. P 27 .

² - مقتطف من نص الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008 ، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490 .

³ - مولاي إدريس الحلابي الكثاني: " تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية والتركيز"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية العدد 32، 2002 ، ص 27.

⁴ - عبد الجليل عمرانة: " مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، 2008-2009 ، ص 113.

المشاركين في تقريرها أثناء المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية⁽¹⁾. فنظام عدم التركيز الإداري الذي يوجد المغرب حاليا يعاني العديد من الصعوبات والعوائق التي تحول دون فعاليته وتطوره؛ ويتسم باختلالات متعددة، مما أدى إلى محدوديته وعدم قدرته على مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الترابي والمحلي، خاصة ما يتعلق بالقدرة على مواكبة مستجدات قضايا التنمية المحلية وعلى المساهمة في تكريس الحكامة الترابية. فإدارة اللاتمركز. ورغم كل الجهود المبذولة لتحديثها والارتقاء بوظيفتها، فهي ما تزال غير قادرة على المشاركة الفعالة في جميع أورش ومشاريع التنمية الترابية كما أنها مازالت غير قادرة على المعالجة الميدانية لمشاكل المواطنين والاستجابة لتطلعاتهم في إطار سياسة القرب دون اللجوء إلى الإدارة المركزية⁽²⁾.

إن من بين الأسباب المؤدية لعدم مواكبة عدم التركيز للتطور الحاصل في ميدان اللامركزية والتنمية المحلية بصفة عامة، نجد الأسباب التنظيمية أي تعدد المستويات الإدارية، حيث أنه بالإضافة إلى الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، هناك تقسيمات إدارية أخرى ساهمت في تعقد المسألة الإدارية وتضخمها، بل وأحيانا تعارضها مثل الولايات والدوائر والقيادات والباشويات والمقاطعات الحضرية⁽³⁾. فهذه المستويات الإدارية الأخيرة، وباعتبارها مجالات لتواجد وحدات إدارية لامركزية لوزارة الداخلية بالخصوص تساهم في تعميق الهوة واللاتناسق بين العمليات الإدارية لمختلف المتدخلين على المستوى الإقليمي خاصة، وإنها تبرز "هيمنة" الوزارة الأخيرة على باقي الوزارات الأخرى بالمغرب. إن التعدد في المستويات على المستوى المحلي يخلق تضاربا في اتخاذ القرارات، وربما قد يصل ذلك إلى التناقض في بعض الأحيان، لأن لكل جهة مصالحها الخاصة التي تسعى إلى تحقيقها. فإذا كانت وزارة الداخلية مثلا تهدف بالدرجة الأولى الحفاظ على الأمن والنظام العامين، فان وزارة المالية تسعى إلى الحصول على أكبر عدد من الإيرادات وأقل عدد ممكن من النفقات مما يؤدي إلى عدم التجانس بين مكونات الإدارة الترابية للدولة⁽⁴⁾.

1. - وزارة الداخلية: "أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 45 .
2 - عبدالكريم بخنوش: "التركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، ص 77 .
3 - رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز الإداري بالمغرب"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6 ، الطبعة الأولى 2010 ، ص 199 .
4 - سعيد الميري: مرجع سابق، ص 450 .

إن الاختلالات التي تعترى نظام اللاتركيز الإداري بسبب عدم استقرار الخريطة على مستوى الهندسة الإدارية الترابية متعددة وكثيرة، حيث تؤدي مضاعفة الوحدات الإدارية بشكل غير مدروس ولا متجانس إلى تضخم الهياكل؛ كما تؤدي إلى غياب الانسجام والتناسق بين الوحدات الإدارية المحلية، ذلك لأن كل وزارة تنظم مصالحها الخارجية وفق منطقها الخاص، وباعتبار الوسائل التي تتوفر عليها، مما يؤدي إلى غياب إستراتيجية شاملة ومتكاملة في انتشار وتوزيع المصالح الخارجية⁽¹⁾.

إن من بين العوائق التي تحول دون نجاح نظام اللاتركيز في مواكبة مسلسل اللامركزية والنهوض بالحكامة الترابية، ليس فقط قصور إطاره القانوني والتنظيمي والتنسيقي، بل هناك أيضا افتقار الإدارة الترابية للدولة إلى الإمكانيات المادية والبشرية الكافية من أجل التدخل وتنفيذ سياسة الحكومة على المستوى المحلي⁽²⁾. فبالرغم من وجود شبكة واسعة من المصالح الخارجية على مستوى مختلف العمالات والأقاليم، فهي مازالت لا تستطيع المشاركة بفعالية في أوراش ومشاريع التنمية المحلية، وذلك ليس لأنها لا تتوفر على الاختصاصات فقط، بل لأنها لا تملك أيضا الوسائل المادية والبشرية اللازمة للقيام بذلك. حتى تلك الاختصاصات البسيطة التي تتوفر عليها رؤساء المصالح الخارجية في بعض الحالات ذات الأهمية المتواضعة، فهم لا يستطيعون القيام بها في ظل ضعف وقصور الوسائل والإمكانيات المتوفرة لديهم.

الفقرة الثانية: رهانات وآفاق الحكامة الترابية في التدبير العمومي.

إن الحكامة الترابية هي، أولا وقبل كل شيء، تعبير عن ممارسة السلطة المحلية وإدارتها لشؤون المجتمع المحلي ومورده، كما يمكن اعتبارها مفهوما استعجاليا تبنته الدولة لتجاوز حالة الخلل القائم في نموذج التنمية المركزية التي لا ولم يجد فيها المجتمع المحلي المصغر الفرصة المناسبة للتعبير عن رأيه وموقفه وحمولته الثقافية في المشاريع التنموية التي تهدف إلى تحسين مستواه المعيشي. كما أنها تعتبر آلية للتدبير الترابي الرشيد والحكيم، حيث تجويد وعقلنة الموارد بهدف تحقيق التوازن في شتى الميادين، بالإضافة إلى أنها تشكل دعامة ومدخلا أساسيا من أجل

1 - وزارة الداخلية: "أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 43.
2 - رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص 200.

الوصول إلى تحقيق التنمية البشرية المحلية المستدامة والمنشودة على أرض الواقع. فالحكمة الترابية، بعبارة أخرى، هي دعوة صريحة إلى تجاوز حالة اللاتوازن التنموي الناتج عن أحادية صنع القرار دون مراعاة المنطق المؤسس على عناصر المشاركة في مختلف مراحل إعداد المشاريع المحلية التنموية من التشخيص إلى البرمجة والتنفيذ، ثم التقييم والمحاسبة في إطار سيرورة تمتاز بالشفافية وحسن الأداء.

إن المغرب، إذا كان في الآونة الأخيرة، قد قرر الاتجاه نحو تبني جهوية موسعة في إطار التحضير لسياسة عمومية محلية قوامها الحكامة الترابية والتنمية المستدامة أو ما يسمى بالجهوية المتقدمة ومتطلبات تكريس الحكامة الترابية بالمغرب (أولاً)، فإن ذلك، قد طرح إشكالية مستلزمات الحكامة الترابية من نظام اللاتمرکز الإداري (ثانياً)، وقد تم ذلك بصفة خاصة - وبإلحاق - بعد أن رسمت الخطب الملكية الصادرة في إطار الجهوية المتقدمة العديد من معالم نظام اللاتمرکز الداري في أفق الحكامة الترابية المرتقبة. ومن هنا، فقد بات لا بد من التأمل والتفكير في التدابير المطلوبة لبلوغ ذلك، حيث التنمية المحلية تستلزم من أجل تقدمها وسيرها منظومتين متكاملتين: هما اللامركزية واللاتمرکز، أو بعبارة أخرى، لا بد من إيجاد وتحديد منطلقات إرساء نظام اللاتمرکز المنشود للحكمة الترابية.

أولاً: الجهوية المتقدمة ومتطلبات تكريس الحكامة الترابية.

لقد حازت فكرة الجهوية باعتبارها إحدى تمظهرات نظرية اللامركزية الإدارية الترابية بعداً متقدماً في تصورات الفقه والقانون الإداري المغربي؛ كما نالت فكرة الجهوية اهتماماً كبيراً من لدن الفاعلين السياسيين باعتبارها إحدى أوجه الديمقراطية المحلية القائمة على إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي عبر الآلية الانتخابية وكأداة للتنمية المحلية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية في النطاق الجغرافي والترابي الذي تمثله. ومن هنا، فمشروع الجهوية المتقدمة ودوره في الرقي بالحكمة الترابية في المغرب، يجب أن يدرس ويعالج وفق هذا التصور والمنطلق؛ وذلك دون إغفال أو إهمال مسألة استحضار العوائق والإختلالات البنيوية العميقة التي ظلت تعترى اللامركزية الجهوية، وكل ذلك على أمل أن يتم تحديد واستجلاء أبرز معالم الحكامة الترابية في ظل النظام الجهوي المرتقب بالمغرب.

أ - مشروع الجهوية المتقدمة ودوره في الرقي بالحكامة الترابية.

إن مشروع الجهوية الموسعة الذي وضع أسسه ومرتكزاته الملك محمد السادس منذ خطاب 3 يناير 2010 يمكن اعتباره منطلقا لخلق دينامية جديدة في المغرب، وهو بمثابة بداية التأسيس لإصلاح عميق من أجل تحديث هياكل الدولة لتكون مؤهلة لإقامة نظام لامركزي ديمقراطي يستحضر البعد المتعلق بالوحدة الترابية، وذلك، عسى أن يتم إحداث تحول في الحياة السياسية والإدارية للدولة، حيث يفترض في الجهوية المتقدمة أن تجعل من الديمقراطية المحلية عنصرا معبئا للطاقات ومنتجا للنخب وتجعل من الإطار الترابي مكونا أساسيا لرؤية تنموية حديثة تروم بناء جهوية موسعة ديمقراطية تأخذ بالحسبان التنوع البشري والثقافي في إطار هوية وطنية قوية ومتجددة، مما يسمح بانبثاق انتماء جهوي يستنهض كل الطاقات الحية من أجل تكريس الحكامة الترابية.

إن التفكير في مقاربة جهوية جديدة بالمغرب لا تملئها اعتبارات تجاوز مواطن الضعف في الوضع اللامركزي القديم والإختلالات الموروثة عنه فقط، ولا حتى اهتمامات مرحلية ظرفية لتلبية مطالب سياسية جهوية ومحلية، بل إن الجهوية الموسعة هي إستراتيجية شاملة وورش جديد للحكامة الترابية في المغرب تتحكم فيها متطلبات تنمية وطنية وجهوية مندمجة ومتضامنة، وتقوم على أساس تصور وتنفيذ الخطط والسياسات التنموية في المستقبل، كفيلة بمواجهة تحديات ومستجدات التحولات والتطورات العالمية والوطنية.

إن المسألة الجوهرية التي ينبغي فهمها في مشروع المسار المتقدم للجهوية بالمغرب هو أن الأمر لا يعد إعمالا للجهوية السياسية، ولا يعني تفعيلًا للحكم الذاتي بمختلف مناطق المملكة فقط، بقدر ما يسعى إلى تجاوز نقائص التجربة الجهوية الراهنة وإحلال بدائل ناجعة لها⁽¹⁾، وكذا البحث عن مؤشرات نجاح الجهوية بالتجارب المقارنة وتحديد ذات المرجعية الفرنسية على اعتبار الترابط القائم في الإنتاج القانوني بين المغرب وفرنسا، وكذلك من أجل الفعالية والنجاعة والمردودية المحلية وبالخصوص من أجل الحكامة الترابية.

¹ - هشام هدي: "الإدارة المعاصرة: قراءات مختارة في الأسس النظرية الإدارية"، الطبعة الأولى طبع طوب بريس، الرباط، يناير 2010، ص 170.

إن اعتماد الحكامة في التدبير الترابي - باعتباره مكون أساسي لخلق نوع من التوازن والتكافؤ المؤسسي بين الدولة والجهات - يهدف بالأساس إلى توزيع فعال وعادل للثروة في المغرب. لكن ذلك يتوقف وبالضرورة على مدى تحقيق قفزة أو قفزات نوعية وتطورا مهما على صعيد بنيات وهياكل الدولة، وهو ما يفترض ويتطلب بطبيعة الحال إصلاحا وتحديثا للعلاقات القائمة بين مختلف المتدخلين في منظومة الحكامة الترابية، وخاصة تلك السائدة بين مختلف المكونات والمستويات الترابية.

إن أبرز الأسس والركائز والدعامات الحقيقية لقيام حكمة تدبير المجال الترابي هي تكريس جهوية موسعة مندمجة على أرض الواقع وبالممارسة. فما من شك في وجود ترابط بين السياسة الجهوية والحكامة الترابية⁽¹⁾. فكل سياسة جهوية لا يمكنها أن تحقق المردودية المرجوة منها إلا من خلال النهوض بالمجال الترابي عبر اعتماد الآليات التدبيرية الحديثة وحكمة التراب، حيث تبرز أهمية المجال الترابي للدولة بمفهومه الجغرافي بالنسبة للإتجاه نحو الحكامة الجيدة في اعتباره الإطار الذي تمارس عليه سيادتها. ولتنظيمه، تعمل الدولة على تقسيمه إلى عدة وحدات ترابية يتم في إطارها بلورة القرارات التنموية وإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية.

إن عملية التقسيم الجهوي هي عملية ذات طبيعة شائكة ومعقدة، حيث تتقاطع فيها الأبعاد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية والطبيعية، إذ لا يوجد تقسيم مثالي وخال من العيوب؛ ومن العسير إيجاد نموذج يلئم كل الرغبات ويوفق مختلف الطموحات؛ فلا بد من التسليم بخيار لا مفر منه، وهو الحد الأدنى من التعسف في وضع الخريطة الجهوية. ويرى بعض المتابعين المهتمين أنه على المستوى العملي، وبالرغم من تأكيدها على اعتماد معايير الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن، يتضح من خلال تحليل بسيط لمرسوم التقسيم الترابي الذي أعدته الحكومة أنها استعملت تلك المعايير بشكل انتقائي ولم تحترم بالشكل المطلوب في تقطيع الجهات⁽²⁾.

¹ - Ahmed BOUACHIK : "LA Régionalisation: un nouveau mode de gouvernance territoriale", revue marocaine d'administration locale et de développement, N 67, collection thèmes actuels, 2010, P 69.

² - عماد أبركان و المصطفى قريشي: "الحكمة الترابية بالمغرب: من الجهوية المتقدمة إلى اللاتمرکز الواسع"، مرجع سابق، ص 117 .

ذلك من جهة، ومن جهة أخرى، فإن التكريس الدستوري لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وخاصة الجهات يعتبر من المبادئ التي حاولت اللجنة الإستشارية الجهوية المتقدمة أن تجعلها من مرتكزات التنظيم الترابي للمملكة خدمة للحكمة الترابية. فدسترة هذا المبدأ، يمكن اعتباره ترجمة مباشرة لإرادة تكريس الجماعات الترابية كوحدات حرة ومستقلة في علاقاتها بمصالح الدولة من خلال الحفاظ على الإستقلال المحلي ضد أي تدخل بدون سند قانوني من جانب المركز في الشؤون المحلية .

إن مبدأ التدبير الحر ينبغي أن يفهم بشكل دقيق ومضبوط، والذي، يبدو، لأول وهلة، بأنه جاء ليضمن ببساطة للجماعة الترابية شروط ممارسة حرة للصلاحيات المحلية دون تدخل للسلطات المركزية أو حتى لجماعات ترابية أخرى، لكن، يبقى ذلك المبدأ مقيد بالمصالح والسياسات والتوجهات الإقتصادية والإجتماعية والتنمية للدولة. ومن أجل تحقيق ذلك المبدأ - التدبير الحر للجماعات الترابية - ينبغي وضع جرد دقيق ومفصل ودون عموميات لمختلف اختصاصات⁽¹⁾ الجماعات الترابية وتحديد مختلف الأدوار المنوطة بكل من الإدارة المركزية من جهة، وباقي الجماعات الترابية وخاصة الجهات من جهة أخرى.

وإذا كانت مسألة تحديد وتوزيع الإختصاصات تكتسي أهمية بالغة، باعتبارها توجد في قلب المشاكل التي تطرحها اللامركزية، حيث أن الإختصاصات الممنوحة للجهات كانت تسمح لها بالتدخل في كل المجالات دون رسم حدود ذلك التدخل، مما يوحي بأنها تقوم بكل شيء، مع أنها لا تستطيع أن تقوم بأي شيء⁽²⁾، فإن القوانين التنظيمية الجديدة، بالرغم من بعض التفصيل الذي جاءت به، كرسست في عمومها نفس الأشكال بخصوص تداخل الإختصاصات. ويؤدي الغموض الذي يكتنف المهام الجهوية وتداخل الإختصاصات، لا محالة، إلى آثار وخيمة على الفعل الجهوي⁽³⁾، حيث نتج عن ذلك التداخل عدم وضوح المسؤوليات وتشتيت جهود التنمية إن لم نقل عرقلتها وهدر طاقاتها وإمكانياتها، ناهيك عن الإختلاسات التي سيشكل غموض الإختصاص منفذا

¹ - المهدي بنمير: "التنظيم الجهوي بالمغرب"، دراسة تحليلية للقانون رقم 47 - 96 المتعلق بتنظيم الجهات ، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش عدد 6 ، 1997، ص 112.

² - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، دار القلم الرباط، الطبعة الأولى 2000، ص 135.

³ - سعيد جفري: "التنظيم الإداري بالمغرب، الإدارة المركزية والإدارة المحلية"، طباعة تيسير، الطبعة الأولى البيضاء، 2006 ، ص 215.

لها؛ كما أنه في ظل ذلك التداخل، ظل من الصعب بمكان التمييز بين ما هو جهوي وما هو إقليمي وما هو جماعي وما هو وطني⁽¹⁾.

إن تحقيق الجهوية المتقدمة المنشودة للحكمة الترابية يستدعي التعجيل بالتنزيل التدريجي والسليم للمبادئ الدستورية المتعلقة بها، وذلك في القانون التنظيمي المتعلق بها. وإذا كان قد تم ذلك بالفعل من الناحية الشكلية من خلال القانون التنظيمي حول الجهة، فإن المتأمل في سطور هذا القانون التنظيمي، يلاحظ بأنه لا يرقى للتطلعات التي انتظرها الشارع المغربي وعموم المهتمين بمشروع الجهوية المتقدمة؛ ونذكر بالخصوص مسألة الوصاية التي ما زالت مشددة خاصة في المجال المالي الشيء الذي قد يشكل قطيعة مع مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور، وأيضاً بين سطور هذا القانون التنظيمي نجد "هيمنة" ممثلي الدولة إلى جانب اختلالات وانحرافات نصية أخرى لا يتسع المقام لذكرها.

إن معالجة إشكالية بحجم الجهوية المتقدمة من أجل النهوض بالحكمة الترابية يستدعي الرفع من مستوى تأهيل كافة مؤسسات الإدارة الترابية قانوناً وإدارياً ووظيفياً. فتشيد دولة عصرية مرتكزة على نظام جهوي فعال يتطلب توطيد دعائم قوية للمؤسسات على المستوى الجهوي، بالموازاة مع تدعيم أسس اللامركزية الإدارية في سبيل تحقيق التكامل والتوازن. ومن ثم، فإن مقولات من قبيل التنمية المستدامة والمندمجة ومفاهيم كالديمقراطية التشاركية والحكمة الجيدة وتحفيز الساكنة للعب دور حيوي في صنع القرار التنموي تتطلب التأسيس لنظام جهوي ناجع وفعال.

وتأكيداً للتصور العام للجهوية المتقدمة في إطار الحكمة الجيدة، فإن التنمية المحلية من خلال التدبير المحلي الواسع للوحدات الجهوية الموسعة أو المتقدمة والتي من المنتظر أن تكون أكثر استقلالاً يقتضي أن تتوفر لها الشروط والإمكانات والموارد الكافية لتنميتها. وموازاة مع ذلك، يتحتم على المواطن الإنخراط في المسلسل التنموي المحلي بفعالية وذلك في إطار رؤية مستقبلية لبناء جماعات جهوية قائمة الذات تساهم أساساً في إرساء مبادئ الحكمة الجيدة محلياً ووطنياً.

1 - محمد اليكوي: "التصور الجديد لدور المجلس الجماعي على ضوء القانون رقم 78-00"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 44، السنة 2003، ص 76.

ب - معالم الحکامة الترابية في ظل النظام الجهوي المرتقب.

لقد أكدت اللجنة الإستشارية للجهوية الموسعة في تقريرها على ضرورة إعادة النظر في العلاقات القائمة بين السلطات الممثلة للدولة مركزيا ومحليا والمنتخبين المحليين. وقد كان ذلك سعيًا ومحاولة منها للإنتقال من علاقات السلطة العمودية المقترنة بمفهوم الوصاية والتحكم إلى علاقات التشاور والتعاون والتظافر والتعاقد والتي يتطلبها المفهوم الجديد للسلطة من جهة، ومتطلبات تحديث الدولة والحکامة الترابية من جهة أخرى، دون أي إخلال بالإختصاصات التي تعود حصرا للدولة ولا بالصلاحيات التي تمكنها من ضمان سيادة القانون وصدارة السياسات العمومية الوطنية.

وارتباطا بذلك، فإن إقامة مجالس جهوية على أسس ديمقراطية سليمة ومنتخبة بشكل عقلاني وديمقراطي يعتبر من أبرز دعائم تكريس الديمقراطية المحلية⁽¹⁾. ومن أبرز دعائم الحکامة الترابية، وإذا كان من بين أبرز العوائق التي حالت دون ذلك في السابق هو اعتماد أسلوب الإنتخاب غير المباشر لأعضاء المجالس الجهوية⁽²⁾، فإن هذا الأمر، أي طريقة الانتخاب، قد كان أول ما تنبه إليه تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية المتقدمة بالدعوة إلى انتخاب أعضاء المجالس الجهوية انتخابا مباشرا، وهو ما كرسه دستور 2011 في الفصل 135⁽³⁾ وأكدته القانون التنظيمي للجهات باعتباره النظام الأكثر قربا إلى المبدأ الديمقراطي.

هذا الأمر - وبدون مبالغة - يمكن اعتباره خطوة مهمة في مسار ديمقراطية العمل الجهوي وإعطائه مصداقية شعبية أكثر؛ وقد يسمح بتوسيع قاعدة المشاركة السياسية عبر مؤسسات جهوية ديمقراطية تسهم في التنمية المحلية وفي الحکامة الترابية، مما سيثري ويغني المشهد السياسي محليا ووطنيا⁽⁴⁾، وهو مبدئيا يؤسس لثقافة سياسية جديدة قائمة على قيم العقلانية والديمقراطية والحوار ومتعارضة مع قيم الإنغلاق والقبلية والفئوية والسياسوية الضيقة.

¹ - عبد القادر باينة: "المختصر في القانون الإداري المغربي"، دار النشر المغربية الرباط 1985 ، ص 363.

² - مليكة صروخ: "الجهوية واللامركزية والمسألة الجهوية ورهانات التنمية بالمغرب"، أعمال الندوة التي نظمها المعهد الجامعي للبحث العلمي بالتعاون مع مؤسسة كون راد اديناور بمعهد البريد والاتصالات بالرباط يومي 10 و 11 دجنبر 1998 ، 1999 ، ص 137 وما بعدها.

³ - دستور 2011

⁴ - ادريس لكريني: "الجهوية والديمقراطية"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17 و 18 ، ص 7.

إن إنجاح الحكامة الترابية في ظل وأفق الجهوية المتقدمة رهين بتجديد الأجيال وتشبيب النخب، ومرهون بإقرار تغييرات جذرية في محددات النخب، حيث يجب أن تتأسس على الكفاءة والثقافة التديرية والمستوى التعليمي الأكاديمي العالي وعقد جديد للمصالحة بين النخبة وامتداداتها الاجتماعية⁽¹⁾. ويمكن القول أن معالم الحكامة الترابية في ظل النظام الجهوي المرتقب بالمغرب لن تتحقق على أرض الواقع في ظل الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي والمتجلى في الرقابة والتي قد تعمل على "عرقلة وتعطيل" أعمال الهيآت المحلية.

وإذا كانت مستلزمات التدرج والانتقالية تتطلب الحذر من التحرر المفاجئ، فإن استمرار الرقابة الإدارية على الشأن الجهوي لا بد أن تظل قائمة على ثلاثة قواعد أساسية: التخفيف والتقريب والمسؤولية⁽²⁾. لكن في المقابل، فإن القراءة الدقيقة لمضامين القانون التنظيمي للجهات تبين أن التغيير قد مس فقط الألفاظ والمصطلحات، فتم تبديل مصطلح الوصاية بمصطلحات أخف وقعا من قبيل مصطلحات الإشراف والمراقبة البعيدة والمرنة.

ولعل هذا التكريس الضبابي للإصلاح الوارد في القانون التنظيمي للجهات ما هو إلا تمثيل ومحاكاة لما جاء في تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية المتقدمة، فذلك القانون التنظيمي، بعد أن تحدث عن الرقابة المرنة، عاد ليؤكد على أن حتى هذه المرونة لن تتأتى إلا بشكل تدريجي، حيث "يتم تدريجيا جعل المراقبة من طرف الدولة أكثر مرونة على أن يقترن ذلك بتطوير القدرة على التدبير الجهوي وبالمؤشرات الملائمة للشفافية والأداء الجيد"⁽³⁾. ولا شك أن المؤشرات المذكورة تبقى مبهمة وإن تم تحديدها، فستكون أداة تمكن من الإبقاء على الوصاية وتبريرها ووسيلة نتيج المجال أمام الإنتقائية السياسية والإدارية البيروقراطية في التعامل مع المجالس الجهوية.

ومن منطلق ما سبق، لا يمكن سوى القول أن النموذج المغربي للجهوية، وإذا أرادها المغرب حكمة ترابية حقيقية، يجب أن يكون نتاجا للعبقريّة المغربية وللهندسة الوطنية، وأن يتوافق مع الشخصية المغربية ومع التطلعات المشروعة للأمة وتنمين المنجزات المحققة والوقوف على الإختلالات والفوارق القائمة في ميدان التنمية الجهوية وعلى سبل مواجهتها. ولعل هذا يعني من

- محمد اتركين: "النخب المحلية والجهوية المتقدمة، الأبعاد والدلالات السياسية"، منشور على موقع مرايا بريس.¹

² - محمد ابو بوثينة: "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي - يونيو 2000، ص 79.

³ - انظر تقرير الجهوية المتقدمة الكتاب الاول، باب "أفاق تفعيل المشروع"، ص 14-15.

بين ما يعني أنه بقدر ما يجب الابتعاد عن نسخ تجارب الآخرين، لأنها ثمرة مركبة لعوامل تاريخية وسياسية واجتماعية وسياسية وسوسيو- ثقافية أخرى، بقدر ما يجب الاستئناس بها والتعرف على مضامينها ونتائجها في الميدان لاستنباط تصور وطني حقيقي يلائم الشخصية المغربية والكيان الوطني والطموحات المشروعة للأمة.

إن الجهوية كسياسة تديرية للترشيد والتنمية وكنمط من التفكير والتخطيط الداعم للديمقراطية واللامركزية والحكمة الترابية، لا بد، لكي تكون منتجة وناجحة، أن تتوفر لها مجموعة من الشروط البشرية والتنظيمية والمالية الضرورية والمناخ السياسي والثقافي والإجتماعي المناسب، أي مجمل المعلومات الكفيلة بنقلها من الخطاب إلى الفعل والممارسة، وتحويلها من مبادئ وقيم وأهداف وترتيبات إدارية واقتصادية ومسطرية إلى ممارسة، أي سلوك ديمقراطي وعملي.

ومما سبق، يتضح بجلاء العلاقة الجدلية بين كل من الجهوية المتقدمة والحكمة الترابية، فلا يمكن الحديث عن جهوية متقدمة ناجعة وناجحة في معزل عن الحكمة المحلية؛ كما لا يمكن الحديث عن الجهوية المتقدمة في المغرب دون وجود الحكمة الترابية. فكل منهما يكمل الآخر؛ فالجهوية المتقدمة هي المفتاح الذي سيمكن المواطن المغربي من أن يفتح باب التمتع بالحكمة الترابية على مصراعيه، وبعبارة أوضح، فالحكمة الترابية هي الميدان والجهوية المتقدمة هي الوسيلة.

ثانيا: مستلزمات الحكمة الترابية من نظام اللاتمرکز الإداري.

إن إمكانات الحكمة الترابية في أفق اللاتمرکز الواسع بالمغرب كثيرة ومتعددة وذات أهمية ومكانة كبرى لاستكمال صرح الإدارة المحلية؛ فإذا كانت الحكمة الترابية هي الغاية، فإن اللاتمرکز الإداري يعد الوسيلة لتحقيق تلك الغاية. لذلك، فقد أجمع الباحثون والمهتمون بموضوع الجهة على الدوام أن الحكمة الترابية وفي إطارها اللامركزية الجهوية، أصبحت البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية بحيث تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على تحقيق توازن بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري؛ وبعبارة أخرى، وإذا كانت الجهوية المتقدمة مربوطة ومرهونة بمسألة اللاتمرکز في القرار والسلطة، فإن إيجاد أجوبة محلية خلاقة

للقضايا المغربية الكبرى وفي المستوى المطلوب لا يحتم النهوض بالجهوية المتقدمة المرتقبة فقط، بل لا بد من تكريس وترسيخ إصلاحات عميقة في إطار اللاتمرکز الإداري أو ما يمكن أن نسميه، بعبارة أوضح، منطلقات إرساء اللاتمرکز المنشود للحكمة الترابية بالمغرب.

أ - ممكنات الحكمة الترابية في أفق اللاتمرکز الواسع.

اجتمعت لجنة الجهات المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية بعد قرب انتهاء أشغال المناظرة، وبعد أن تم التأكيد على أهمية اللامركزية الجهوية التي ما فتئ المغرب يقويها كإستراتيجية جديدة للتنمية المحلية وفي إطار الاقتراحات والتوصيات التي كانت مطالبة بإبداءها قصد الإرتقاء والنهوض بالتجربة الجهوية، أكدت اللجنة على أنه لا جهوية ولا ديمقراطية ولا حكمة ترابية (رغم كون المصطلح لم يكن متداولاً آنذاك) بدون تكثيف الجهود من قبل الوزارات والإدارات المركزية المختلفة في ميدان اللاتمرکز الإداري؛ فهذا الأسلوب، إلى جانب بعض الأمور الأخرى، هو الذي من شأنه إنجاح السياسة الجهوية بالمغرب وجعلها في مستوى تطلعات المواطنين والمنتخبين الجهويين⁽¹⁾.

وفي نفس السياق، وأمام التراكمات السلبية التي عرفتھا الإدارة في ظل المفهوم القديم للسلطة خاصة على مستوى الإدارة الترابية المحلية، وأمام الضعف الذي ميز إدارة اللاتركيز بمختلف مكوناتها المادية والبشرية والتنظيمية والهيكلية والقانونية، كان لا بد من إيجاد فلسفة جديدة تتجاوز جميع مخلفات وسلبات الممارسة الإدارية السابقة وتستهدف تحقيق الحكمة الترابية؛ ومن هنا، ظهر المفهوم الجديد للسلطة كفلسفة جديدة عرف في إطارها اللاتركيز الإداري العديد من الإصلاحات قصد مواكبة بعض من متطلبات الحكمة الترابية.

إن الملك محمد السادس ومنذ إعلانه عن انطلاق التحضير لورش الجهوية الموسعة ما فتئ يؤكد على ضرورة تطوير اللاتمرکز الواسع حتى تتمكن الجهوية المنتظرة من الرقي بالتنمية المحلية وبلوغ مستوى الحكمة الترابية، فقد جاء في خطابه الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية باكادير: "...إن اعتزازنا بالخطوات الهامة التي قطعها نظامنا اللامركزي لا يعادله إلا حرصنا على تثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللاتمرکز الإداري،

¹ - اللامركزية وعدم التركيز: "أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 310 .

ومهما يكن تقدماً في مجال ترسيخ النظام اللامركزي، فإنه سيظل ناقصاً ما لم يدعمه إصلاح نظام الجهات، وبناء أقطاب جهوية متجانسة واعتماد التدبير غير المتمركز للشأن المحلي؛ لذا، نعتبر أنه قد آن الأوان للعمل على تسريع مسلسل اللاتمرکز الإداري وتوسيع صلاحياته باعتباره لازمة ضرورية لمواكبة الجهوية الواسعة التي نعمل جادين على تحقيقها... "(1).

ولقد حدد الملك ثلاثة أهداف للجهوية الموسعة، وهي ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة وتعزيز القرب من المواطن وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية(2). ولبلوغ تلك الأهداف، ركز الملك على أربع مرتكزات أساسية لا بد منها حتى تكون تلك الجهوية المنشودة بعيدة عن التقليد الحرفي للتجارب الأجنبية في الجهوية(3)، وحتى تستكمل مستلزمات الحكامة الترابية التي أطلق المشروع من أجلها أصلاً. وتلك الأهداف أبرزها المرتكز الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل(4)، ويتعلق الأمر باللاتمرکز الواسع وهو المحدد الأساسي لطبيعة الجهوية المقبلة، ذلك لأن مصطلح اللاتمرکز الواسع الذي تحدث عنه الملك غير وارد بتاتا في نص القانون المتعلق بالجهات؛ فالمصطلح الوارد في نص هذا القانون هو مصطلح "عدم اللاتمرکز الإداري"؛ ولا شك أن اللاتمرکز الواسع الوارد في الخطاب سيكون معطى جديد في المغرب. فاللاتمرکز الذي ساد التنظيم الإداري المغربي منذ الاستقلال لا يخرج عن كونه محاولة ضعيفة للتخفيف من حدة المركزية بتحويل بعض الاختصاصات للعمال ولرؤساء المصالح الخارجية مع وسائل وإمكانات للعمل جد متواضعة.

وهكذا، وجه الملك الحكومة إلى القيام بالعديد من الإصلاحات قصد تطوير نظام اللاتركيز الإداري حتى يكون في مستوى الجهوية الموسعة التي يقبل المغرب على تطبيقها. ومن بين تلك الإصلاحات التي تم التأكيد عليها ضرورة توجيه اقتراحات بشأن إحداث عمالات وأقاليم جديدة على أن تراعى في ذلك مستلزمات الحكامة الترابية الجيدة وخصوصيات وإمكانات بعض المناطق والمتطلبات التنموية لسكانها؛ بالإضافة إلى ضرورة إعداد ميثاق وطني للتركيز الإداري يتوخى

1 - انبعاث أمة: الجزء 53 ، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490 .

2 - انبعاث أمة: الجزء 53 ، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 490 .

3 - منية بلمليح: "الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91 ، يناير-أبريل 2010 ، ص 49.

4 - خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المشار إليه سابقاً. 4

إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية ويشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة. ومن جهة أخرى، يقوم على نقل الصلاحيات والموارد البشرية والمالية اللازمة للجهات في ظل المركزية.

إن الجهة، وحتى تتمكن من القيام بالدور التنموي الجديد الذي سيناط بها، يجب في البداية تعزيزها بالمصالح اللامركزية لجميع الوزارات؛ كما يجب تحديد وضعية رؤساء تلك المصالح على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقاتهم بالوزراء ولعلاقتهم بوالي الجهة⁽¹⁾. ومن جهة أخرى، لا بد من إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية بالمرور من الوصاية بمفهومها السلطوي إلى المقاربة التعاقدية مع ضرورة توفير شروط تحويل الخبرة والمعرفة والكفاءة إلى قاطرة لتحقيق قيم سياسية جديدة تضمن استدامة التنمية الترابية. وفي الإطار ذاته، لا بد من تجاوز التدبير البيروقراطي والمرور إلى التدبير الديمقراطي، وذلك بمنح اختصاصات وسلط واضحة لجميع مكونات الإدارة الترابية للدولة سواء تعلق الأمر بسلطة ممثلي الدولة (الولاة والعمال) أو سلطة ممثلي الوزارات المختلفة (رؤساء المصالح اللامركزية)⁽²⁾.

إن النقطة المركزية الأولى التي ينبغي مراعاتها في نظام عدم التمرکز الإداري على المستوى الجهوي هي توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، بحيث ينبغي أن يصبح اللاتمرکز هو القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة، مما يسمح بتفعيل الحكامة الترابية المبنية على مبدأ التفريع ومبدأ الثنائية الفاعلة، وذلك بتوزيع الاختصاصات والسلطات بين المستوى اللامركزي والمحاور اللامركزية المختلفة؛ كما أن مفهوم اللاتمرکز الجديد، باعتباره واسعا ومتقدما ينبغي أن يحقق ذلك على مستوى الاختصاصات والصلاحيات وعلى المستوى الجغرافي أيضا، وذلك بتوسيع الجهات الحالية وجعلها أكثر قدرة على تحمل الأعباء المختلفة للتنمية.

ب - منطلقات إرساء اللاتمرکز المنشود للحكامة الترابية.

تعتبر الحكامة الترابية في المغرب كهدف مبتغى من جميع السياسات العمومية المحلية وكمستقبل واعد تنتظره جميع المكونات الوطنية من سياسيين وأكاديميين، بل وجميع المواطنين،

1 - الغيوي الشريف: "الجهة: المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52، 2006، ص 55
2 - مؤسسة عبدالرحيم بوعبيد بتعاون مع مؤسسة فريديريش ايبغث: مائدة مستديرة حول موضوع الجهوية الموسعة تحت عنوان "مشروع الجهوية: من المبادئ إلى التنفيذ" وذلك يوم الجمعة 24 شتنبر 2010 بالمعهد الوطني للتهيئة والتعمير بالرباط.

إحدى النتائج المستهدفة من الجهوية المتقدمة واللاتمركز الواسع، إلا أن هذا المبتغى لا يمكن تحقيقه إلا برد الاعتبار لأسلوب اللاتركيز الإداري عن طريق مجموعة من التدابير المطلوبة لتفعيل هذا الأسلوب تفعيلًا حقيقيًا ومنهجية أخرى، فإن قيام الإدارة الترابية بأدوار جديدة وطلائعية للمشاركة في مسلسل تدعيم الديمقراطية المحلية رهين بمنطلقات ضرورية لتحقيق الحكامة في مجال عدم التركيز الإداري.

هذا، وتعد الإدارة الترابية للدولة بمثابة العمود الفقري للفعل العمومي والأداة المحورية التي بواسطتها تتواصل السلطة المركزية مع مختلف المكونات المحلية. فمجموع المصالح اللامركزية للوزارات والإدارات المركزية هي التي تشكل الوجه الحقيقي لنجاح الدولة أو فشلها. فصلاح هذه الأخيرة من صلاحها وفسادها من فسادها، حيث أن القيمة الحقيقية للإدارة والمحدد الذي ينسق ويجمع كل الفاعلين العموميين، بما في ذلك الدولة بمختلف مكوناتها المركزية واللامركزية ومسؤولي وممثلي القطاع الخاص والمواطنين، هي تلك الخدمات والوظائف التي تؤديها الإدارة الترابية للدولة.

لقد بات تكريس مسألة الحكامة الترابية يعتبر مطلبًا ضروريًا في الوقت الراهن وهو الأمر الذي يتطلب من المغرب أن يخطو خطوات جريئة وشجاعة إلى الأمام في جميع الميادين التي يمكن أن تساعد على تحديث نظام اللاتمركز الإداري؛ ولكن قبل ذلك، فإن المسألة تقتضي بالإضافة إلى وجود إرادة سياسية واضحة من خلال التعبير عن الرغبة في الإصلاح ضرورة القيام بسياسة ملموسة واقعية تتبنى منظور آخر للتركيز⁽¹⁾. وتتوخى المنفعة العامة على المستوى المحلي والجهوي وتبين استعدادًا كاملاً للمراجعة وإعادة النظر في العديد من الأنماط العلائقية التي كانت سائدة في السابق. ولعل من أبرز تلك العلاقات التي تحتاج إلى إصلاحها وإعادة نسجها بخيوط وروابط جديدة هي الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة العامل، فقد عرفت تلك العلاقة في

¹ - وزارة الداخلية: "أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية" مرجع سابق، ص 15 .

المغرب العديد من العوائق والصعوبات في السابق مما أدى إلى تعدد المتدخلين على المستوى المحلي الأمر الذي سبب عرقلة حقيقية لاتخاذ القرار المطلوب في الوقت المناسب⁽¹⁾.

ولا بد من الإشارة إلى أن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة في مجال عدم التركيز الإداري بالمغرب لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تضاف إلى الموجودة ولا في تفريخ هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل لا بد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة؛ وبناء عليه، ومن أجل تفعيل الإجراءات المتعلقة بعدم التركيز وجعلها فعلية وفعالة، أصبح من الضروري اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في سياسة عدم التركيز الإداري⁽²⁾ بعيدا عن التدرجية والارتجالية التي درجت السلطات العمومية على اعتمادها في الإصلاح. فالإصلاح المنشود ليس ذلك الذي يتم في شكل تدخلات وإجراءات متباينة من حين لآخر كلما دفعت الحاجة إلى ذلك؛ أو ذلك الذي يتم عن طريق قرارات منعزلة فردية لا علاقة بين بعضها البعض؛ بل إن الإصلاحات القمينة بتصحيح مسار اللاتركيز الإداري هي تلك التي تتسم بالتتابع والاستمرارية وتتميز بطول النفس والعمل الجدي والمتواصل.

إن أزمة سياسة اللاتركيز الإداري بالمغرب ليست أزمة إستراتيجية فقط، بل هي أزمة حكاممة أيضا؛ فنتيجة للمنطق المركزي المتحجر الذي كان سائدا في المغرب منذ الاستقلال، تم اعتبار المصالح اللامركزية للوزارات دائما مجرد أدوات تنفيذية، الأمر الذي أدى إلى تفشي سلوكات ومظاهر عمقت من أزمة اللاتركيز الإداري وزادته نقسا إلى نقصانه؛ ومن هنا، جاءت الضرورة إلى اعتماد المنطق التشاركي بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية أو بين هذه الأخيرة والوحدات اللامركزية⁽³⁾.

وخلاصة القول، فإن قراءة موضوعية للتجربة المغربية في ميدان الإدارة والتدبير، لما يزيد عن خمسين سنة بعد حصول المغرب على الإستقلال، تظهر على أن هناك تطورا في علاقة الدولة بالمجتمع من خلال سعي الدولة إلى إرساء أسس نظام إداري محلي، غير أن البحث في الإشكاليات

¹ - Anas BEN SALAH ZEMRANI: "Décentralisation et déconcentration au service de la promotion de l'investissement industriel local: développement et stabilité" politiques de décentralisation et développement industriel local: actes du colloque international organise a la faculté de droit de Marrakech les 10 et 11 novembre 1993 : p62.

- محمد لموشي، مرجع سابق، ص 206.

³ - محمد حنين: "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2007، ص 111.

التي يطرحها موضوع الحكامة الترابية بين اللاتمرکز الإداري والمسألة الجهوية كصورة راقية لهذا النظام وكيفية مقاربتها من قبل السلطات العمومية في إطار المشاريع الإصلاحية، تؤدي الباحث إلى الخروج بخلاصة مركزية مضمونها أن المغرب لم يعرف سعيا ممارساتيا حقيقيا نحو الحكامة الترابية، وإنما كان يعمل على إحداث أدواتها، حسب متطلبات الظرفية ووفق نظرة تغطي عليها الإرتجالية والروتينية والنمطية.

أما الإختلالات التي راكمتها ممارسة ما يقرب عن ستين سنة من سياسة ناقصة غير مكتملة في ميدان الإدارة المحلية بالمغرب، فإنه لا يمكن الخروج منها بتلك الإصلاحات والترميمات المألوفة، والتي كانت تقتضي دائما بأنه كلما اختل جانب من جوانب الإدارة، يتم اللجوء إلى ترقيعات بسيطة لإكمال المسيرة ولو إلى حين؛ بل لا بد من إستراتيجية إصلاحية شاملة ومتكاملة أو ما يمكن أن نسميه ثورة أصلحية حقيقية، بحيث ينبغي مراجعة وإعادة النظر في كل ما من شأنه أن يحول دون قيام حكمة ترابية فعالة ومجدية وناجعة قصد تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة والمنشودة. كما يجب العمل على تجاوز جميع الإكراهات والصعوبات التي تم تسجيلها في السابق، لا سيما وأنها في معظمها ترتبط بالإرادة وبالعنصر البشري.

الفصل الثاني: تدبير نظام اللاتمرکز الإداري وآفاقه.

لقد أتى الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بمجموعة من المستجدات تهدف إلى ترشيد عمل الإدارة المحلية وإقرار منظومة متكاملة لنظام عدم التركيز، ويتجلى ذلك على الخصوص في تأهيل هيكلية تدبير هذا النظام (المبحث الأول) ومدى تجسيده لعلاقة وطيدة بينه وبين الجهوية المتقدمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تأهيل هيكلية تدبير نظام اللاتمرکز الإداري وتحديث الإدارة الجهوية من خلال ميثاق اللاتمرکز الإداري.

لقد جاء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بهدف تطوير نظام اللاتمرکز في مختلف جوانبه سواء من حيث أسسه وآليات وهيكلته، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى الإختصاصات التي منحها الميثاق للولاية اتجاه المصالح اللامركزية من خلال التطور الدستوري والتنزيل التنظيمي (المطلب الأول)، لنتناول بعد ذلك مميزات التدبير التعاقدية من خلال هذا الميثاق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإختصاصات الممنوحة للولاية اتجاه المصالح اللامركزية بين التصور الدستوري والتنزيل التنظيمي.

فكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا، أخذ اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة بالمغرب شكل الإجراءات الموكب للتنظيم الترابي اللامركزي، الشيء الذي أدى إلى وجود مفارقة بين مسار اللامركزية واللاتمرکز الإداري. فعوض أن يسبق هذا الأخير ورش الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله كإجراء للمواكبة وليس كإصلاح ضروري للحكومة الإدارية لمسايرة تطور المجتمع والنهوض بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية للبلاد، والإستجابة بنجاعة، على أساس مبدأ القرب، لتطلعات المواطنين والفاعلين الإقتصاديين⁽¹⁾.

ويعزى البطء الحاصل على مستوى مسار اللاتمرکز الإداري إلى القواعد التي كانت تحكم تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، حيث كان يتم

(1) - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015، ص 17.

توزيع الاختصاصات وفق تقنية تفويض التوقيع، عكس التجارب المقارنة التي كانت تعتمد تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات "التجربة الفرنسية نموذجاً"، الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على أداء المصالح اللامركزية وجعلها غير قادرة على التفاعل بشكل إيجابي مع متطلبات المواطنين وشركاءها الاستراتيجيين، ونخص بالذكر الجماعات الترابية. لكن الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الصادر حديثاً⁽¹⁾ جاء ليغير القواعد التي سيطرت لوقت طويل على تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، من خلال الانتقال إلى تقنية تفريع الاختصاصات عوض الإكتفاء بتفويض التوقيع.

ومن أجل ذلك، نص الميثاق السلف الذكر على أن من بين المبادئ التي يقوم عليها اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة "التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها" الشيء الذي سيمكن المصالح اللامركزية من التوفر على السلط والوسائل والاستفادة من تحويل الإعتمادات (انظر التبويب الجديد للميزانية العامة وفق القانون التنظيمي رقم 13.130 المتعلق بقانون المالية).

وأمام هذا التحول الحاصل في علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية، تظهر الحاجة لوجود مؤسسة ترابية قادرة على تنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى الجهوي والإقليمي وتتبعها والسهر على حسن سيرها. وقد أسند هذا الاختصاص وفق منطوق الفصل 145 من الدستور لولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم .

وعلى اعتبار أننا سنتطرق للأدوار الممنوحة للولاية اتجاه المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى المحلي، فمن البديهي أن نبحت في جذور هذه المؤسسة التي يعود ظهورها إلى سنة 1981 بالدار البيضاء⁽²⁾، ولم تحظ بتأطير قانوني مباشر لمهامها على غرار العمال الذين يتوفرون على ظهير يحدد اختصاصاتهم⁽³⁾، بل حتى الدساتير السابقة، لم تكن تشر لمصطلح الوالي، وإنما تكفي بالإشارة لمصطلح العامل.

(1)- مرسوم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، الصادر بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6738، الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018)، ص 9787.المشار إليه سابقاً.

(2) - سعيد النازي: "الوالي في إطار الهوية المتقدمة"، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى سنة 2016، ص 8.

(3)- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المتعلق باختصاصات العمال، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3359، الصادر بتاريخ 16 مارس 1977، ص 767. المشار إليه سابقاً.

ويحسب للدستور 2011 الإشارة أول مرة لمصطلح الوالي، وبالتالي، دسترة هذه المؤسسة⁽¹⁾؛ وهذا فيه نوع من التبسيط والتوضيح، لكون مصطلح الوالي يختلف عن مصطلح العامل من حيث الدلالة القانونية. فالوالي لا يشكل إطاراً ولا درجة وإنما هو مهمة، يعين صاحبها إذا توفرت فيه الشروط اللازمة بواسطة ظهير شريف خلال المجلس الوزاري باقتراح من رئيس الحكومة أو بمبادرة من وزير الداخلية⁽²⁾.

وتظهر لنا أهمية مؤسسة الوالي في علاقتها بالمصالح اللامركزية من خلال جعل سياسة اللاتمركز الإداري تقوم على مرتكزين أساسيين: الأول يهم الجهة، والثاني يخص المكانة البارزة لمؤسسة الوالي من خلال تكرار مصطلح الوالي ضمن الميثاق ما يقارب تسعة وعشرين (29) مرة، وهذا الأمر ليس من محط الصدف، وإنما يمكن توظيفه كدليل على أهمية هذه المؤسسة ضمن معادلة اللاتمركز الإداري بالمغرب.

وسنحاول أن نبرز فيما يلي المرتكزات التي يقوم عليها اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والسهر على حسن سيرها (الفقرة الأولى)، ثم سنعمل على دراسة وتحليل منهجية تنزيل هذه الاختصاصات وفق منظور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرتكزات التي تقوم عليها اختصاصات الولاية اتجاه المصالح اللامركزية للدولة.

سننظر في هذه الفقرة إلى الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة (أولاً)، ونفس الأمر بالنسبة لاختصاصاتهم في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية (ثانياً).

(1) - إيمان الداودي: "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، يناير - فبراير 2013، ص 69.

(2) - المادة الأولى من الظهير الشريف رقم 10867 في شأن هيئة رجال السلطة الصادر بتاريخ 17 رجب 1429 (31 يوليوز 2008) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5677 الصادرة بتاريخ 27 شوال (279 أكتوبر 2008).

أولاً: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة.

إن ممارسة الولاية لإختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة ليس وليد اليوم أو ظهر مع إحداث هذه المؤسسة، فقد مورس هذا الإختصاص حتى قبل إحداث هذه المؤسسة، من طرف عمال العمالات والأقاليم؛ وما يؤكد هذا الطرح، النصوص القانونية التي صدرت من أجل تنظيم اختصاصات العمال ومتصرفي وزارة الداخلية.

وهنا نجد ظهير 20 مارس 1956، المتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال ينص على مهمة العمال اتجاه المصالح الخارجية (المصالح اللامركزية حالياً). وجاء بعد ذلك ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، ونص على مهمة العمال في تنسيق أعمال المصالح الخارجية، وكرس ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العمال هذا الإختصاص لصالح عمال العمالات والأقاليم .

كما تجب الإشارة إلى أن اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية قد تمت دسترته منذ دستور 1962؛ لكن دستور 1996 جاء وحذف مصطلح تنسيق أعمال المصالح اللامركزية وعوضه بمصطلح تدبير المصالح اللامركزية، غير أن ذلك لم يؤثر في النصوص المنظمة لاختصاصات العمال التي ظلت تضم في طياتها اختصاصهم في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية. وعاد دستور 2011 بمصطلح التنسيق، ورهن تطبيق هذا الإختصاص من طرف الولاية والعمال، ويحسب للدستور 2011، كما سبق وأشرنا، دسترة مؤسسة الوالي.

هذا، ويعتبر مفهوم التنسيق في مجال اللاتمرکز الإداري مفهوماً مركباً، يضم في طياته عدة مفاهيم للدلالة على التنسيق، حيث يتم توظيف مفاهيم ذات صلة بأهداف التنسيق وتارة مفاهيم تتصل بالمنسق ذاته، وتارة أخرى، مفاهيم من أجل الدلالة على الآليات المستعملة من قبل المنسق

لتحقيق الأهداف المرجوة من التنسيق(1).

فالمفاهيم المرتبطة بأهداف التنسيق والقريبة من المفهوم الضيق له يمكن اختزالها في الإنسجام والتناغم والتناسق والتماسك والمطابقة والتنظيم والتوحيد والتأطير. أما المفاهيم المتصلة بالمنسق ذاته، فيمكن ردها إلى مفاهيم الرئاسة والقيادة والولاية. في حين، تتمحور المفاهيم التي تدل على آليات التنسيق والمستخدم من قبل المنسق لتحقيق أهداف التنسيق حول مفهوم السلطة، أي سلطة التوجيه والتقرير والتنفيذ والوصل والربط والاطلاع والمراقبة والمواكبة والإشراف والتتبع والتقييم والحث والتقويم والتأديب.

وأساس إسناد هذه الإختصاص للولاية، جاء لضمان وحدة وفعالية الدولة على المستوى الجهوي. فالمصالح اللامركزية لا يمكن أن تشتغل بدون تناسق في التدخلات الإدارية الترابية، وهنا يظهر الدور المحوري للوالي، الذي سيؤمن، من خلال التنسيق، الحد الأدنى من الوحدة في التدبير الترابي للقطاعات الوزارية(2).

ثانياً: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية للدولة.

يعتبر اختصاص السهر على حسن سير المصالح اللامركزية للدولة والمسند إلى الولاية من الإختصاصات التي ظهرت كذلك حتى قبل إحداث مؤسسة الوالي، حيث جاء في ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بتحديد اختصاصات العمال(3) أن مهمة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية ستسند للجنة التقنية ويدخل في إطار حسن سير المصالح اللامركزية عمل ممثل السلطة المركزية (الوالي أو العامل) على ضمان السير العادي للمرافق العمومية في إطار القواعد الأساسية التي تنظم عمل المرافق العمومية والمتمثلة في المساواة والاستمرارية والملاءمة.

لكن اليوم مع دستور 2011، أصبح الحديث عن المبادئ والمعايير التي تحكم عمل المرافق

(1) - المكي السراجي: "مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، يوليو- غشت 2013، ص 40.

(2) - إيمان الداودي، مرجع سابق، ص 74.

(3) - الفصل السادس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المتعلق باختصاصات العمال، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977)

العمومية، من أجل التطبيق السليم لاختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية للدولة. فشيء طبيعي أن يتم تأهيلهم لتطبيق مقتضيات الفصل 154 من الدستور، والذي جاء فيه: " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات فيولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في أداء الخدمات، حيث تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أثارها الدستور".

وبناء على ما سبق، يمكن للولاية في إطار ممارستهم لاختصاص السهر على سير المصالح اللامركزية أن يباشروا الإختصاصات التالية⁽¹⁾.

- تقييم أداء المصالح اللامركزية؛

- اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين أداء المصالح اللامركزية؛

- تذليل جميع الصعوبات التي من شأنها أن تعرقل السير العادي للمصالح اللامركزية؛

- توفير الحماية والأمن والنظام للمصالح اللامركزية... الخ.

الفقرة الثانية: منهجية تنزيل الإختصاصات الدستورية الممنوحة للولاية

اتجاه المصالح اللامركزية للدولة وفق منظور الميثاق.

لقد اعتمد الميثاق الوطني للامركز الإداري على آليات مؤسساتية من أجل مساعدة الولاية في ممارسة اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها. ويتعلق الأمر باللجنة الجهوية للتنسيق (أولا) والكتابة العامة للشؤون الجهوية (ثانيا). والحقيقة التي يجب الإشارة إليها أن هذه الآليات المؤسساتية مقتبسة من التجربة الفرنسية، حيث تضع رهن إشارة المحافظ بفرنسا، وتحت سلطته، آليات مؤسساتية دورها مواكبة وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية؛ والأمر يهم اللجنة الإدارية الجهوية « Comité de L'Administration Régionale (CAR) »، والكتابة العامة للشؤون الجهوية « Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

(1) - المكي السراجي، مرجع سابق، ص 45.

» (SGAR). لذا، سنقوم فيما يأتي بدراسة مهام وبنية اللجنة الجهوية للتنسيق، ونفس الأمر بالنسبة للكتابة العامة للشؤون الجهوية.

أولاً: دراسة في بنية ومهام اللجنة الجهوية للتنسيق.

من خلال المرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، والتي تطرقنا إليها أعلاه، يمكننا من خلال قراءة مقتضيات المنظمة لمهام اللجنة الجهوية للتنسيق أن نميز بين المهام التي تصب في قناة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والمهام التي تصب في قناة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية (1) والتي يمكن تلخيصها في ما يلي:

* المهام المندرجة في إطار تنسيق أعمال المصالح اللامركزية:

- العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي؛
- العمل على تحقيق الانسجام والإلتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية؛
- تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي؛
- مواكبة برامج ومشاريع الإستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها؛
- إبداء الرأي بشأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا سيما الجهات؛
- إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛
- دراسة وإبداء الرأي في شأن مشاريع الإتفاقيات والعقود المتعلقة بتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة للبرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو

(1) المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

إحدى هيئاتها.

* المهام الممارسة من قبل اللجنة والمندرجة في إطار السهر على حسن سير المصالح اللامركزية:

- العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللامركزية للدولة؛

- إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للإستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاماً مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛

- إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الإعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية.

ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى ملاحظة سبق للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي أن أشار إليها في تقريره الموضوعاتي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، حيث أشار التقرير المذكور لضرورة إحداث أجهزة الحكامة الترابية (تحت رئاسة ولاية الجهات) من أجل تنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، الشيء الذي تحقق اليوم بإحداث اللجنة الجهوية للتنسيق التي تضم في تركيبها (العضوية الدائمة)، أبرز صناعات القرار الأساسيين على المستوى الترابي، لكن هناك من يرى أن واضعي النص قد خالفوا رأي المجلس، بخصوص تخصيص مكانة في هذا الجهاز لممثلي الجماعات الترابية، ونخص بالذكر رؤساء المجالس الجهوية (1). لكن الميثاق مكن الولاية من تدارك الأمر، من خلال تمكينهم من توجيه الدعوة لأي شخص ذاتي (رؤساء المجالس الجهوية نموذجاً) أو اعتباري، من أجل حضور اجتماعات اللجنة بصفة استشارية، إذا كانت هناك فائدة في حضوره.

(1) - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015، ص 82.

ثانيا: دراسة في المهام المسندة للكتابة العامة للشؤون الجهوية.

تعتبر الكتابة العامة للشؤون الجهوية من الآليات المؤسساتية الموضوعة من أجل مساعدة الولاية في القيام باختصاصاتهم اتجاه المصالح اللامركزية للدولة، فقد نص الميثاق أن هذه البنية يرأسها تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية⁽¹⁾. ولقد حدد الميثاق مهام ثابتة تمارس من قبل الكاتب العام للشؤون الجهوية ومهام متغيرة تنجز وفق طلب الوالي .

فبخصوص المهام الثابتة، فهي على النحو التالي:

- التنسيق والمواكبة اللازمة لمساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته تجاه المصالح اللامركزية؛
- تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهل على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛
- إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والهيئات العاملة بالجهة؛
- إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق، إلى اللجنة الوزارية للامركزية الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة .

ووفق لما أشرنا إليه سابقا، فإن فكرة إحداث الكتابة العامة للشؤون الجهوية بالمغرب، مستمدة من التجربة الفرنسية، حيث يعود تاريخ إحداث هذه البنية بفرنسا إلى سنة 1964 وكانت تحمل تسمية المهمة الجهوية « Mission Régionale » ، وخلال سنة 1982، طرأ تحول على مستوى التسمية لتصير الكتابة العامة للشؤون الجهوية « Secrétariat Général pour les

(1) - المادة 33 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركزية الإداري.

« Affaires Régionales (SGAR)، وتلتقي الكتابة العامة للشؤون الجهوية في التجربة المغربية، مع نظيرتها الفرنسية، في طبيعة المهام المسندة للكاتب العام للشؤون الجهوية، حيث في التجربة الفرنسية يمارس الكاتب العام هو الآخر مهمة الكتابة الدائمة للجنة الإدارية الجهوية وتنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية...الخ.

وقصد مد يد المساعدة للكاتب العام للشؤون الجهوية في المهام المسندة إليه، وضع الميثاق رهن إشارته أطر وأعوان، على أن يتم تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية بقرار صادر عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد عرضه على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

وفي هذا الصدد، نرى أنه يرجح بقوة الأخذ بالنهج الذي اتبعته التجربة الفرنسية في تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، فمثلاً تضم الكتابة العامة للشؤون الجهوية لجهة « Hauts de France »، إلى جانب الكاتب العام ومساعديه، قطبين أساسيين: القطب الأول يختص بتحديث عمل المصالح اللامركزية، وقطب ثانٍ يختص بتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية.

ولقد أسند المشرع للكتابة العامة للشؤون الجهوية مهمة إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق إلى اللجنة الوزارية للامركزية الإداري، على أن تقوم هذه الأخيرة بإصدار تقرير سنوي حول حصيلة أعمالها يضم في جزء منه الحصيلة المنجزة من طرف اللجان الجهوية للتنسيق. ومن خلال الاطلاع على التجربة الفرنسية، تبين أن كل جهة تقوم بنشر تقرير منفرد عن حصيلة الأعمال المنجزة من قبل اللجنة الإدارية الجهوية.

ويمكن القول أن هذه الآليات المؤسساتية (الكتابة العامة للشؤون الجهوية واللجنة الجهوية للتنسيق) ستشكل إطاراً للتنسيق وإبداء الرأي حول الإستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالجهة وتقديم الإقتراحات اللازمة حول مخططات المديرية للعدم التركيز وعقود البرامج وتتبع تنفيذ مختلف

مشاريع التنمية الجارية بتراب الجهة⁽¹⁾؛ غير أن اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة والسهر على حسن سيرها لا يمارس فقط داخل هذه الآليات المؤسساتية، بل يمارس حتى خارجها، فقد ضم الميثاق في طياته مقتضيات تدل بشكل ضمني على اختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير المصالح.

ويمكن فهم منح الولاية هذا الاختصاص بالرجوع للمرتكزات التي يقوم عليها اختصاصهم في مجال السهر على حسن سير المصالح اللاممركزة، حيث قد بينا سلفاً أن هذا الاختصاص يرتكز تطبيقه على ضمان احترام القواعد الأساسية التي تنظم عمل المرافق العمومية والمتمثلة في المساواة والاستمرارية والملاءمة؛ ولكن اليوم بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011، أصبح الحديث عن المبادئ والمعايير التي تحكم عمل المرافق العمومية، ولعل أبرز هذه المبادئ "الإنصاف" في تغطية التراب الوطني الشيء الذي يؤهل الولاية من أجل ضمان الإنصاف في تغطية التراب الوطني، تقديمهم لمقترحات إحداث تمثيلات إدارية جهوية من أجل خدمة مصالح المواطنين وعموم الفاعلين الإقتصاديين .

وتظهر لنا كذلك صورة من صور اختصاص الولاية في السهر على حسن سير المصالح اللاممركزة والتي تمارس دائماً خارج الآليات المؤسساتية الموضوعة تحت رهن إشارة الولاية في هذا المجال إمكانية رفعهم لمقترحات إلى السلطات الحكومية المعنية قصد اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي من أجل تحسين أداء المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي⁽²⁾.

وفي نفس الاتجاه، يمكن القول أن إشراف الولاية على كل أشكال الدعم والمساعدة المقدمة من طرف المصالح اللاممركزة للدولة لفائدة الجماعات الترابية⁽³⁾ يندرج ضمن اختصاصاته في مجال التنسيق كون الإشراف، كما بينا سابقاً، يستخدم كألية من آليات التنسيق.

هذا، ويبدو، من خلال ما سبق، أن الميثاق الوطني للامركز الإداري قد وسع من

(1)- عبد الرفيق زنون: "الأفاق المرتقبة لميثاق اللامركز الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو-غشت 2018، ص 149.

(2)- المادة 28 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

(3)- المادة 36 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

اختصاصات الولاية اتجاه المصالح اللامركزية من آليات مؤسساتية للإشتغال لتعمل تحت إشرافهم لتذليل الصعوبات المحتملة أثناء ممارسة اختصاصاتهم اتجاه المصالح اللامركزية للدولة.

وفي هذا الإطار، يمكن الإتفاق مع الطرح الذي سار عليه الأستاذ عبد الحافظ ادمينو والذي نبه لكون هذه الإختصاصات الممنوحة للولاية قد تؤدي إلى إنتاج "مركزية جديدة"، ولكن من نوع جهوي؛ فمظاهر إنتاج هذه المركزية على المستوى الجهوي يمكن أن تظهر انطلاقاً من مساهمة الولاية في تقديم مقترحات إحداث تمثيلات إدارية جهوية إلى غاية مشاركتهم في تقييم أداء المصالح اللامركزية .

لكن، يجب أن لا نسارع في تقييم الإختصاصات الممنوحة للولاية والقول جزماً أنها ستؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة، بل يتعين ترك الأمر للممارسة القادرة وحدها على إظهار المكتسبات والإخفاقات التي ستصاحب تطبيق نص الميثاق الوطني للامركزية الإداري. هذا النص الذي أدرجته الحكومة الحالية ضمن ورش إصلاح الإدارة، وتراهن عليه بقوة إلى جانب مشاريع أخرى من أجل مراجعة وتطوير البنيات الإدارية التنظيمية بما يمكن القطاعات الوزارية والإدارات العمومية على الصعيدين المركزي واللامركزي من تحقيق الفعالية والنجاعة في وضع وتنفيذ السياسات العمومية وفي تقديم الخدمات العمومية. ويبقى أي إصلاح إداري، كما ذهب إلى ذلك الأستاذ مولاي إدريس الحلابي الكتاني، مهما كانت أهميته، عملاً ناقصاً، إذا لم يرافقه تطهير ومعالجة بعض السلوكيات المنحرفة.

لذا، فالوالي، أصبح، أكثر من أي وقت مضى، مطالب بأن يدرك مدى أهمية الإختصاصات المسندة له على مستوى الجهة، ويجب أن يتحلى بالصفات اللازمة في شخصية القائد المحنك، كما يجب على رؤساء المصالح اللامركزية للدولة ورؤساء المجالس الجهوية أن ينزحوا عن التفكير السلبي الذي سيطر لمدة طويلة على علاقتهم بالولاية، حيث اتسمت هذه العلاقة إلى وقت قريب بالتحفظ والحذر، لذا، يجب على جميع الصناع الأساسيين للقرارات الترابية أن يتحدوا لتحقيق هدف رئيس وهو التنمية المجالية وخدمة الوطن والمواطن.

الفقرة الثالثة: مظاهر التدبير التعاقدى في مرسوم اللاتمرکز الإدارى.

بالرجوع إلى مقتضيات المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإدارى، يمكن رصد أسس التدبير التعاقدى من خلال توزيع الإختصاص بين المصالح المركزية وتمثيلياتها اللامركزية (أولاً) وأيضاً، من خلال عمل هذه الأخيرة على تنفيذ السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها (ثانياً) ، وأخيراً التأسيس لشراكة قوية مع الجماعات الترابية (ثالثاً).

أولاً: نحو التأسيس لعلاقات واضحة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية:

استناداً إلى مبدأ التفريع « Le Principe de la subsidiarité »، الوارد ضمن مقتضيات المادة 8 من مرسوم اللاتمرکز الإدارى وإلى مقتضيات المادة 15 الواردة ضمن الباب الرابع المتعلق بتوزيع الإختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية للدولة والقواعد المنظمة للعلاقات بينهما، تتولى المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوى مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة؛ وكذلك، السهر على تفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية، كما أنها تعمل من أجل ضمان إلتقائية وتجانس وتناسق السياسات العمومية؛ هذا بالإضافة إلى السهر على إعداد وتنفيذ الإتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها، كما تتولى المصالح اللامركزية على الصعيد الإقليمى، طبقاً للمادة 16، تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية، وكذا إنجاز المشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الإختصاصات الموكولة إليها.

وانطلاقاً من هاتين المادتين (15 و16)، وفي قراءة بسيطة لمضامينهما، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- تكريس البعد الجهوى لسياسة اللاتمرکز الإدارى، بحيث أن المشرع قد جعل من هذا المستوى حلقة الوصل بين المصالح المركزية وتمثيلياتها الإقليمية⁽¹⁾، ويندرج هذا التوجه في

(1)- يؤكد هذا الأمر الآلية الثالثة المنصوص عليه في المادة 8 من المرسوم السالف الذكر، والتي مضمونها: "تحويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإدارى الترابى وجعلها المستوى البينى في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزى وباقي المستويات الترابية".

الرغبة في الإنسجام مع المقتضيات الدستورية لسنة 2011 التي جعلت من الجهة فضاء لبلورة السياسات العمومية⁽¹⁾، وهو الأمر الذي أكدت عليه المادة الخامسة (5) من المرسوم التي نصت على أن سياسة اللاتمرکز الإداري تقوم، بالإضافة إلى الدور المحوري لوالي الجهة على الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري وتجسيد مبدأ التفريع، وذلك من خلال جعل المصالح الإقليمية للاتمرکز الإداري مقتصرة على تنفيذ ما يبلغ إليها من مهام، وبالمقابل، تتولى المصالح الجهوية عمليات الإعداد والتوجيه والتأطير والتمهيد لتكريس الدور المحوري لوالي الجهة في التنسيق بين المصالح اللامركزة على الصعيد الجهوي والإشراف على تنفيذها للإختصاصات المفوضة إليها، وتلك التي تعهد إليها بموجب العقود والإتفاقيات التي تبرمها.

وفي هذا السياق "التكاملي" في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزة على الصعيد الجهوي والإقليمي وسعيا إلى تحقيق التعاضد في الوسائل والموارد، نصت المادة الرابعة من المرسوم على أن المصالح اللامركزة قد تكون تابعة لقطاع وزاري معين أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، وهو ما تم التأكيد عليه، بصريح العبارة، ضمن مقتضيات المادة التاسعة التي نصت على أن المصالح اللامركزة للدولة، على مستوى الجهة، أو على مستوى العمالة أو الإقليم، تتألف من:

- تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف؛

- تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

ولعل من النقط الإيجابية الواردة في مرسوم اللاتمرکز الإداري جعله لإحداث التمثيلات المشتركة أولوية في سياسة اللاتمرکز الإداري، بما سيتبع ذلك من تجميع للموارد المالية والبشرية وكذا تحقيق الإلتقائية في تنزيل التوجهات والبرامج التنموية. ولا شك أن هذه الفلسفة الجديدة قد أدت، بمناسبة التعديل الحكومي الأخير، إلى تصحيح واقع التضخم في عدد الوزارات وكتابات الدولة الذي تعرفه المملكة، والوارد تجليه في أكثر من قطاع.

إن ما يمكن أن نستشفه من هذا التوجه- إحداث تمثيلات لا مركزية مشتركة بين قطاعين

(1)- يراجع في هذا السياق الفصل 137 والفصل 143 من دستور 2011.

وزاريين أو أكثر- هو أن المجال الترابي ليس مجالاً للتدافع السياسي والعمل الانتخابي فحسب، وإنما هو مجال ينبغي أن تذوب فيه الخلافات وتتوحد فيه الرؤى ضماناً لمرافق عمومي محلي قوامه القرب والجودة وقلة التكاليف. ويشكل التعاقد، الذي جاء به مرسوم اللاتمرکز الإداري، مدخلاً للتعاون والتنسيق بين المصالح اللامركزية للدولة سواء في بعدها الجهوي أو الإقليمي⁽¹⁾.

هذا، وبالرجوع إلى ما جاءت به المادة العشرون (20)، فالسلطات الحكومية تتولى، كما سبق أن أشرنا، إعداد تصاميم مديريةية للاتمرکز الإداري، وهي التصاميم التي يتم تنزيلها على المستوى الجهوي في إطار تعاقدية بين السلطات الحكومية المعنية والي الجهة ورؤساء التمثيليات الجهوية المعنية؛ وتحدد مدة سريانها في ثلاث سنوات، وينبغي أن تراعى فيها مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية ووحدة عملها والتعاقد في الوسائل الموضوعة رهن إشارتها⁽²⁾.

ثانياً: الطابع التعاقدية لتنفيذ المصالح اللامركزية للبرامج والمشاريع العمومية للدولة.

يندرج تنفيذ المصالح اللامركزية للبرامج والمشاريع العمومية للدولة في إطار عقود البرامج « Les Contrats Programmes » والمرتكزة على تحديد الوسائل والأهداف بين الطرفين، من أجل تنزيل برامج السياسات العمومية، حيث إنها تتكلف - أي تلك المصالح - بتنفيذ البرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات المذكورة، ويتم الأمر في شكل اتفاقيات أو عقود تبرم بين الأطراف المعنية الآتية:

- الإدارة المركزية صاحبة المشروع؛

- المصالح اللامركزية الجهوية أو الإقليمية للقطاع أو القطاعات المعنية؛

- والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم؛

هذا، ويجب أن تراعى في العقود والاتفاقيات المذكورة مجموعة من العناصر والتي يمكن أن

(1)- راجع المادة 10 من المرسوم.

(2)- تراجع المادة 21 من المرسوم .

نقدم بخصوصها مجموعة من الملاحظات:

- التزامات الأطراف: لا شك أن التحديد الدقيق لالتزامات أطراف أي اتفاق أو عقد، كيفما كان نوعه، أن ينعكس بشكل مباشر على تنزيله في الواقع وعلى إمكانية تقييم أداء أطرافه، ومنه إمكانية المحاسبة والمساءلة، كما جاء بها دستور 2011، سواء في شقها الإداري(1) أم في شقها القضائي؛
- آليات مواكبة التنفيذ: يمكن تحديد قوة أي مشروع وإمكانية التنبؤ بمستوى نجاحه انطلاقاً من الآليات المعتمدة في تنفيذه وتتبعه وتعديل بعض بنوده كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ولعل هذا المدخل نحو نجاعة وفعالية الأداء العمومي يجعل من ميثاق اللاتمرکز هذا نصاً حديثاً، حاملاً لنفس تدبيري وتشاركي جديد، من شأنه الرقي بالمرفق العام في كل مظاهره ومستوياته؛
- كيفية التقييم: يشكل تقييم السياسات العمومية المدخل الرئيس لقياس أثرها على الواقع وعلى التنمية؛ وإن التنصيص على إدراج كيفية التقييم قد تساعد على تدارك الهفوات الظاهرة وخلق البدائل الممكنة لتجاوزها خاصة في مستوى التقييم المرحلي؛ وإذا كانت هذه الفلسفة التعاقدية تحكم المصالح المركزية للدولة بمصالحها اللامركزية، فإنها كذلك تحكم هذه الأخيرة بعلاقتها بالجماعات الترابية.

ثالثاً: علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية.

تتأطر هذه العلاقة ضمن مقتضيات الباب السادس من مرسوم اللاتمرکز الإداري، حيث أشارت المادة 36 منه، على أن تتولى المصالح اللامركزية للدولة تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي؛ كما تعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع كل الهيئات المذكورة، بالإضافة إلى مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة

(1). طبقاً لمقتضيات المادة 24 من المرسوم تعمل السلطات الحكومية على تقييم أداء المصالح الخارجية، ومن جملة ما تتأكد منه، مدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار الاتفاقيات أو العقود المبرمة بشأنها، تراجع المادة المذكورة.

الإختصاص الموكولة إليها، لا سيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الإستثمارية. وإن من شأن هذه المضامين أن تساهم في حل الإشكاليات التي كانت تواجه الجماعات الترابية في إعداد برامجها التنموية، وخاصة ما يتعلق منها بالولوج إلى المعلومة والتي تشكل، بدون أدنى شك، القاعدة الأساس لوضع تشخيص واضح للاحتياجات ومنه وضع تصورات وبرامج استهداف دقيقة وواضحة.

وحيث أن نجاح المسلسل اللامركزي بالمغرب يبقى رهينا بالمواكبة من قبل المصالح اللامركزية، فقد أعطى المشرع لهذه المصالح، وانطلاقا من مقتضيات المادة السادسة والثلاثين(36)، إمكانية إبرام عقود باسم الدولة مع الجماعات الترابية؛ ولعل في هذا التوجه الحث على التعاضد في الوسائل والموارد بين الفاعلين العموميين المحليين من جهة، وأيضا العمل على تحقيق الالتقائية والفعالية في تدبير الشأن العام.

وانطلاقا من هذه المعطيات، يمكن القول أن المشرع قد " توفّق " في تحقيق الإنسجام بين النصوص القانونية المنظمة لشؤون الجماعات الترابية ومقتضيات المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري الذي نحن بصدد دراسته؛ ليبقى الرهان على مناهج العمل لدى النخبة المحلية وعلى الدور الذي يتولاه الوالي أو العامل، حسب الحالة، في السهر على التطبيق السليم للقانون وتحقيق الالتقائية في الفعل العمومي، وذلك انطلاقا من الصلاحيات التي تخولها إياه النصوص القانونية المنظمة وخاصة منها مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري ومدى تفعيلها بالجدية والإحترافية اللازمتين وفي الآجال المعقولة .

الفقرة الرابعة: الدور المحوري للوالي/العامل في التدبير التعاقدى.

تعتبر مؤسسة الوالي/العامل أبرز مؤسسة فاعلة في تدبير الشأن العام المحلي؛ ورغم تبعيته، كموظف سام لوزارة الداخلية، إلا أن الوالي يتولى تمثيل الدولة على الصعيد الجهوي والمحلي، وينسق عمل المصالح اللامركزية (أولا)، ويعتبر طرفا في الإتفاقيات والعقود التي تبرمها (ثانيا).

أولاً: ميثاق اللاتمرکز الإداري وتكريس السلطات الواسعة للوالي/العامل.

مستندا في ذلك إلى مقتضيات المادة 145 من دستور المملكة لسنة 2011(1)، كرس مرسوم اللاتمرکز الإداري الإختصاصات الواسعة التي يتمتع بها الولاية والعمال في علاقتهم بالمصالح اللامركزية (2)؛ وإن كان الفصل الدستوري المذكور قد جاء أكثر تفصيلا مقارنة بالفصل 102 من دستور سنة 1996(3) الذي كان قد جعل عمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات مسؤولين عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية؛ بحيث إنه قد حصر مهمتهم، في هذه المنطقة، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها (4).

ورغم هذا " التدقيق"، فإن المرسوم، محور الدراسة، قد جعل - كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه- من مؤسسة الوالي ركيزة أساسية لسياسة اللاتمرکز الإداري، حيث نصت المادة 5 منه على أن سياسة اللاتمرکز الإداري تقوم على المرتكزين التاليين:

- الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم؛

- الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والإلتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

وانطلاقا من هذا المقتضى، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

(1) - ينص الفصل 145 من دستور 2011 على أن: "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية". يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومبرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية يقوم الولاية والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها"

(2) - انظر:

- الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 168.75.1 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل الجريدة الرسمية عدد 3359 بتاريخ 1977/03/16 الصفحة 767.

- الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.93.293 صادر ي 19 من ربيع الآخر 1414 (6 أكتوبر 1993) يغير ويتم بمقتضاه الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 1993/10/06 الصفحة 1911.

(3) - جاء في الفصل 102 من دستور 1996 ما يلي: "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين ، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية ، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية.

(4) - نقصد هنا الفصل 145 من دستور 2011.

- حديث المشرع على اللاتمركز الإداري كسياسة، وليس مجرد تنظيم، بما يعنيه ذلك من اختيارات وتوجهات كبرى، الخفي منها والمعلن؛ وتعد مؤسسة الوالي المؤهلة أكثر من غيرها للسهر على تنزيل تلك التوجهات في كل مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...، وحتى الأمنية؛

- استعمال المشرع لمفهوم "التنسيق"، ثم بعده السهر على حسن السير والمراقبة، وإن كان مدلول المفهوم الأول يحيل إلى الحرص على الفعالية والإلتقائية المشار إليها في نهاية الفقرة، فإن "السهر على حسن السير والمراقبة" يضيف طابع العمومية والشمول على اختصاصات الوالي، وهو ما قد يجعل مفهوم "سلطة الوزراء" مجرد انعكاس لما يمكن أن نسميه "مراقبة القرب" التي يباشرها الوالي؛ وفي استحضار للدور المحوري الذي أعطاه المرسوم لمؤسسة الوالي، باعتباره فاعلا أساسيا في صناعة القرار العمومي الترابي، يمكن رصد المظاهر التالية:

- الإشراف على عمل رؤساء المصالح اللامركزية للدولة (المادة 16)؛

- رئاسة اللجنة الجهوية للتنسيق، المحدثّة بمقتضى المادة 30 من هذا المرسوم؛ والتي بالرجوع إليها يظهر ما يمكن أن يسمى ب "المركزية الجهوية"، والتي تدل عليها طبيعة المفاهيم الواسعة التي تم استعمالها، من قبيل: "العمل على تحقيق الانسجام والوحدة والإلتقائية، العمل على تأمين الاستمرارية، إبداء الرأي.." دون وضع أية معايير أو مؤشرات لقياس تلك الأهداف⁽¹⁾.

والواضح أن صلاحيات ممثل الدولة على الصعيد الجهوي تبرز أكثر من خلال كونه طرفا في التعاقدات التي تبرمها المصالح اللامركزية.

ثانيا: الوالي/ العامل طرف في التدبير التعاقدي لدى المصالح اللامركزية.

في قراءة لمضامين مرسوم اللاتمركز الإداري، ولا سيما، في الشق المتصل بالفلسفة

(1)- مرسوم رقم 40.19.2 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

التدبيرية المعتمدة على التعاقد لدى المصالح الخارجية، سواء من أجل تنزيل برامج السياسات العمومية للدولة وهيئاتها أم في إطار تنزيل برامج التصاميم المديرية⁽¹⁾ القطاعية، أن مؤسسة الوالي حاضرة بكل ثقلها في هذا المقام؛ ويمكن رصد هذا الحضور من خلال العناصر التالية:

- يعتبر الوالي، بحكم القانون، طرفا في عقود تنزيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري (2)؛

- يبدي الوالي رأيه في عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، من خلال رئاسته للجنة الجهوية للتنسيق، المنصوص عليها في المادة 30؛

- يعتبر الوالي طرفا في العقود والاتفاقيات المندرجة في إطار تنزيل المصالح اللامركزية للدولة للبرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، والتي تحال مشاريعها، وجوبا، على اللجنة الجهوية للتنسيق التي يرأسها الوالي، والأمر نفسه ينطبق على العامل من خلال رئاسته للجنة التقنية⁽³⁾.

إن الحضور القوي لممثل الدولة على الصعيد الجهوي لا يقتصر فقط على كونه طرفا في العقود التي تبرمها المصالح اللامركزية، وإنما فاعلا أساسيا في تتبعها وتقييمها. فرغم أن المشرع قد أناط مسألة التقييم بالسلطات الحكومية، حينما نص في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والعشرين (24) من هذا المرسوم، على أن هذه الأخيرة يتعين عليها أن تقوم، بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح. غير أن هذا التقييم لا يتم إلا بتنسيق مع والي الجهة/ أو العامل عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع وبرامج عمومية مشتركة بين المصالح الخارجية، الشيء الذي قد يجعلنا نتساءل عن جدوى تقييم مشروع ما إذا كانت هذه العملية تتم بتنسيق مع احد أطرافه.

هذا، ويمكن القول أن عملية تقييم مشاريع عقود من هذا المستوى يمكن أن تتولاها المجالس الجهوية للحسابات تكريسا للمراقبة القضائية من جهة، وضمانا للمساواة من جهة ثانية، و لمبدأ

(1)- أنظر المادة 22 من المرسوم موضوع الدراسة.

(2)- أحدثت هذه اللجنة بموجب الفصل 5 مكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 25 من صفر 1373 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، كما وقع تغييره وتتميمه، والمشار إليها في المادة 34 من مرسوم اللاتمرکز الإداري المشار إليه سابقا.

(3)- أحدثت هذه اللجنة بموجب الفصل 5 مكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 25 من صفر 1373 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، كما وقع تغييره وتتميمه، والمشار إليها في المادة 34 من مرسوم اللاتمرکز الإداري.

ربط المسؤولية بالمحاسبة، كما جاء به دستور 2011، من جهة ثالثة.

المطلب الثاني: تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية.

يمكن الجزم بأن المستجدات الدستورية والتنظيمية للجهة تعد مكسبا هاما في تكريس البعد الديمقراطي الترابي التي من شأنها تقوية الجهوية المتقدمة وتعزيز قدرة الفاعل الجهوي في تدبير السياسات العمومية الترابية، حيث يواجه مجموعة من الإكراهات الواقعية والتحديات الكبرى التي تعيق ممارستها في تحقيق النجاعة والفعالية في تنمية التراب الجهوي.

إن تحقيق الهدف من مشروع الجهوية المتقدمة له علاقة بتحقيق التنمية بمختلف أبعادها، إضافة إلى منح الهيئات المنتخبة الصلاحيات اللازمة لتحقيق ذلك. إن الأمر يتطلب مراجعة الهندسة المؤسساتية على المستوى الجهوي بما يمكن من تحقيق الانسجام و التناسق بين السياسات القطاعية الحكومية والمخططات وبرامج التنمية الاقتصادية المعتمدة من قبيل الهيئات المنتخبة وفي مقدمتها المجالس الجهوية والتي يستوجب إعدادها وتنفيذها نهج مقاربة تشاركية بين مختلف الفاعلين والمتدخلين سواء المحليين والمنتخبين والمجتمع المدني وممثلي الإدارات المركزية على المستوى الجهوي⁽¹⁾.

هذا، وتبقى أهم متطلبات تجويد آليات تدبير الشأن العام الترابي مرتبطة بتمكين المسؤولين الترابيين عن المصالح والإدارات اللامركزية واللامركزية من سلطة أخذ القرارات الملائمة والمنسجمة مع برامج قطاعاتهم وبرامج باقي القطاعات الأخرى، وكذا وضع برامج ذات أمد طويل ومتوسط وقصير المدى، الأمر الذي يتطلب تطبيق مبدأ الإلتقائية في تنفيذ السياسات العمومية الترابية (الفقرة الأولى)، واعتماد المقاربات الحديثة في تدبير هذه السياسات من قبل الجهة (الفقرة الثانية) وأهمية أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: توظيف الإلتقائية في السياسات العمومية الترابية.

تعد إلتقائية السياسات العمومية أحد التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق

¹ - عيد الحافظ ادمينو: "التعاقد بين المديرية المركزية والمديريات الجهوية وترسيخ التدبير اللامركزي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي يونيو 2018، الصفحة 26.

الثروات على الصعيد الجهوي. وقبل أجراء هذه الإلتقائية في برامج ومشاريع محددة، يجب أولاً استحضارها على مستوى الإستراتيجيات والبرامج التنموية سواء على المستوى الوطني أو الترابي؛ وتتيح الجهوية اليوم فرصة ثمينة لتحقيق هدف الإلتقائية بين السياسات العمومية بطريقة قبلية عند إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، حيث يشكلان حجرة زاوية لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية الترابية في إطار تنزيل الجهوية بوصفهما وثيقتين للتخطيط الجهوي؛ فهما مناسبة سانحة لأجراء الإستراتيجيات والسياسات العمومية الترابية بشكل أفضل؛ لهذا، فلقد بات من الضروري ضمان مشاركة فعلية لكل المؤسسات والقوى الحية في الجهة مع احترام تام للخيارات الإستراتيجية للدولة.

وعليه، فإن التنمية الجهوية ستظل محدودة الجدوى إذا لم تركز على آليات فعالة جهوية؛ لذلك، لابد من التسريع بالتطبيق الكامل لإلتقائية السياسات العمومية الترابية مما ينتج عنها من إيجابيات وحلول ومطالب تنموية؛ وبالتالي، لا بد من ملاءمة السياسات العمومية الوطنية مع نظيراتها الترابية قصد الإستجابة لانشغالات المواطنين حسب حاجيات وخصوصيات كل جهة. وهو الأمر الذي يتطلب إسقاط إلتقائية السياسات القطاعية على المستوى الترابي (أولاً)، ثم تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين الترابيين بالجهة (ثانياً).

أولاً: إلتقائية السياسات القطاعية على المستوى الترابي.

يمثل انطلاق مسلسل الجهوية المتقدمة منعطفا هاما في المسار السياسي والديمقراطي والتنموي؛ ولعل من أبرز علاجات اختلالات تدبير السياسات العمومية الترابية هو جعل السلطة المركزية تتبنى إلتقائية السياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي قصد تلبية احتياجات مواطنيها المتعددة، وذلك في منأى عن أية نظرة ارتجالية في تدبير الشأن العام الجهوي التي قد تقف مانعا في تكريس التنمية الترابية الناجعة.

وارتكازا على ما سبق، نجد أن عددا من مقتضيات القانون الدستوري للجماعات الترابية تمنح أساسا معيارا لوضع حلول قانونية تنظيمية وعملية لمسألة التقائية السياسات العمومية على

المستوى الترابي ومن هذه المقترحات نجد⁽¹⁾:

- مبدأ التوزيع المنصوص عليه في الفصل 140 من الدستور.

- مبدأ توزيع الاختصاصات إلى اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة من الدولة إلى الجماعات الترابية على أساس أن نقل الاختصاص يكون مقرونا بنقل الموارد (المالية والبشرية خاصة) المطابقة له (الفصل 141).

- مبدأ تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الإختصاصات الذاتية لهذه الجماعات (الفصل 143).

وانطلاقا من التوصيات الهامة المثارة في إطار التقرير الذي أعدته منظمة الأمم المتحدة بالمغرب لفائدة الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة والمعنون: **"التقائية السياسات العمومية مسالك للفعل"** والصادر في يناير 2015، تشير إلى (التوصيات) تلك المرتبطة بالإطار العام للإلتقائية الوطنية والخطوط التوجيهية للسياسات العمومية ذات الطابع متعدد القطاعات خاصة على المستوى الترابي والشراكات بين الدولة والجهات وتشجيع المقاربة التشاركية من أسفل إلى أعلى. ومن الممكن استحضار أهمية هذه التوصيات على ضوء الهندسة الجديدة لتوزيع الإختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة بين الجهات وبين العمالات والأقاليم والجماعات.

وبذلك، فإن ورش الجهوية المتقدمة على المستوى العملي يجب أن يستجيب لتحديين إثنين: الأول يتعلق بتمكين الجهة من المقومات التي تجعل منها الفاعل الأساسي على مستوى التنمية الترابية، والثاني يهتم جعل الجهة كشريك للدولة في السياسات الوطنية من خلال الإختصاصات المشتركة وللوصول إلى النتائج الإيجابية قصد أجراً سياسات عمومية ترابية تعمل على تحقيق التنمية الترابية الفعالة.

¹ - مداخلة رئيس المجلس المستشارين في الندوة المنظمة من قبل فريق العدالة والتنمية بالمجلس حول موضوع: "الجهوية بين مضامين النصوص واكراهات التنزيل" بרחاب مجلس المستشارين بتاريخ 2 مارس 2017.

وتعد إلتقائية (1) السياسات العمومية الترابية المرتبطة بمجموعة من السياسات العمومية القطاعية والتي تؤثر فيها بأشكال مختلفة(2) إحدى التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق الثروات. وقبل أجراء هذا الاندماج في برامج ومشاريع محددة، يجب أولاً استحضاره على مستوى الإستراتيجيات والبرامج التنموية سواء على المستوى الوطني أو الترابي.

ومما لا شك فيه، فإن الجانب المالي يعتبر لبنة أساسية من أجل تقوية الترابط بين السياسات العمومية القطاعية قصد توحيد الرؤى والعمل على الإسقاط السليم للسياسات العمومية القطاعية على صعيد الجهة. وبالتالي، يتعين على السياسات العمومية القطاعية، أثناء برمجة المشاريع وتحديد تكلفتها، أن تخضع تلك المشاريع لمنطق منفتح ومندمج، والأساس هو أن تتوافق مع الواقع الترابي للجهات مع إدماج مشاركة المؤسسات الجهوية.

هذا، وبما أن مسلسل تنزيل الجهوية ما زال في مرحلته الأولية، فمن المناسب العمل على استكمال هذا الإصلاح وعلى وجه الخصوص ما يتعلق منه ب (3):

- إدماج قبلي لاعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام أو برامج الدولة المشتركة بين القطاعات وتعميق حضور البعد الجهوي في برمجة قانون المالية الذي يجب أن يعكس في شكل اعتمادات مالية المشاريع والعمليات المحددة على أساس التشاور باعتماد مقاربة تشاركية وتخطيط تصاعدي ومندمج، ويجسد أيضاً على أرض الواقع العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات والشراكة على أرض الواقع.

- توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويل الإعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمكن الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع، مع ترجيح تعميم عمليا

¹ - الالتقائية: «Convergence»، يمكن تعريفها بكونها تقنية تتوخى ربط العلاقة بين عدة مراكز لاتخاذ القرار (جماعة ترابية مصالح خارجية قطاع خاص) والتي تتدخل في مجال متقارب أو متطابق في أفق تطوير جودة العمل التنموي المشترك من خلال المشاريع والبرامج المنجزة والمرتبب انجازها على المستوى الوطني او المحلي بغية الخروج بمشروع واحد متكامل ومندمج ومنسجم وذو مردودية.

² - محمد بوكطب و نور الدين الحجاجي: "السياسات العمومية اللامركزية واللامركزية: الميدان والوسيلة"، مجلة العلوم السياسية - العدد شتاء-ربيع 2016، ص: 47.

³ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي " حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، إحالة ذاتية رقم 22- 2016 ، ص: 86.

افتحاص الأداء والنتائج والمراقبة البعدية لقياس احترام القواعد وآثار العمليات المنجزة.

وفي إطار الإنفتاح على التجارب المقارنة بخصوص إتقائية برامجها التنموية المركزية مع المجال التربوي الذي يمتاز بخصوصية ما، فإن فرنسا مثلاً عمدت إلى إنشاء مجالس جهوية ذات بعد اقتصادي واجتماعي وبيئي في كل الجهات 13 قصد تحقيق الإتقائية الحقيقية للبرامج والمشاريع المتعلقة بالتنمية الترابية.

وجدير بالذكر أن التّقائية السياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي تتطلب تفعيل ميثاق اللاتمرکز الإداري حتى يتسنى للجهة توفرها على إدارة جهوية تتمتع بسلطات تقريرية في إطار اللاتمرکز، وذلك من خلال إحداث مديريات جهوية معززة بموارد بشرية ذات جودة ووسائل مالية ومادية كافية؛ ويتعين أن تنتظم هذه الإدارة الجهوية في أقطاب إدارية لا ممرزة كلما أمكن، وذلك من أجل ترشيد استعمال الوسائل وتقليص النفقات.

لذلك، خرج المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي في تقريره المعنون بمتطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات اندماج السياسات القطاعية في سنة 2016 بالعديد من التوصيات التي من شأنها أن تنهض بالتنمية على المستوى الترابي في إطار إتقائية السياسات العمومية الوطنية مع السياسات العمومية الترابية وذلك بالعمل على:

- استغلال الفرصة الثمينة المتمثلة في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب واعتبارهما منطلقاً لتحقيق الاندماج والإنسجام بين السياسات القطاعية والإستفادة من التشاور والحوار البناء وتبادل الأفكار والرؤى الذي يصاحب عملية إعدادهما من خلال إشراك كل الفاعلين الإقتصاديين والمجتمع المدني المنظم (الجمعيات المهنية والنقابات والجمعيات العاملة في مجال الإقتصاد الإجتماعي والتضامني).

- النهوض باندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات وتعميق حضور المقاربة الجهوية والمقاربة الترابية في

برمجة قوانين المالية، ذلك لأن هذه الأخيرة يجب أن تجسد، في شكل اعتمادات مالية، العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الإختصاصات والشاركة مع الدولة من أجل إنجاز البرامج والمشاريع التي تم تصورها وإعدادها بكيفية مندمجة على مستوى الجهة وعلى أساس تخطيط تصاعدي.

- توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويل الإعتمادات بين فصول الميزانية مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع.

- النهوض بإدماج أفقي وقبلي للإعتمادات المالية بالتفكير في تنظيم الإجتماعات المشتركة بين القطاعات المخصصة لتحديد وبرمجة إعتمادات الميزانية وتوجيهها لتدارس البرامج والعمليات التي تتطلب التنسيق بين القطاعات.

وخلاصة القول، فإن إلتقائية السياسات العمومية القطاعية على الصعيد الترابي تتطلب تكريس اللاتمرکز الإداري الذي يعتبر آلية ناجعة لتوضيح علاقة الدولة بالجهات واعتماد آلية التدبير التعاقدية، ذلك لأن تطور اللامركزية في المغرب يتطلب وجود من يمثل الدولة على الصعيد الترابي أن تكون له دراية بحاجيات المجال الترابي الجهوي وله صلاحية أوسع لاتخاذ القرار.

ثانيا: تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين الترابيين بالجهة.

إن الوصول إلى التنزيل الفعال للجهوية المتقدمة يتطلب الإعتماد على رؤية الأطراف المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية، باعتبارها ركيزة أساسية لتحسين مردودية كل الفاعلين. وبالتالي، فإن نجاح السياسات التنموية على المستوى الجهوي وتفعيلها يستدعي التنسيق بين الفاعلين المؤسساتيين في الجهة للوصول إلى المردودية الناجعة المرتقبة من الأجهزة المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية، ذلك، لأن سياسة الجهة وفق ما تم تنزيله من مقتضيات دستورية وتنظيمية تتطلب التقائية جهود جميع الفاعلين الترابيين بغية ضمان التنسيق السياسي والإداري والتقني في رسم السياسات العمومية الترابية وتفاذي التدخلات القطاعية الإستيعالية.

إن اتخاذ أي قرار تنموي يجب أن يمر باستشارة الجميع بما في ذلك الفاعلين الآخرين وإشراكهم في العمل بشكل فعلي وحقيقي؛ ولا نود هنا أن نغفل الأهمية القصوى لوضوح الاختصاصات؛ فكلما كان هناك عدم تشابك وتداخل الاختصاصات، كلما كانت الإلتقائية في البرامج حاضرة؛ وبالتالي، عدم الإضرار بالتنمية وخلق دينامية مجالية قادرة على تحقيق التنسيق بين مختلف السياسات العمومية⁽¹⁾.

واستنادا إلى النصوص المنظمة للجماعات الترابية، ومن أجل الإستجابة لتطلعات وحاجيات المواطنين بالجهة، لا بد أن تكون هناك إلتقائية في البرامج التنموية بين المجالس الجهوية ومجالس الجماعات الترابية الأخرى، وقيام الولاية والعمال بالدور الأساسي في تحقيق تناسم والتقائية توجهات المتدخلين على الصعيد الجهوي.

لقد أدى التخلي عن التخطيط على المستوى الوطني، بغض النظر عن السياق الذي تم فيه ذلك، والحجج التي تذرعت بها السلطات العمومية من أجل تبني هذا الخيار، إلى حرمان المؤسسات والمجتمع من فرصة ثمينة للنقاش العمومي، ومن وثيقة مرجعية للسياسات العمومية الترابية وللبرامج، على اعتبار أن التخطيط كان يسمح بترتيب الأولويات وضمان الإنسجام بين هذه السياسات، ويقدم إطارا مرجعيا لقياس الجهود المبذولة. وفي إطار تنزيل الجهوية، يشكل كل من البرنامج الجهوي للتنمية والتصميم الجهوي على المديين المتوسط والبعيد فرصة ثمينة لأجراة الإستراتيجيات والسياسات العمومية الترابية بشكل أفضل.

لذلك، ينبغي اعتبار إلتقائية السياسات العمومية الترابية رافعة حقيقية للتنسيق بين الرؤى والعمليات ذات البعد الجهوي وتحقيق اندماج المشاريع المهيكلية والمشاركة المسؤولة في الجهود الشاملة المبذولة من أجل تحقيق التنمية المتسقة للمجال الترابي، بحيث يمكن القول أن نجاح مسلسل إعداد هاتين الوثيقتين يشكل، في الحقيقة، مدخلا أساسيا لنجاح الجهوية.

وعليه، يجب القول أن التنمية الترابية هي عملية معقدة يشترك فيها كافة المهتمين بالشأن الترابي، وذلك بحكم الدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به الجهة في إطار توجهها الإقتصادي

¹ - فتيحة بشتاوي: "التسويق الترابي ودينامية المجال"، أطروحة لنيل الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2014-2015، ص 382.

والإجتماعي والثقافي والبيئي؛ فالمنطق يقضي بضرورة تكثيف جهود كافة المتدخلين في الشأن الجهوي تحت لواء إلتقائية السياسات العمومية الترابية كرافعة أساسية للتنمية المحلية، وذلك، عن طريق تكريس الجهة كإطار لقيادة إستراتيجية، اعتبارا لدورها الجديد في إطار الجهوية التقدمية؛ وبالتالي، فإن الإلتقائية بين السياسات العمومية اللامركزية واللامركزية من جهة والسياسات العمومية القطاعية الأخرى، يوضح الدور المناط بكل من الجماعات الترابية ومصالح الدولة والمحلية من خلال العمل التشاركي والتنسيقي والإلتقائي للفعل الترابي.

الفقرة الثانية: المقاربات الحديثة في تدبير السياسات العمومية الترابية من قبل الجهة.

إن العمل بالآليات الحديثة له أهمية بالغة للنهوض بمستوى أدوار الجهة في تدبير السياسات العمومية الترابية نظرا لانعكاسها المباشر على تبسيط المساطر ومساهمتها في مواكبة التحولات التي عرفها العالم؛ هاته التحولات التي جعلت تدبير السياسات العمومية الترابية تعرف نوعا من التغيير في كيفية بلورة القرار العمومي الترابي وجعله تدبيرا معقلنا يستجيب لمتطلبات التنمية الترابية، وذلك، من خلال تعزيز القدرة التدييرية للإدارة الجهوية (أولا)، ثم اعتماد الجهة على آليات حديثة في تدبير السياسات العمومية الترابية (ثانيا).

أولا: تعزيز القدرة التدييرية للإدارة الجهوية.

إن الورش الكبير المفتوح حاليا حول تحديث الإدارة الترابية يتسم بأهمية بالغة أمام التحديات التي تعرفها البلاد والتحولات التي يعترض لها مشهدها السياسي والإجتماعي على وجه الخصوص، وبالتالي، فإن التفكير في خارطة طريقة عملية للرفع من أداء الإدارة المحلية هو شيء ملح، أكثر من أي وقت مضى، لتنمين التنزيل الفعال لأي إصلاحات محتملة قد يفرضها الواقع الحالي المطبوع ببوارد التحول والتغير المتواصلين⁽¹⁾.

كما أن رهانات تحديث الإدارة الجهوية مرتبط بأشد الارتباط بالتحولات التي يشهدها المجال الترابي وبضرورة استجابة الإدارة الجهوية لمتطلبات التغيير التي يعرفها المجتمع المغربي من

¹ - محمد البوعزاوي: "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب: نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة، الرباط 2015، ص: 90.

خلال تأهيل الرأسمال البشري وتغذية البنية المالية.

أ - تأهيل الرأسمال البشري وتقوية الموارد المالية.

إن فعالية تدبير السياسات العمومية الترايبية تتطلب منهجية عملية لتحسين الموارد المالية للجهات، فضلا عن ضرورة تأهيل العنصر البشري وتفعيل دوره، باعتباره رهانا إستراتيجيا يمكن من تحقيق الفعالية والمردودية المطلوبة في تدبير السياسات العمومية الترايبية.

1- تقوية البنية المالية للجهة.

فبالرغم من تنصيب المشرع المغربي على الإستقلال المالي للجهات خصوصا في ظل توسيع الاختصاصات والمهام، فإن الواقع المحلي لازال يؤثر على خصائص مالي بنيوي كبير تعاني منه الجهات؛ وعلى العموم، يمكن اعتبار الوسائل المادية ركنا أساسيا في كل السياسات العمومية الترايبية.

وتجدر الإشارة إلى أن النقص في الموارد المالية الذاتية الجهوية بصفة عامة من الأسباب الرئيسية لهذه الأخيرة في بلورة سياسات عمومية ترايبية، الأمر الذي يجعل الجهة في تبعية دائمة لإمدادات الدولة أو اللجوء إلى دول خارجية من خلال القروض، وهذا ما يقلص حرية مبادرة الجهة في تدبير مجالها الترايبى⁽¹⁾.

إن تدعيم المالية الجهوية يجد مكانة له في إطار تعزيز الإستقلال المالي للجهة من خلال إرساء قواعد لامركزية مالية فعلية على المستوى الترايبى؛ فالأمر إذ يتعلق، من جهة، بمدى قدرة الوحدات اللامركزية على مواجهة تكاليف التسيير الجهوي وتمويل ميزانية الجهة، ومن جهة ثانية، بمدى نجاعة الإجراءات المالية المتخذة لدعم المستوى المالي الجهوي، حيث ثمن العديد من الباحثين ما تضمنته القوانين التنظيمية للجماعات الترايبية من تنوع في مصادر التمويل كصندوق التأهيل الإجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، وغيرها من الإجراءات التي تحاول إخراج الجهة من الأزمة التمويلية التي تعاني منها.

¹ - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس، الرباط، السنة 2011، ص131

إن البحث عن مصادر جديدة لتمويل الجهوية بالمغرب تتطلب إعادة النظر في قواعد توزيع الموارد المالية بين الدولة من جهة والجهات والعمالات والأقاليم، ثم الجماعات من جهة ثانية⁽¹⁾، وعموما، فإن تحسين الموارد الجبائية والإمدادات والقروض قد تشكل مصادر هذا التمويل⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس، فإن تمويل المالية الجهوية وتدعيم قدرتها على مواجهة تكاليف التشغيل والتجهيز يتطلب مقاربة متوازنة تعتمد على مأسسة نظام التمويل المركزي مقابل تطوير النظام الجبائي الجهوي، الأمر الذي يتطلب ربط التمويل بمتطلبات تدبير السياسات العمومية الترابية. فالموارد المالية إذن تعتبر حجر الزاوية في أية عملية تنموية، فمهما تعددت الاختصاصات الممنوحة للجهات، ومهما كانت صلاحياتها التقريرية، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات يبعدها عن لعب دور مستقل في مجال تدبير السياسات العمومية الترابية.

- تأهيل العنصر البشري على الصعيد الجهوي.

من المعلوم أنه لا يتوقف الإرتقاء بتدبير السياسات العمومية الترابية على تطوير البنية أو المنظومة القانونية والموارد المالية في اتجاه منح اختصاصات واسعة للجهة فقط، وإنما يتطلب الأمر توفير مجموعة من الآليات التي يتطلبها تدبير الشأن العام الترابي، حيث أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجالات الترابية تبرز ضرورة أن تتزود الجهات بسياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية التي تهم بالخصوص المنتخبين والموظفين الجهويين.

ونستحضر هنا قولة JEAN BODIN "ما من ثروة إلا بالإنسان"، حيث يربط بين الإنسان كقيمة والثروة كنتاج؛ وتعني التنمية الإدارية حسب BERNARD CORNET أي أنها ليست واقعة مادية أو ميكانيكية، بل إنها ظاهرة يريد بها الإنسان. كل جماعة بشرية تحدد لنفسها أهدافها الخاصة

¹ - نظن أن المشكلة المفتاح تكمن في الطالع العام لمعايير توزيع مساهمة الميزانية العامة المرصدة للجهات وهي المعايير المنصوص عليها في المادة من المرسوم رقم الصادر في 30 دجنبر 2015، 50 في المائة بالتساوي بين كافة الجهات، 37، 50 في المائة بناء على عدد سكان الجهة، 12، 50 في المائة بناء على مساحة الجهة، لكن من الأجدر تجاوز هذه المعايير واعتماد معايير أكثر دقة من قبيل تحديد مؤشرات الفقر نسبة تجهيز البنية التحتية الخ قصد إعانة الجهات الفقيرة في تدبير مشاريعها التنموية.

² - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في افق مغرب الجهات؟" مرجع سابق، ص 132.

بالتنمية الإدارية بما يتوافق مع وسطها الطبيعي واقتصادها وتراثها التاريخي والثقافي. ويتجلى مضمون التنمية الإدارية في تطوير أداء الإداريين الأكفاء القادرين على رئاسة المصالح الإدارية المتنوعة والقادرين على القيام بالتوجيه والتخطيط والتنظيم⁽¹⁾.

وبالنظر إلى الدور الهام والأساسي الذي يضطلع به هؤلاء الفاعلون المجاليون في مسلسل قيادة وتطوير وإعداد الشروط الضرورية لتحقيق تلك التنمية، يجب أن تضع هذه السياسة في حسابها البعد المتعلق بمقاربة النوع وذاك المتعلق بالتنمية المستدامة وإدماجها بطريقة منهجية في إعداد وتفعيل وتتبع وتقييم السياسات والإستراتيجيات الجهوية، وكذا في تصور آليات وأدوات الحكامة الجهوية.

ويتمثل العنصر البشري في الإدارة الجهوية في المنتخبين من جهة والموظفين الجهويين من جهة ثانية.

ب - تأهيل المنتخب الجهوي.

قبل الخوض في أهمية تكوين المنتخبين الجهويين لا بد من الإشارة إلى أن تدبير السياسات العمومية الترابية من طرف منتخبين ذوي كفاءات تعليمية ضعيفة مرده إلى أن انتخابهم جاء وفق عملية انتخابية ديمقراطية لأن الانتخاب العام ليس مقيدا بشرط الكفاءة العلمية، بل يكفي بضرورة وجود حس ووعي سياسي فقط .

وعليه، فانتخاب مفتوح أمام الجميع، وهذا ما يشكل تناقضا، فمن جهة، هناك مطلب بوضع شرط قصد توفر مؤهلات علمية في المترشحين قصد الوصول إلى تدبير ناجع للسياسات التنموية الترابية في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية ثم التواصل؛ وبالتالي، فشرط التعليم وعنصر الكفاءة لا يمس بمبادئ الديمقراطية.

وللخروج من هذا التناقض، لا بد أن ننظر إلى هذه المسألة من زاوية أن حرية الانتخاب كحرية، يجب أن توضع لها قيود، كما عبر عن ذلك مونتيسكيوه؛ ذلك أن المصلحة العامة وتمثيلية

¹ - محمد البوعزاوي: مرجع سابق، ص 94.

المواطنين فوق كل اعتبار والإستهانة بالمؤهل العلمي لتقلد مهام تدبير الشأن العام الترابي هو أصلاً ضرب لروح الديمقراطية¹، بالرغم من أن هذا الدور من المفروض أن تقوم به الأحزاب السياسية التي تتحمل المسؤولية في اختيار المرشحين. وبالتالي، لم تعد الجهة مجالا للتسيير العشوائي والإرتجالي، بل أصبحت تأخذ من الفكر المقاولاتي الحداثي كل الصفات الفاعلة، لذلك، فهذه المرحلة الجديدة تتطلب منتخبيين ذوو مواصفات رجل القانون والمقاول الناجح، إذ يفترض فيه كآمر بالصرف أن يطلع عن كُتب على مناهج التدبير الحديث للإدارة الجهوية.

فتنامي الاختصاصات الموكولة إلى الجهة يفرض على المنتخبين وعيهم بالمركز الذي أصبحوا يمثلونه على مستوى تطوير الديمقراطية المحلية؛ فارتباط هؤلاء المنتخبين في اختصاصاتهم بعدد من المساطر والميكانيزمات التي تتدخل فيها عناصر وأجهزة أخرى تلزمهم بالمعرفة الدقيقة وبالدور المنوط بهم وبحقوقهم وواجباتهم وكذا بالقوانين التي تؤطر عمل الجهة. كما أن التشابك والتعقيد المتزايدين للتحديات التي تواجه الجهة في سعيها الحثيث نحو شروط التنمية المستدامة تتطلب التوفر على الخبرة والكفاءة اللازمتين لاتخاذ التدابير التي تمكن من تحقيق التنمية الترابية⁽²⁾.

لذا، فتكوين المنتخب الجهوي معناه اكتسابه معرفة جديدة تتناسب مع المهام التي يمارسها داخل المجلس، واكتساب أيضا مؤهلات في الميادين المختلفة التي يكتشفها أثناء الممارسة وإدراك نتائج الاختيارات الاستراتيجية التي يتخذها بالرغم من اللغة التقنية المستخدمة من قبل الموظفين التقنيين المكلفين بالتنفيذ حتى يكون على دراية تامة بما له من سلطات وما عليه من واجبات.

واستكمالا لما سبق، يتطلب الأمر اتخاذ مجموعة من التدابير في هذا المجال:

- ضرورة اشتراط مستوى تعليمي لفائدة رؤساء الجهات وأعضاء المجلس لأن العضو قد يصبح رئيسا.

- الخبرة والكفاءة التعليمية تعزز الحوار أثناء اتخاذ القرارات الترابية بدلا من

¹ - عادل تميم: "البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2015-2016، ص 383.

² - فتيحة بشتاوي: "التسويق الترابي ودينامية المجال"، مرجع سابق، ص 374.

الصراع والتنافر الحزبي الضيق.

- أن تقوم الأحزاب بتكوين وتأطير منتخبيها لتأهيلهم لتولي المسؤولية الترابية، لأنه من شأن عدم إيلاء الأحزاب عنصر الثقافة والتكوين أن يفرز نخبا ضعيفة المعرفة والخبرة داخل المجالس الجهوية؛ وبالتالي، لا تستطيع حتى حل المشاكل البسيطة، فكيف ستقوم بتدبير المالية المحلية والاستثمار التي تحتاج إلى عقلية مقاول قادر على التفاوض والإقناع، وبالتالي، لا بد من دعوة الأحزاب السياسية إلى تكوين منتخبيها على المستوى الجهوي، وذلك بتخصيص نسبة مأوية من الدعم المالي المقدم لهم لتكوين المنتخبين من أجل إفراز نخب قادرة على تحمل المسؤوليات وتنشيط الفعل العمومي.

وعلى صعيد جهة فاس - مكناس، واستنادا للقانون التنظيمي المنظم للجهات 111-14 فمجلس الجهة، وبناء على اتفاقية الإطار التي أبرمها مع جامعة الأخوين، خصص مجلس الجهة ثمانية أيام لتكوين المنتخبين ومستشاري المجلس في موضوعين؛ الأول يتعلق بمخطط التنمية الجهوية، والثاني بخصوص المخطط الجهوي لإعداد التراب⁽¹⁾ إلا أن هذه الأيام التكوينية تعتبر غير كافية في ظل الرهانات الملقاة على عاتق الجهة، كما أن المجلس الجهوي المذكور قد أبرم اتفاقية في نفس الموضوع مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، مع الإشارة إلى أن الولاية في إطار دورهم التنسيقي يحبذون إيجاد نخب مؤهلة معرفيا لتوحيد الرؤى وإعطاء إضافات هامة في تدبير السياسات العمومية الترابية بحكم قربهم من المواطنين.

وفي هذا السياق، يمكن القول بأن تعديل القوانين أو تحيينها وعصرنتها، كلها تدابير لا تكفي بما يتلاءم مع رسم سياسات عمومية ترابية مندمجة من أجل تحقيق التنمية المندمجة على الصعيد الترابي، إذ يستلزم الأمر تأهيل مطبقها وتلقينهم مستجدات القوانين، ذلك أن ضعف التدبير العمومي الترابي الذي ميز التجارب السابقة للمجالس الجهوية يرجع في جزء أساسي منه إلى المنتخب المحلي الذي كان غير مؤهل للقيام بمهامه بسبب عدم معرفته بحقوقه وواجباته. وعليه،

- تقرير حول تكوين المنتخبين بمجلس جهة فاس - مكناس¹.

فالتكوين يبقى هو السبيل الأنجع لتحسين العمل المحلي وخاصة الجهوي ليرقى إلى الطموحات المستقبلية.

ج - تأهيل الموظف الجهوي:

تشكل الوظيفة الجهوية محور ترابط في العمل الجهوي سواء في علاقتها مع الرئيس أو مع المستشارين الجهويين، وبذلك، فإن تنمية العنصر البشري ذي كفاءة وتكوين يشكل عنصرا أساسيا لأي إستراتيجية تنمية مستدامة.

فنجاح الإدارة الجهوية المغربية ينطلق من شرط تأهيل الموارد البشرية، حيث يجب اعتبار تكوين الموظفين الجهويين أحد الأولويات الإستراتيجية، وذلك للتجاوب مع الوظائف الموكولة للجهة ما دام الموظفين الجهويين يساهمون في الجانب التقني للمشروع التنموي للجهة؛ لذلك، يجب التعامل مع الموظفين الجهويين كأساس لنجاح الإدارة الجهوية، لأن الأهم هو كيفية تدبير هذه المورد البشري من خلال مؤهلاته وقدراته المعرفية.

ويعتبر تكوين الموظفين آلية مهمة لتقوية الهياكل الإدارية الجهوية، إذ بالرغم من نقل اختصاصات مهمة للجهات، فإن تنمية هذه الأخيرة لا تقوم إلا بتقوية كفاءات الموارد البشرية المكلفة بتدبير المشاريع التنموية على أرض الواقع¹؛ وبالموازاة مع التطورات التي عرفتها اللامركزية، يتعين على الجهات تبني سياسات حقيقية تتعلق بتأهيل الموارد البشرية من حيث التكوين المستمر؛ لذلك، عملت الجهة على تسخير مجموعة من الإمكانيات المادية التي اعتمدتها في سياسة التكوين المخصصة للموظفين الجهويين. وهنا، نستحضر دور المدرسة الوطنية للإدارة التي تنظم أياما تكوينية لاستكمال الخبرة لفائدة أطر الجهات، بالإضافة إلى دور المؤسسات الجامعية التابعة للنفوذ الترابي للجهة التي تقوم بمجموعة من الأبحاث والدراسات العلمية التي تتناول أساليب وتقنيات تدبير السياسات العمومية الترابية.

كما لا ينبغي إلا نغفل دور الحوافز في تفعيل دور الموظف الجهوي من خلال المساهمة في

¹ -Abdelaziz IFERKI":Elites et régionalisation: des élites locales pour une régionalisation avancée". mémoire de fin d'études en local. Université Abdelmalek ESSAADI. faculté des sciences juridiques économiques et sociales Tanger/ année universitaire: 2012 - 2013 .P 10.

تحقيق المشروع التنموي للجهة، لا سيما بعد أن أصبحت هذه الأخيرة معنية بتدبير موارد مهمة. وتنقسم الحوافز إلى نوعين، إحداهما مادية، وأخرى معنوية؛ بالنسبة للأولى، هي التي تشبع حاجيات الموظف، وتشمل الجر وضمان الإستقرار، ثم ظروف وإمكانات العمل المادية؛ أما الحوافز المعنوية، فتهدف إلى إشباع حاجيات الموظف وطموحاته، وكذا حاجاته من الإحترام والإعتراف بجده وعمله وإعطائه الأهمية التي يستحقها مع تمكينه الحرية الضرورية لفسح مجال إبداعه ومهاراته الإدارية⁽¹⁾.

وترتبط على ذلك، فالأهمية الإستراتيجية للموارد البشرية على المستوى الجهوي، تتميز بالعديد من المؤهلات فيما يتعلق بتنمية الكفاءات الترابية:

- إن الجهة بحكم كونها أعلى مرتبة من باقي الجماعات الترابية هي أقدر على تحديد الحاجات الحالية لتلك الجماعات في مجال دعم الكفاءات والتكوين المستمر. فالجهة محل التخطيط والتنسيق ورسم سياسات التنمية للمجال الترابي المعني تتوفر على المقدرة الكافية لتحديد المتطلبات والحاجات في مجال المهارات والكفاءات اللازمة لتدبير وتسيير سياسات التنمية المنشودة، وهي بهذه الصفة، تتيح ربطاً أمثل بين مبادرات دعم الكفاءات التي يتم إطلاقها على أرض الواقع وبين الضرورات الحقيقية والقائمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- وأخيراً، فإن الجهة تعتبر الإطار المناسب والملائم الذي يتيح التحكم في مسار تنظيم وتفعيل أعمال تنمية الكفاءات والحد من أوجه الإختلال التي تطبع الكثير من مظاهر التنظيم الحالي لتلك الأعمال من برمجة ممرضة وحالات التأخر في نقل المعلومات والتهرب من العمل والغياب المتكرر والأماكن غير المناسبة التي تجري فيها تلك الأعمال، وما إلى ذلك؛ كما أن الجهة تمثل المستوى الملائم لقياس أثر أعمال تنمية الكفاءات في مردود المصالح المعنية والتحقق من نوعية الخدمات المقدمة إلى الساكنة.

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حوا " تدبير وتنمية الكفاءات البشرية ك رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة": الإحالة الذاتية 11 - 2013، ص 69.

وتأسيسا على ما سبق، فإن الهدف المنشود من تأهيل الموارد البشرية الجهوية هو إعطاء ديناميكية للتنمية بواسطة إدارة حية قادرة على تحريك كل القطاعات الممكنة قصد تدبير فعال وناجع للسياسات العمومية الترابية.

ثانيا: اعتماد الجهة على آليات حديثة في تدبير السياسات العمومية الترابية.

إن التحديث يعد عبارة عن سيرورة متعددة الأبعاد والمستويات؛ وللوصول إليه، لا بد من تبني مقاربات مندمجة على اعتبار أن التنمية الجهوية بدورها عاملا مهما في التنزيل السليم للسياسات العمومية الترابية التي تعتبر، في آخر المطاف، تجسيدا للمسار التنموي الذي نهجه المغرب في عمق اللامركزية.

وللحديث عن آليات التدبير الناجع للسياسات العمومية الترابية من قبل الجهة، لا بد من تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي، ثم العمل بمناهج التدقيق لتقييم تدبير الشأن العام الجهوي.

أ - تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي.

إن العولمة بتداعياتها المختلفة تفرض المرور من الدولة القوية إلى الدولة الإستراتيجية الذكية التي تخول لنفسها وسائل من أجل التمتع والتقييم والتدبير والضبط والتحديث؛ وبذلك، يمكن القول بأنه إذا كانت الدولة قوية بمركزيتها، فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها الداخلي الذي تمثله الجماعات الترابية؛ وعليه، فإن الدور السياسي والتنموي الذي تلعبه هذه الأخيرة، باعتبارها مدرسة للممارسة الديمقراطية تمكن السكان من المشاركة في اتخاذ القرار الترابي ويجسد ذلك بعمق تحولها للعب دور الشريك والمساهم والمحاور في تلك التفاعلات.

لقد أصبح للجهة من الوظائف الجديدة ما يؤهلها للبروز كجهة مقاولة تسخر كافة الإمكانيات قصد تدبير شؤونها الترابية على أساس النتائج والأهداف، غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية من الضروري تغيير طريقة تدبير السياسات العمومية الترابية على الصعيد الجهوي، وذلك بالإنقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية المتجددة.

إن هذا التوجه العمومي الجديد يعززه تحول الجهات من وحدات إدارية إلى جهة تعمل بالفكر

المقاولاتي وفق المبادرات والتوجهات التنموية الكبرى لتكون شريكا حقيقيا للدولة وباقي الفاعلين الإقتصاديين لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية وأن الهدف المتوخى من اعتماد المقاربة الترايبية المجالية هو تشجيع الجماعات الترابية، كل حسب اختصاصه، على تنظيم نفسه في إطار ترايبي تضامني ملائم لفرز واحتضان المشروع التنموي المناسب والمستدام المساهم في مجهود إعادة هيكلة الشبكة الجهوية التي تعتبر في الوقت الراهن مطلبا حيويا من أجل تقوية التنافسية الترابية⁽¹⁾.

ولتجسيد التوجه التنموي للجهة، فإنه لا بد من الإعتماد على تقنيتين أساسيتين:

- تعميم أسلوب التدبير الاستراتيجي: الذي يهدف بكونه منهجية للعمل وفق تصور أو رؤية معينة لتحقيق أهداف واضحة منبثقة عن حاجيات وأولويات معبر عنها، وذلك خلال إنجاز برامج عمل في فترة محددة في شكل حلول لمشاكل، تم إبرازها من خلال تشخيص الوضعية الراهنة. وتأسيسا على ذلك، فالتدبير الإستراتيجي للفعل الترابي يقدم آليات التكيف والنظرة الواقعية لتصريف الشأن العام الجهوي بمناهج مختلفة وملائمة حسب نوعية المهام المنوطة بها والمشكل المطروح مع ربط التواصل مع المحيط العام.

- اعتماد أسلوب التواصل: يعتبر التواصل عنصرا أساسيا في إعداد البرامج التنموية، وينبغي ألا ينظر إلى التواصل على أنه نشاط ثانوي بل هو جزء لا يتجزأ من برنامج التنمية الجهوية ويساهم في تنفيذه. ويتمثل هدفه في تعبئة الفاعلين الجهويين والسكان حول توجهات برنامج التنمية الجهوية لضمان مساهمتهم في تنفيذه. ولا بد من أن يسند هذا العمل للمهنيين وأن يتسم بالإستمرار وأن يعتمد على بيانات موثوقة وموثوق بها ورسائل واضحة ومفهومة من قبل جميع الفاعلين.

وفي هذا الإطار، فإن المجلس الجهوي لجهة فاس - مكناس استنادا إلى الكفاءات المهنية في ميدان التواصل ستكون له مهمة⁽²⁾:

¹ - عز العرب العناني: "الجهوية المتقدمة بين متطلبات البناء والمشروع الترابي المندمج ومقومات التماسك الاجتماعي القوي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مارس - إبريل 2014، ص 163.

² - انظر برنامج التنمية الجهوي لجهة فاس - مكناس، ص: 97.

- تعبئة الفاعلين المحليين والجهويين لفتح الحوار حول مضمون برنامج التنمية الجهوية وتنفيذه.

- الشروع في مناقشات داخلية لدى هيئات المجلس الجهوي حول مشاريع برنامج التنمية الجهوية وإضفاء الطابع الرسمي عليها لتشجيع انخراط جميع المسؤولين المنتخبين وضمن تماسك الصورة والرسائل التي يجب نشرها.

- تنظيم حوار دائم بين المجلس الجهوي والفاعلين الإقتصاديين فيما يتعلق بتنفيذ برنامج التنمية الجهوية.

- تحديد المستهدفين من التواصل (مصالح الدولة، الهيئات الترابية، المشغلين الإقتصاديين، المجتمع المدني، الجمعيات المستفيدين من المشروع).

- المساهمة في وضع تدابير تهدف إلى تحسين استقبال المستثمرين وحاملي المشاريع، ولكن أيضا السياح والزوار والطلاب والباحثين وتحسين تصورهم للمنطقة.

- تنظيم التواصل اتجاه مواطني الجهة والمستفيدين من مشاريع وإجراءات المجلس الجهوي وإبلاغهم بالنتائج التي تم الحصول عليها مقارنة بالنتائج المتوقعة.

- إنشاء إطار دائم للتواصل والحوار مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والمؤسسات والمشغلين الإقتصاديين وتثمين المشاريع والإجراءات الجارية من خلال تسليط الضوء على الشراكات المبدعة والمشاريع ذات الأثر البالغ على تصور التغيير.

وعليه، يلاحظ أن التواصل داخل التنظيم الجهوي يركز على مستويين: تواصل داخلي قصد توحيد الرؤى وتواصل خارجي يهدف لمعرفة تطلعات المواطنين من السياسات التنموية للجهة.

ب - اعتماد مناهج التدقيق لتقييم تدبير الشأن العام الجهوي.

لقد أناط المشرع التنظيمي بالجهات عدة اختصاصات، الأمر الذي يعني من القراءة الأولية

أن للجهة داخل دائرتها الترابية تدخلات مهمة تتعلق بالأساس بالنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولا سيما في ما يرتبط بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الاقتصادية وتحقيق الإستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتمثينها والحفاظ عليها؛ لذلك، أصبح لزاما على الجهة إنشاء مكاتب للتدقيق والاستشارة الداخلية في إطار تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها. ويبقى التدقيق والاستشارة في هذا الباب الأسلوب الأمثل لدراسة جدوى المشاريع المقترحة ووضعها رهن إشارة القرار الجهوي؛ وحرى بالجهات أن تستعين في إطار التكوين المستمر بخدمات وسائرها البشرية لضمان تكلفة أقل وجودة خدماتية أكبر⁽¹⁾.

وترتبا على ما سبق، وما استقيناه من معلومات من مجلس جهة فاس مكناس، هناك مصلحة خاصة بتقييم الأداء والإفتحاص (مصلحة التدقيق والإفتحاص الداخلي) التي تقوم بهذه المهام قصد تحقيق النجاعة والمردودية من قبل الموظف ثم تسهر على تتبع مواقع الخلل وسوء التدبير من أجل تفادي الأخطار وإيجاد البدائل الممكنة للمشاكل العالقة.

وعموما، يجب على الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها اعتماد التقييم لآداها والمراقبة الداخلية والإفتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها في جدول أعمال مجلسها وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم⁽²⁾.

وإذا كانت أدوار التنمية للجهات في تدبير السياسات العمومية الترابية أسلوبا ناجعا لتحقيق النزاهة والفعالية في الخدمة المقدمة للمواطن، فإنها لا زالت تبحث عن ذاتها نظرا لجينية الإصلاحات المؤسساتية على مستوى تدبير الشأن العام الترابي. وبالتالي، فإن إرساء هذه المقاربة وتفعيلها ينبني على ضرورة استحضار مجموعة الدعامات تقوم على تصور إصلاحي قائم على نظرة شمولية وليس على إصلاحات تجزئية ذات أهداف ضيقة وتتمثل هذه الدعامات في توفير:

- منتخب مسؤول منفتح وكفاء ذا تكوين يؤهله لمسيرة اختصاصات الجهة في تدبير

¹ - توفيق منصوري: "التدقيق والاستشارة: نحو منهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج: 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2017، ص 173.

² - المادة 246 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111.

السياسات العمومية الترابية وتكريس عمل وفق رؤية إستراتيجية قائمة على التواصل مع مختلف الفاعلين السياسيين في التدبير وعلى رأسهم المواطن.

- موظف جهوي محترف ذا تكوين عال قادر على تسيير الجهة على أساس التدبير العمومي الحديث المبني على الفعالية والجودة والمسؤولية.

- قطاع خاص يمثل مقابلة مواطنة منفتحة على قضايا وهموم محيطها والمشاركة في التنمية من خلال تشجيع الإستثمار المحلي والنهوض بميكانيزماته.

- مجتمع مدني محترف ومسؤول ذا قوة إقتراحية وازنة ونوعية مع إعادة النظر في تلك الشروط التعجيزية لتسهيل مشاركته.

- خلق فضاء للنقاش والحوار بين جهات المملكة والحكومة بإحداث وزارة منتدبة لدى وزارة الداخلية همها الوحيد هو الجماعات الترابية.

- إعادة النظر في الموارد المالية والبشرية للجهات باعتبارها من المقومات الأساسية لكل تدبير تشاركي ناجح.

الفقرة الثالثة: أهمية أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة في تطوير

اللامركزية الجهوية واللامركز الاداري.

لقد شكلت المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي احتضنتها مدينة أكادير يومي 20 و21 دجنبر 2019، وقفة تأمل ونقاش بين مختلف الفاعلين من أجل تعميق التفكير في سبل التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة؛ هذا المشروع السيادي الكبير الذي يروم صيانة المكتسبات التي حققتها المملكة إستجابة لتطلعات المواطنين المغاربة في تحقيق التقدم والإزدهار والتنمية الشاملة.

فعلى مدى يومين، انكب حوالي 1400 مشارك في هذه المناظرة التي نظمت، تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، وبمبادرة من وزارة الداخلية ومجلس الجهات بالمغرب على تشخيص الحصيلة الإجمالية لتنزيل الجهوية المتقدمة وتحديد المداخل

الأساسية لتحقيق نقلة نوعية في مسلسل تنزيل هذا المشروع الرائد، وكذا التنزيل الأمثل للميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، بالإضافة إلى تسليط الضوء على الإنجازات والتحديات وتبادل الممارسات الجيدة والتجارب المبتكرة.

وشكلت الرسالة السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في هذه المناظرة خارطة طريق لتقييم تجربة أربع سنوات بعد اعتماد ورش الجهوية المتقدمة والخروج بخلاصات ملموسة للتسريع بتنزيل هذا الورش على أرض الواقع.

فقد دعا جلالته الملك، في رسالته السامية، الجهات إلى العمل على إجراء تقييم مرحلي لبرامجها التنموية من أجل تقويم أفضل، سواء في إطار تحديد أولوية المشاريع المدرجة أو في إطار تقوية هندسة تمويل المشاريع المبرمجة، بهدف ضمان فعاليتها وإلتقائية مختلف السياسات والبرامج العمومية على المستوى الجهوي.

كما شدد جلالته على أهمية استثمار آليات التعاقد بين الجهات والدولة ومختلف المتدخلين الآخرين وتفعيلها من أجل وضع وتنفيذ المشاريع التنموية ذات الأولوية. وأكد جلالته الملك أن التطبيق الفعلي لمختلف مضامين الجهوية المتقدمة يظل رهينا بوجود سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية.

وأوضح جلالته الملك أن ذلك يجب أن يتم وفقا لسياسة عمومية مبنية على البعد الجهوي وعلى اقتصاد ناجع وقوي، يهدف إلى خلق النمو وتوفير فرص الشغل وتحقيق العدالة الإجتماعية، وكذا الرفع من نجاعة السياسات والبرامج والمشاريع على المستوى الجهوي لضمان استفادة المستهدفين الفعليين منها.

مضامين الرسالة الملكية السامية وجدت صداها لدى الجهات، حيث أكد امحمد العنصر رئيس جمعية جهات المغرب على أن التعاقد بين الدولة والجهات مدخلا رئيسيا لتفعيل مكونات برامج التنمية الجهوية من أجل بناء مشروع جهوية متقدمة باعتباره منطلقا لتحقيق الاندماج والإلتقائية بين التوجهات الإستراتيجية للدولة والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي والمحلي.

وأشار في كلمة في افتتاح هذه المناظرة إلى أنه، وفي إطار برنامج العمل من أجل تحديد الإطار المناسب للعمل المشترك بين الدولة والجهات من أجل تفعيل برامج التنمية الجهوية من جهة، وتفعيل اختصاصات الجهة من جهة أخرى، فقد تم الإتفاق بين جمعية جهات المغرب ووزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات المحلية) على وضع الإطار العام والعملي للمنهجية التعاقدية وذلك في إطار شراكة مع منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية. وكان التوقيع على الإطار التوجيهي لتفعيل ممارسة اختصاصات الجهة بين أعضاء من الحكومة والجهات الاثنتي عشرة بالمملكة، إحدى أهم لحظات الجلسة الإفتتاحية لهذه المناظرة.

ويهدف هذا الإطار التوجيهي إلى العمل بمخرجات الدراسة المتعلقة بتدقيق وتفصيل الاختصاصات، ذاتية كانت أو مشتركة، وبالتالي، تسريع وتيرة ممارسة الجهة لهذه الاختصاصات وانخراط كل الأطراف في عملية تنزيلها وفق خصوصيات كل جهة والإمكانات المالية والبشرية المتاحة.

كما يحدد الإطار التوجيهي سبل التعاون والشراكة بين الأطراف المعنية في إطار تعاقدية يبرز التزامات الأطراف في شكل عقود - برامج بين كل جهة على حدة والقطاع الحكومي المعني بهدف تفعيل اختصاصات الجهة، الذاتية والمشاركة، مع الحرص على انسجامها مع برنامج التنمية الجهوية والإستراتيجية القطاعية ذات الصلة.

وكانت مواضيع الورشات الست التي عرفت هذه المناظرة منسجمة مع أهداف الجهوية المتقدمة والمتمثلة في كونها رافعة قوية لإنتاج الثروة المادية واللامادية، وتوفير فرص الشغل، والنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وتقليص الفوارق المجالية والإجتماعية، وكسب رهانات الحكامة الترابية الجيدة، وكذا تكريس الديمقراطية التشاركية.

هذا، ولقد أجمع المشاركون في هذه الورشات من منتخبين وممثلي قطاعات وزارية وممثلي مؤسسات دستورية ومؤسسات عمومية وجامعيين وخبراء وطنيين ودوليين وفعاليات المجتمع المدني، لاسيما ممثلو الهيئات الإستشارية المحدثه لدى مجالس الجهات على أن الجهوية المتقدمة ليست فقط نمطا جديدا للحكامة الترابية، وإنما هي في العمق، إصلاح وتحديث لهياكل الدولة.

كما شددوا على مجموعة من الشروط من أجل تنزيل الجهوية المتقدمة وعلى رأسها الإستثمار في الرأس مال البشري من أجل الرفع من مردودية الإدارات الجهوية وبلورة منظومة جديدة للمصالح اللامركزية للدولة، والتأكيد على الحكامة المالية كمدخل أساسي لتحقيق التنمية الجهوية المندمجة، وتحسين مناخ الإستثمار لتحفيز المقاولات على الإستثمار في مختلف الجهات.

وتعكس المخرجات والتوصيات المنبثقة عن الورشات الست ضمن هذه المناظرة، درجة النضج لدى مختلف الفاعلين المعنيين بتنزيل مضامين هذا المشروع الطموح، حيث أكدت، على الخصوص، على ضرورة تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب، والعمل على التقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية فيما بينها ومع المخططات القطاعية.

وفي مجال اللاتمرکز الإداري، حثت المناظرة على ضرورة إبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الإختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها. كما دعت إلى فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للإختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين.

ولتعزيز المشاركة المواطنة، شددت التوصيات على ضرورة دعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمجتمع المدني وتعزيز انفتاح الجهة على المواطن والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية المندمجة.

كما طالبت بالرفع من القدرات التدييرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة عبر اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الإعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها. وستعقد المناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة بشكل دوري كل سنتين، كما أعلن ذلك وزير الداخلية عبد الواحد لغتيت في كلمة في اختتام أشغال هذه المناظرة.

وفي نفس المناسبة، أكد وزير الداخلية، السيد عبد الوافي لفتيت، أن دعم البناء المؤسساتي ووضع اللبنة الأولى لإدارة جهوية قوية يعدان من بين أولويات المرحلة لتنزيل منظومة اللاتمرکز الإداري.

وأوضح في الكلمة الختامية للمناظرة أن أولويات المرحلة تتمثل في دعم البناء المؤسساتي ووضع اللبنة الأولى لإدارة جهوية قوية لتمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها كاملة، وذلك من خلال تقوية مواردها المالية والبشرية.

وأشار السيد وزير الداخلية إلى أن من أهم إنجازات هذه المرحلة بلورة إطار توجيهي لتمكين الجهات من الاضطلاع باختصاصات ذاتية، موضحاً أن هذا الإطار يعتبر "نتاج مسلسل تشاوري بين مسؤولي القطاعات الوزارية ورؤساء الجهات ليعتمد كأرضية لتفعيل الاختصاصات".

وجدد السيد الوزير التأكيد على الالتزام التام لوزارة الداخلية بإنجاح ورش تنزيل منظومة اللاتمرکز الإداري وفق أهدافها الكبرى المسطرة، موضحاً أن تحقيق هذه الهدف يتطلب القيام بمجموعة من التدابير الموازية من قبيل التصميم الجهوي لإعداد التراب.

واعتباراً للأهمية الحيوية لهذا الورش الكبير بمختلف أبعاده ومرامييه وطبقاً لروح ونص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، شدد السيد لفتيت على أن تنزيل هذا الإصلاح يتطلب اعتماد مقاربة متدرجة وعملية.

وسجل أن الجهود المبذولة وصلت مرحلة متقدمة تهم تدقيق المشاريع المبرمجة بمعية القطاعات الوزارية المعنية تحت إشراف ولاية الجهات، وتحديد المشاريع التي تحظى بالأولوية وبحث آليات تمويلها، في أفق إدراجها ضمن عقد برنامج بين الدولة وكل جهة على حدة، معرباً عن الأمل في أن يتم "إنهاء بلورة عقود – البرامج الخاصة بكافة الجهات خلال الأسبوع الأول من سنة 2020".

ووعياً بأن نجاح التجربة اللامركزية يبقى رهيناً بتبني الإصلاحات اللازمة على منظومة اللاتمرکز الإداري، أشار السيد لفتيت إلى أنه تم إصدار مرسوم بمثابة ميثاق اللاتمرکز الإداري باعتباره لبنة أساسية في بناء الجهوية المتقدمة، مبرزاً أنه تم الحرص على أن يعكس هذا الميثاق

روح التوجيهات المولوية السامية الرامية للحد من سلبيات تمركز اتخاذ القرار من خلال نقل السلط والوسائل والاعتمادات من الإدارة الجهوية لفائدة المصالح اللامركزية.

على صعيد آخر، أشار السيد وزير الداخلية أن الجهات تبقى في صلب الرهانات والتحديات الكبرى، مبرزة قدرة الجهة على المساهمة في الإيجابية والفعالية خلال المرحلة الجديدة، خاصة في ظل الإنجازات المحققة خلال الأربع سنوات الأخيرة.

وبعد أن استعرض مجموعة من التوصيات الصادرة عن المناظرة الأولى للجهوية المتقدمة، اعتبر وزير الداخلية أن هذه المخرجات، التي انبثقت عن نقاشات بناءة، هي "لبنة أساسية لإتمام صرح الجهوية المتقدمة للتسريع بتنزيل هذا الورش الاستراتيجي".

كما أعلن السيد وزير الداخلية عن تنظيم المناظرة الوطنية للجهوية المتقدمة، التي تشكل مناسبة للوقوف على المكتسبات المحققة واستجلاء النقائص والتحديات الواجب رفعها، بشكل دوري كل سنتين، معلنا في السياق ذاته عن تنظيم الملتقى الوطني الثاني للجماعات الترابية السنة المقبلة حول موضوع "تنمية التجمعات الحضرية".

المبحث الثاني: آفاق أثر الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة من خلال الدور المحوري للوالي/العامل.

إن الأهمية التي يهدف إلى تحقيقها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري تتجلى بصفة خاصة في الرقي بنظام الجهوية المتقدمة (المطلب الأول)، وتحقيق التنمية الاقتصادية للجهة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري دعامة أساسية للجهوية

المتقدمة ونجاعة مراكز الإستثمار.

لقد أسهمت الجهة بشكل كبير وملحوظ في إغناء تجربة اللامركزية الإدارية بالمغرب، حيث تم إيلاؤها اهتماما خاصا من قبل المسؤولين، كما كانت موضوع دراسات كثيرة من طرف الدارسين والباحثين والمهتمين بالتجربة الجهوية؛ وهو نفس المقتضى الذي كرسه المشرع المغربي من خلال الترسانة القانونية التي خصها في هذا المجال، ومن أبرزها، ما تم التنصيب عليه في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الذي يعتبر مدخلا أساسيا للجهوية المتقدمة (الفقرة الأولى)، الأمر الذي ينعكس إيجابا لا محالة على التنمية الاقتصادية للجهات (الفقرة الثانية)، ويحدد مدى نجاح الجهوية المتقدمة في أفق تنزيل الميثاق (الفقرة الثالثة)، واعتبار الميثاق ومراكز الإستثمار رافعة لورش الجهوية المتقدمة (الفقرة الرابعة)، وكذا اعتماد الجهوية المتقدمة صلة وصل بين ميثاق اللاتمرکز وميثاق الإستثمار (الفقرة الخامسة).

الفقرة الأولى: الميثاق مدخل أساسي للجهوية المتقدمة.

تعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية. فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال المحلي، وذلك عبر استراتيجيات جهوية تنموية تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الإقصاء الاجتماعي (1)، ذلك أن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب أن تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وفي الإستثمار

(1) - عادل تميم: "إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة وهران التوازن في المغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- طنجة، السنة الجامعية 2008/2009، ص 98 .

الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة واستنهاض همم مختلف الفاعلين المحليين للمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات(1).

ولما كان المجال الترابي عنصراً حاسماً في رسم السياسات العامة للدولة في مختلف المجالات، فقد تزايد الإهتمام بالجهة في السنوات الأخيرة كمجال واعد يمكن من أن يكون أرضية لرسم سياسات تنموية واعدة ويجيب عن سؤال التنمية الذي ظل يؤرق المسؤولين والحكومات المتعاقبة بالمغرب عبر عقود من الزمن، ويوفر، بالتالي، نواة لتقاسم المسؤوليات بين المستوى المركزي والمستويات المحلية ويعيد رسم العلاقة بين المركز والمحيط بشكل يسمح بتأهيل المستويات الإدارية المختلفة في عملية التنمية عبر تزويدها بوسائل العمل الضرورية.

كما أن تأهيل المصالح غير المركزية أصبح يحتم تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير، مما يتطلب إعادة النظر كلياً في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمصالح التابعة لها حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم تركيز جغرافي؛ ذلك أن المكمل الضروري للتركيز العضوي هو بالطبع نقل سلطة التقرير، وهذا ما يسمح بدمج مكونات الجهة خاصة في هذه العملية من خلال قيادة عمل متناغم ومتناسق يستهدف تجاوز الأنماط التقليدية المعروفة في التدبير والتسيير، والتي لم تعد بالكل تتناسب والتدبير العقلاني والرشيد الذي فرضه تطور وظائف الدولة، وفرضه كذلك تطور المجتمع وتغير البنيات الاقتصادية واعتماد التكنولوجيات الحديثة في التسيير. كل هذه المعطيات تجعل الجهة رهاناً أساسياً للمغرب ومكاناً حقيقياً لقياس مؤشرات التطور، خاصة وأن هذه الأخيرة أضحت ورشاً هاماً لتطوير اللامركزية الإدارية واللامركز الإداري في أفق اعتماد جهوية متقدمة في جميع جهات البلاد تسمح بميلاد جهات ذات صلاحيات حقيقية تؤهلها لتكون شريكاً فعلياً للدولة في إدارة التنمية. فمن المتعين أن يكون مطلب التنمية المحلية في قلب هذا الإصلاح الهيكلي للسياسة اللامركزية بالمغرب، وهذا ما خلصت إليه أيضاً

(1) - كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة"، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس- الرباط، الطبعة الثانية 2011. ص 22.

اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، إذ وضعت المجلس الجهوي في الصدارة في مجال التنمية المندمجة وأنطت به لعب دور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية(1).

وكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً، فهناك علاقة جدلية بين الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري، باعتبار أن المستوى الجهوي هو الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية تحت إشراف والي الجهة(2) انسجاماً مع مكانة الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي وفي إقامة العلاقات وحصرها بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية (3). ومن أجل ذلك، تم الإرتقاء من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري بمكانة الجهة كمستوى ترابي أساسي للتركيز الإداري ودعمها بالكفاءات الضرورية والصلاحيات اللازمة والإمكانات المالية لتحقيق البرامج الحكومية القطاعية ومواكبة الجماعات الترابية.

ويتضح من خلال قراءة مرسوم اللاتمركز الإداري أنه قد أعاد الترتيب الإداري وتم فصل العلاقات بين الفاعلين الإداريين والمنتخبين، وكذا التأطير الدقيق للعلاقات بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية وبين رؤساء المصالح اللامركزية ورجال السلطة ورؤساء الجماعات الترابية. وبالرجوع إلى الباب الخامس من الميثاق والذي عنوانه المشرع ب "القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم"، وكذلك الباب السادس "علاقات المصالح اللامركزية بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي"(4)، فمن خلال هذه المقترحات، نجد أن المشرع المغربي قد أنط بالولاية وعمال العمالات والأقاليم اختصاصات في غاية الأهمية، الأمر الذي يجسد لا محالة الأهمية الكبيرة التي أولاها المشرع للتركيز الإداري بشكل ينسجم وأفق الجهوية المتقدمة.

وهنا لا بد من التأكيد على الدور الذي أنطه الميثاق بوالى الجهة في السهر على تكامل وانسجام استراتيجيات وتدخلات الدولة على المستوى الجهوي ومواكبة الجماعات الترابية في

(1) محمد الصابري: "مبدأ التفرع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"، دبلوم لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2012/2011، ص 68.

(2) - برنامج إصلاح الإدارة وآليات تنفيذه 2017-2021"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، ماي 2017، ص 37.

(3) - "اللاتمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص 2.

(4) - للمزيد من التفصيل انظر المواد من 26 إلى 37 من المرسوم بميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بما يمكن من تدعيم الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية ضمانا لوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي. كما يتولى والي الجهة تنسيق أنشطة تمثيلات المؤسسات العمومية التي تساهم في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات البعد الترابي بانسجام مع أنشطة المصالح اللامركزية للدولة⁽¹⁾.

وتتبع أهمية التنسيق هذه من مقتضيات المادة 24 من الميثاق التي نصت على أنه يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل توجيه المصالح اللامركزية التابعة لها في ممارسة أنشطتها ومواكبتها وتتبعها ودعمها. كما يتعين أن تقوم بصفة منتظمة بتقييم أداء هذه المصالح كلما تعلق الأمر بأنشطة ذات طابع قطاعي للتأكد بصفة خاصة من مدى تقييدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في المرسوم السالف الذكر.

الفقرة الثانية: مدى تأثير ميثاق اللاتمرکز الإداري على التنمية الاقتصادية للجهات.

لقد بادر المشرع المغربي إلى تبني إصلاحات جوهرية في مقدمتها دسترة الجهوية المتقدمة التي تهدف إلى إقرار تنظيم ترابي متكامل يؤسس لمرحلة جديدة في مسار تقوية الديمقراطية المحلية وترسيخ مكانة الجماعات الترابية كشريك أساسي بجانب الدولة والقطاع الخاص في تدبير قضايا التنمية. لذلك، كانت أهمية الإنخراط القوي في تدعيم خارطة طريق متكاملة يتداخل فيها البعد التنموي القائم على تحفيز الاستثمار وتبسيط المساطر وجعل النسيج الإنتاجي الوطني يحقق المردودية الموفرة للشغل والمنتجة للثروة والبعد المؤسساتي والقانوني عبر ميثاق اللاتمرکز الإداري؛ ذلك أن الجهة تعتبر⁽²⁾ حلقة أساسية في دعم الديمقراطية المحلية ومجالا خصبا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفضاء فسيحا للتفكير والتخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في تعاون وانسجام مع الوحدات الترابية الأخرى، باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام، على اعتبار أن

(1) - "اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة"، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص 27.

(2) - لقد حظيت الجهة بمكانة هامة ضمن المنظومة القانونية فقد كرسها المشرع المغربي من خلال دستور 2011 وكذلك القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6625 المشار إليه سابقا.

اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين، وهو ما كرسه ميثاق اللاتمرکز الإداري. فنجاح أي مشروع للتنمية الترابية والإقتصادية والإجتماعية رهين بتبني البعد الجهوي الذي لا يتوقف بدوره لامركزيا على تدعيم الإمكانيات الذاتية للجهة ولا تمرکزيا على توفرها على مسؤولين جهويين أكفاء. هذا المقتضى الذي نصت عليه المادة 30 من الميثاق: "... إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية والمقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية، وكذا مخططات الدولة للإستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص".

وللإشارة، فإن حلقة الوصل بين متطلبات الجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز الإداري في تحقيق مآرب التبسيط والتجانس والتعاون الخلاق بين جميع مكونات المؤسسات العامة والخاصة لا يقتصر امتداده فقط في ربطها بميثاق اللاتمرکز، بل إن تلك الحلقة يجب ربطها كذلك بأهداف ميثاق اللاتمرکز للإستثمارات وتموقع مراكز الإستثمارات الجهوية داخل مخططات ورش الجهوية المتقدمة، على أساس أن تحفيز الإستثمار لا يمكن أن يعطي ثماره كاملة ما لم تصبح مراكز الإستثمار فاعلا رئيسيا في عملية التنمية الإقتصادية المستدامة للبلاد. لذلك، يتعين تمكينها من الوسائل القانونية والمالية الكفيلة بجعلها أكثر فعالية في الإضطلاع بهذه المسؤولية حفاظا على تماسك هذا النسق؛ كما يجب إنكاء روح التعاون بين كل من مراكز الإستثمار الجهوية والسلطات المنتخبة والسلطات المحلية المختصة والتي تتصرف بصفتهامثلة للدولة من أجل تسلم في الآجال التي يحددها القانون أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، التراخيص الضرورية لإنجاز الإستثمارات ولا سيما التراخيص المتعلقة بتجزئة الأراضي والبناء والسكن وشهادات المطابقة.

وفي هذا الصدد، يتعين أن يثير الولاية انتباه عمال العمالات والأقاليم حول ما قد يلاحظونه من امتناع أو تقصير من لدن السلطات المحلية في اتخاذ الإجراءات المقررة عند الاقتضاء بممارسة سلطة الحلول، وهو الأمر الذي كرسه المشرع المغربي من خلال المادة 37 من الميثاق التي نصت على أنه يتعين على المصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للإستثمار المعني باعتباره

شباكاً وحيداً من أجل تمكينه من القيام بمهامه ولا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين بهدف الحصول على التراخيص اللازمة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الإستثمارية ومواكبتها.

إن مقارنة موضوع الجهوية المتقدمة وصلتها بحكمة ميثاق اللاتمرکز الإداري وعلاقتها بمراكز الإستثمار الجهوية ليس بالأمر الهين. فالمستجدات التي عرفها المغرب في الآونة الأخيرة وعلى نطاق واسع في شتى المجالات وما واكبها من متغيرات مرتبطة أساساً بتطور بنىات الدول وتداخل الصلاحيات واشتداد الحاجة إلى التنمية المحلية بوصفها رافعة للتنمية على المستوى الوطني، يجعل من فكرة مقارنة هذه المسألة انطلاقاً من تحديد صلة الوصل بينها وبين مراكز الإستثمار من جهة، وميثاق اللاتمرکز الإداري من جهة أخرى، مما يتطلب مواكبة المستجدات الدستورية والقانونية إلى جانب من الإلمام ومسايرة واقع الممارسة العملية حتى يمكن استجلاء مكان الوصل بينهما ونقاط الفصل في تحديد الإشكاليات المطروحة على أرض الواقع.

وفي نفس السياق، وضماناً لقدر من التوازن بين الجهات، وتفادياً لبروز مناطق مزدهرة جداً ومنتجة مقابل مناطق فقيرة ومهمشة، برزت الحاجة إلى تطوير الجهوية من خلال مجالات حيوية كاللتنمية الإقتصادية والتخطيط والإستثمار الأجنبي، وذلك لن يتأتى إلا من خلال إيجاد آليات قانونية ومؤسسات قادرة على مسايرة ركب وأهداف ورش الجهوية المتقدمة. ومن هنا، برزت فكرة إعداد ميثاق اللاتمرکز الإداري كآلية للتنزيل الصحيح لورش الجهوية من جهة، ومن جهة أخرى، ظهور مؤسسات المراكز الجهوية للاستثمار من خلال تأطيرها هي الأخرى بميثاق للاستثمار، على اعتبار أن النهوض بالتنمية الإقتصادية وتشجيع الإستثمار في الرأسمال البشري وتقوية التضامن بين الجماعات الترابية واعتماد الابتكار لتدبير التنوع في أوساطها والتحكم في مستقبل النمو الحضري بها، تشكل كلها انشغالات آنية تفرض نفسها بحدّة، في وقت يشهد فيه العالم تحولات اقتصادية واجتماعية عميقة ومتواترة تجسد الأزمة الإقتصادية والمالية الحالية احد أهم تجلياتها، مما يقتضي تظافر جهود السلطات المركزية والجهوية من أجل العمل على تجاوز الإنعكاسات السلبية لهذه الأزمة.

وفي هذا الإطار، وكما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً، بادر المغرب إلى تبني إصلاحات جوهرية، في مقدمتها دسترة الجهوية المتقدمة التي تهدف إلى إقرار تنظيم ترابي متكامل يؤسس لمرحلة جديدة في مسار تقوية الديمقراطية المحلية وترسيخ مكانة الجماعات الترابية كشريك أساسي بجانب الدولة والقطاع الخاص، في تدبير قضايا التنمية. لذلك، كانت أهمية الانخراط القوي في تدعيم خارطة طريق متكاملة يتداخل فيها البعد التنموي القائم على تحفيز الاستثمار وتبسيط المساطر وجعل النسيج الإنتاجي الوطني يحقق المردودية الموفرة للشغل والمنتجة للثروة والبعد المؤسساتي والقانوني عبر إخراج ميثاق اللاتمرکز الإداري وميثاق الاستثمار إلى حيز الوجود وتفعيل الإصلاح المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار وتسهيل مسطرة البت في الملفات الاستثمارية والبعد المرتبط بعلاقة المواطن بالإدارة صونا لحقوقه وحماية له وتفعيلاً لمبدأ ربط ممارسة المسؤولية العمومية بالمحاسبة.

فلا شك أن المغرب قد قطع أشواطاً جد مهمة في تمديد نطاق النسق اللامركزي الترابي منذ بداية الستينيات، توج في نهاية الأمر وبتوافق جميع الأطياف السياسية على الحرص وتثبيت دعائمه بنظام الجهوية الواسعة واللاتمرکز الإداري. هذا النظام الذي يهدف أساساً إلى نقل مسؤولية تنفيذ السياسة الحكومية العامة على الصعيدين المحلي والجهوي إلى الولاية والعمال، بصفته ممثلين للدولة على المستوى الترابي والتأكد من الإنجاز الفعلي لبرامج الحكومة من طرف المصالح اللامركزة والنهوض بدور المحاور المؤهل لدعم المجهود الذي يقوم به المنتخبون والفاعلون الإقتصاديون المحليون.

وسنعمل في ما يلي من خلال تحليلنا للجهوية المتقدمة وصلتها بحكمة ميثاق اللاتمرکز الإداري وعلاقتها بمراكز الاستثمار الجهوية على إبراز تصور النظام الجهوي في أفق تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري ودور المراكز الجهوية للاستثمار في تجويد صلاحيات ورش الجهوية المتقدمة.

الفقرة الثالثة: الجهوية المتقدمة في أفق تنزيل الميثاق.

إن المشرع المغربي بوأ الجهة، وتحت إشراف رؤساء مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وذلك في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية؛ ولا شك أن الهدف من دسترتها وتوسيع نطاق صلاحياتها، إنما هو انعكاس للمكانة والصدارة التي منحها الدستور بغية الإرتقاء بها وجعلها محور ترابي مهم في تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة. ولأجل ذلك، وحفاظاً على صون أهدافها المسطرة، واكبها المشرع بمؤسسات طالما لعبت دور الوسيط وحلقة الوصل بين المؤسسات الجهوية والإدارات المركزية، تلكم المؤسسات تجلت في تمثيلية كل من ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، وحرصهم على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها يساعدهم في ذلك رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

ولبلوغ أهداف الإنسجام بين المصالح الممركزة ونظيرتها اللاممركزة، يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها، وبذلك يكون المشرع المغربي قد حدد آليات العمل التشاركي بين كل من ممثل الدولة على الصعيد المركزي من جهة، ومن جهة أخرى، ممثلي الجماعات الترابية بشكل يضمن استقرار المؤسسات في إطار من التعاون والمساعدة بين المركز والمحيط.

إلا أنه ومع كل المجهودات المتواصلة والمبذولة من طرف الدولة في إرساء دعائم قوية للعمل المؤسساتي للجهات، ومهما بلغ النموذج التنموي من تطور، فإنه يتعين على الجميع، خاصة في سياق الأزمة العالمية، مضاعفة التعبئة واليقظة والإستباقية والمبادرة للإرتقاء بالمغرب إلى المكانة الجديرة بهفي مصاف الدول المتقدمة.

وفي هذا الصدد، يعد إرساء الجهوية المتقدمة من الأوراش الإستراتيجية لمغرب الحاضر والمستقبل لما تتيحه مع اللاتمرکز الإداري من حكمة ترابية جيدة وقرب من المواطن ومن إمكانات وآفاق واعدة لتحقيق تنمية بشرية واقتصادية واجتماعية متوازنة ومتضامنة ومستدامة.

وترسيخاً للحكمة الترابية، يسعى المشرع المغربي إلى توطيد نمط اللاتمرکز والجهوية مع وجوب تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس في إطار أقطاب محددة تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة من خلال مقارنة جهوية مندمجة.

إن تفعيل مرامي ميثاق اللاتمرکز الإداري وربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين البنيات والمستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه، سوف يتم نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت إليهم وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف عبء الإدارات المركزية وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات؛ وهذا سيكون نتيجته ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكمة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة.

إن الهدف من ميثاق اللاتمرکز الإداري يتجلى في دعم الديمقراطية المحلية وتطوير الخدمات الإدارية وملاءمتها للانتظارات المحلية إلى جانب فعالية الإدارة اللامركزية. وتهتم محاور إصلاح الإدارة اللامركزية إلى إبراز صدارة المستوى الجهوي في تمثيل الإدارة المركزية وإعداد السياسات العمومية وتحديد المبادئ وتوجهات اللاتمرکز الإداري، بالإضافة إلى ترشيد وعقلنة تنظيم المصالح اللامركزية مع الإرتقاء بالتدابير المالية اللامركزية والتنسيق بين أنشطة المصالح الإدارية فيما بينها.

ولأجل بلوغ تلك الغايات، نرى ضرورة تنظيم الهياكل الإدارية والإهتمام بمجال تدبير الموارد البشرية وإعادة النظر في آليات التفويض، وضرورة التركيز على مجال التدبير المالي والمحاسباتي وأهمية التنسيق بين عمل الدولة على المستوى الجهوي.

الفقرة الرابعة: ميثاق اللاتمرکز الإداري والمراكز الجهوية للاستثمار رافعة لورش الجهوية المتقدمة.

إن الركود الإقتصادي الذي يعيشه العالم منذ 2008، وما نتج عنه من تغيرات على صعيد العلاقات الدولية في إطار العولمة، وكذا التحولات الإجتماعية والسياسية التي يعيشها المحيط الإقليمي يحث المغرب على مواصلة الإصلاحات ويعزز الإقتناع بصواب الخيارات السوسيو-اقتصادية، التي أخذ به المغرب منذ أمد بعيد، حيث مكنت من إطلاق أوراش كبرى كفيلة بدعم البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية التي تتطلبها البلاد، وذلك في إطار الإستراتيجيات القطاعية التي تمت بلورتها وفق معايير ناجعة لبلوغ الأهداف المتوخاة. وفي هذا المجال، انصبت الإرادة الملكية على النهوض بمختلف المجالات الصناعية والتكنولوجيات الحديثة من خلال تهيئة أقطاب وفضاءات اقتصادية مندمجة كفيلة بتوسيع آفاق الإستثمار وتحسين القدرات التنافسية.

ولا شك أن صدور القانون الإطار رقم 18-95 بمثابة ميثاق الاستثمار، لخير معبر عن تلك الإرادة في تبني نهج الإصلاح بشكل عام، وبشكل خاص ترقية وضعية الإستثمارات ومعالجة ما شابها من التباس وغموض، كان له تأثير ملموس على ترجمة النماذج التنموية على أرض الواقع. لذلك، جاء قانون الإطار المشار إليه أعلاه لتنزيل مضامينه على النحو السديد بهدف تطبيق التدابير المنصوص عليها في الميثاق إلى التحفيز على الإستثمار عن طريق:

- تخفيض العبء الضريبي المتعلق بعمليات شراء المعدات والآلات والسلع التجهيزية والأراضي اللازمة لإنجاز الإستثمار؛
- سن نظام ضريبي تفضيلي لفائدة التنمية الجهوية؛
- تعزيز الضمانات الممنوحة للمستثمرين بتسيير طرق الطعن فيما يتعلق بالنظام الضريبي الوطني والمحلي؛
- إنعاش المناطق المالية الحرة «Offshore» ومناطق التصدير الحرة ونظام المستودعات الصناعية الحرة؛

- تحقيق توزيع أفضل للعبء الضريبي وتطبيق أحسن للقواعد المتعلقة بالمنافسة الحرة وخاصة عن طريق مراجعة نطاق تطبيق الإعفاء من الضريبة.

كما ترمي هذه التدابير إلى تشجيع التصدير وإنعاش التشغيل وتخفيض كلفة الإستثمار مع ترشيد استهلاك الطاقة والماء إلى جانب المحافظة على البيئة.

وبموجب الرسالة الملكية الموجهة إلى السيد الوزير الأول حول التدبير اللامركز للإستثمارات، ثم إحداث المراكز الجهوية للإستثمار منذ 2002، حيث تعد هذه المراكز من بين الوسائل التي اعتمدتها السلطات العمومية من أجل تشجيع الإستثمار على الصعيدين الوطني والجهوي، إذ أن أدوارها لم تقتصر في القيام بمهام "الشباك الوحيد"، بل تعدته إلى أدوار أخرى كتسهيل المعلومات ووضعها رهن إشارة الفاعلين الإقتصاديين والمساهمة في التعريف بالإمكانات الإقتصادية للجهات التي تتمركز فيها.

والجدير بالإشارة أن السياق المشجع الذي جعل المغرب يندرج ضمن الإقتصاديات الناهضة لم يكن وليد الصدفة. فالمغرب قد عرف في الآونة الأخيرة سلسلة من الإصلاحات الإقتصادية والمالية والضريبية والقانونية من أجل حفز الإقتصاد وتشجيع الإستثمار. فإذا كان من بين نتائج تلك المجهودات والإصلاحات أن أبانت على قوة نوعية للإقتصاد المغربي وإمكانيته على الالتئام مع التطورات العالمية، فإن النتائج المحققة لا ترقى إلى المستوى المرغوب فيه؛ فلا يزال الإستثمار الخاص الذي هو حيز الزاوية للإقلاع الإقتصادي مترددا تغلب عليه الإنتظارية والخوف من المجازفة وقلة الابتكار.

فالإرادة السياسية تعي كل الوعي أن هناك جملة من المعوقات البنيوية كالتضارب في مراكز القرار والهوة بين روح القوانين ومنطوقها، مما ينعكس سلبا على تطبيقها والبطء في الإنجاز دون وجود ضوابط قانونية ضد هذه الممارسات. ولتذليل كل الصعاب ولمنح الفرصة للقطاع الخاص الوطني والأجنبي للإستثمار خاصة بالنسبة للمقاولات المتوسطة والصغيرة التي تعلق الآمال عليها في إيجاد مناصب شغل لمختلف مستويات الكفاءة والتأهيل ومواكبة لدور مراكز الإستثمار باعتبارها رافعة لورش الجهوية المتقدمة. وفي إطار تنزيل مشروع الإصلاح المراكز

الجهوية للاستثمار وكذا الإستمرارية لتطبيق مضامين الرسالة الملكية ل 9 يناير 2002 بشأن التدبير اللامركز للاستثمار، والتي تعتبر إطارا مرجعيا لعمل هذه المراكز؛ ويهدف إلى جعل المراكز الجهوية فاعلا متميزا في تنشيط وتسهيل الإستثمار ومواكبة النسيج المقاولاتي، إضافة إلى منحها أدوار طلائعية لإنعاش الإستثمار على المستوى الجهوي، حيث يركز هذا الإصلاح على ثلاثة محاور أساسية:

- ويهم المحور الأول، إعادة هيكلة المراكز الجهوية للإستثمار، حيث سيتم اعتماد هيكلة تنظيمية حديثة ومتطورة عبر إحداث قطبين أساسيين وهما: قطب "دار المستثمر" وقطب " تحفيز الاستثمار والعرض الترابي"، كما سيتم العمل على تعزيز الموارد البشرية وتأهيلها من خلال اختيار أفضل الكفاءات والخبرات في مجال تدبير الملفات الإستثمارية، لا سيما بالنسبة لمديري هذه المراكز.

- أما المحور الثاني، فيتعلق بإحداث اللجنة الجهوية الموحدة للإستثمار من خلال اقتراح دمج كافة اللجان الجهوية السابقة المرتبطة بالإستثمار في لجنة جهوية موحدة بهدف تحسين وملاءمة مساطر اتخاذ القرار.

- ويتعلق المحور الثالث بتبسيط ورقمنة المساطر والإجراءات المرتبطة بملفات الإستثمار على المستويين الجهوي والمركزي من خلال تبني اللامركز الإداري جهويا. أما على المستوى المركزي، فإنه سيتم اعتماد مقاربات وقوانين محفزة حديثة أثبتت نجاعتها على المستوى الدولي. وتهم التبسيط الشامل والممنهج للمساطر الإدارية ومكافحة التعسفات باعتماد قانون إلزامية التنفيذ وتقنين آجال منح الرخص.

ولترسيخ هذا الإطار المشجع للفاعلين الإقتصاديين على مستوى كافة التراب الوطني بشكل عام وبشكل خاص على مستوى الجهات للرفع من مردوديتها الإستثمارية، تحرص الإرادة السياسية كذلك على ترسيخ دولة الحق والقانون في الميدان الإقتصادي وعلى إصلاح القضاء والرفع من عدد المحاكم التجارية وعلى وضع القوانين المالية الملائمة.

إن دور المراكز الجهوية للاستثمار في تفعيل مرتكزات الجهوية المتقدمة يقتضي تقويم السياسات المتبعة بكل آلياتها ومجالاتها في التزام بمقومات الإنصاف والعقلنة والفعالية وانتهاج الإجتهد في ابتكار الحلول بكل مسؤولية وإقدام، بعيدا عن أي نزوعات سياسية أو توظيف شعبي؛ ولأجل ذلك، أكد الملك على ضرورة تفعيل المجلس الإقتصادي والإجتماعي كإطار مؤسسي للحوار وكقوة اقتراحية لبلورة هذا الميثاق بما يخدم تنمية المغرب ويمكنه من مواصلة مسارها الإصلاحية ويجعله قادرا على مواجهة الظرفيات الصعبة والحفاظ على ثقة الشركاء وتعزيز جاذبيته للاستثمارات والكفاءات.

الفقرة الخامسة: الجهوية المتقدمة صلة الوصل بين ميثاق اللاتمرکز الإداري وميثاق الاستثمار.

لقد شكلت الجهوية المتقدمة التي كرسها الدستور الجديد ورشا كبيرا يتعين تدبيره بكامل التأني والتبصر ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم هياكل الدولة وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية. ولكسب رهانات هذا المسار، أصبح من المتعين فسح المجال لتجديد النخب والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب وفتح الآفاق أمام المواطنين والمواطنات والمواطنين المؤهلين المتحلين بروح المسؤولية والنزاهة. لأجل ذلك، كان التفكير منصبا أساسا بشروع الحكومة في إصلاح الإدارة العمومية لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة، وهو ما يطرح مسألة اللاتمرکز. ومن هذا المنطلق، فالحكومة مطالبة بمسارعة الزمن وتنزيل على أرض الواقع مقتضيات ميثاق للاتمرکز بما يمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقه ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللامتمركزة وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية في وضع المشاريع وحسن تسييرها، وذلك بموازاة مع الإنكباب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة لتفعيل التنظيم الترابي الجديد في إطار حكمة جيدة تضع التنمية البشرية في صلب اهتمامها؛ إذ لا سبيل إلى رفع التحديات التي تواجه هذه الحكامة إلا بتحقيق تنمية بشرية عادلة ومنصفة كفيلا بالتصدي للعجز الحاصل والخصائص الذي يعيق النمو في الوسطين القروي والحضري على السواء.

إن الجهة التي كرسها دستور 2011 تعتبر حلقة أساسية في دعم الديمقراطية المحلية ومجالاً خصباً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفضاء فسيحاً للتفكير والتخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في تعاون وانسجام مع الوحدات الترابية الأخرى باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام، على اعتبار أن اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين. كل ذلك في إطار استحضار واعٍ للتعليمات الملكية والإرادة السياسية الداعية إلى إحداث تغيير في قوانين اللامركزية واللامركز وفق مفهوم جديد يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبثورة تصور مجالي توافقي لمواجهة جميع الإشكاليات المطروحة بقوة من أجل ضمان التفعيل التام لدور الجهة كمؤسسة وإطاراً في تحديد الإستراتيجيات الناجعة لإعداد التراب الوطني، ذلك أن نجاح أي مشروع للتنمية الترابية والاقتصادية والاجتماعية رهين بتبني البعد الجهوي الذي يتوقف بدوره - لامركزياً - على تدعيم الإمكانيات الذاتية للجهة - ولا تمرکزياً- على توفرها على مسؤولين جهويين أكفاء.

إن حلقة الوصل بين متطلبات الجهوية المتقدمة وميثاق التدبير الإداري اللامركز في تحقيق مآرب التبسيط والتجانس والتعاون الخلاق بين جميع مكونات المؤسسات العامة والخاصة لا يقتصر امتداده فقط في ربطها بميثاق اللامركز، بل إن تلك الحلقة يجب ربطها كذلك بأهداف ميثاق اللامركز للإستثمارات وتموقع مراكز الإستثمارات الجهوية داخل مخططات ورش الجهوية المتقدمة على أساس أن الإستثمار لا يمكن أن يعطي ثماره كاملة ما لم تصبح مراكز الإستثمار فاعلاً رئيسياً في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة للبلاد. لذلك، يتعين تمكينها من الوسائل القانونية والمالية الكفيلة بجعلها أكثر فاعلية في الإضطلاع بهذه المسؤولية.

وحفاظاً على تماسك هذا النسق، يجب إذكاء روح التعاون بين كل من مراكز الإستثمار الجهوية والسلطات المنتخبة بما فيها السلطات المحلية المختصة والتي تتصرف بصفقتها ممثلة للدولة من أجل تسلم في الآجال التي يحددها القانون أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، التراخيص الضرورية لإنجاز الإستثمارات المبرمجة.

الفقرة السادسة: إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار على ضوء القانون 47.18.

تهدف سياسة إحداث المراكز الجهوية للاستثمار إلى التأسيس لرؤية جديدة لتبوير الاستثمار، وتقوم بالأساس على عدم تمرکز الاستثمار، وهو ما كرسته الرسالة الملكية المؤرخة بتاريخ 09 يناير 2002 والتي تعد بمثابة الإطار المرجعي لتأسيس المراكز الجهوية للاستثمار.

فالدور الذي تلعبه هذه المراكز لا ينحصر في مهام الشباك الوحيد، بل تقوم بأدوار أخرى تتعدى ذلك، وتتمثل في تسهيل الولوج إلى المعلومة ووضعها رهن إشارة مختلف الفاعلين الاقتصاديين، وكذا التعريف بالإمكانيات الاقتصادية والمؤهلات التي تتوفر عليها الجهة. وفي هذا الصدد، تقوم المراكز الجهوية للاستثمار تحت سلطة الولاية بدور:

• شباك المساعدة على خلق المقاولات.

• شباك مساعدة المستثمرين.

لكن، ومع كل هذه الاختصاصات التي خصت بها هذه المراكز، إلا أنها لم تقم بالأدوار المسطرة لها كما يجب، بل أصبحت تشكل أداة فرملة للمشاريع وتعرقل سير عمل هذه السياسة، فالإشكال المطروح يتبلور حول الاختلالات التي تشوب عمل هذه المراكز (أولاً)، وكذا طبيعة الحلول اللازمة للحد من هذه المشاكل. (ثانياً).

أولاً: اختلالات المراكز الجهوية للاستثمار.

إن تشخيص اختلالات المراكز الجهوية للاستثمار يقتضي التطرق لذلك في كل من الخطب الملكية وتقارير المجلس الأعلى للحسابات، إضافة إلى تقرير مكنزي.

• على مستوى الخطب الملكية:

فبالرجوع إلى مختلف الخطب الملكية كخطبة افتتاح السنة التشريعية لسنة 2016-2017 يتضح جلياً أنها أعطت تعليمات واضحة لضخ نفس جديد لهذه المراكز التي أصبحت تشكل

عائقا أمام الجهود التنموية، بدل النهوض بها؛ فبدل من أن يقوم الشباك الوحيد بإعطاء حلول جذرية للمشاكل المتمثلة أصلا في نقص في وثائق المستثمرين، يقوم بالعكس من ذلك، بتكبيهم وتعقيد المساطر أمامهم الشيء الذي يؤدي إلى تعطيل وثيرة التنمية.

• على مستوى تقرير المجلس الأعلى للحسابات:..

إن جل التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2009 إلى 2017 أبانت على أن هناك العديد من العوائق والاختلالات تحد من عمل هذه المراكز؛ فالتقرير الأخير الذي رفعه رئيس المجلس الأعلى للحسابات الى الملك محمد السادس تضمن العديد من العوائق ك:

- غياب المواكبة والمتابعة: فرغم أن هذه المراكز الجهوية للاستثمار قامت بخطوات ملموسة فيما يخص إنشاء المقاولات، إلا أنها لم ترقى إلى المستوى المسطر لها في مواكبة عمل المقاولات خاصة الصغرى والمتوسطة، كما أنها لا تقوم بمساعدة المستثمرين، وذلك بتوفير المناخ الملائم والذي يرقى إلى مستوى تطلعاتهم والذي يقتضي تبسيط المساطر، وكذا توفير المعطيات الخاصة بالترايب والمؤهلات الاقتصادية للجهة.

- الافتقار لممثلي الإدارات: تقتضي خدمة الشباك الوحيد توفر المركز على ممثلين اثنين على الأقل عن كل إدارة فاعلة وهو ما يغيب عن مختلف المراكز باستثناء البعض منها، الشيء الذي يدفع المستثمرين إلى تفضيل المراكز المكتملة إن صح القول مما يؤدي إلى التفاوت اتبين الجهات.

• على مستوى تقرير مكنزي:

لقد قام مركز الدراسات الأمريكي مكنزي بتكريس الاختلالات التي رصدها المجلس الأعلى للحسابات فقام بتسطيرها في أربع عرائض:

- الشباك الثاني لا يقوم بالدور المسطر له والمتمثل في تقديم النصائح والمعلومات والمواكبة.

- التأخير في تسليم الرخص ونقل العقارات.

- النقص في الموارد البشرية.

- عدم التركيز على الأنشطة الملائمة لتنمية للجهة وتشتيت الجهود في مختلف الأنشطة.

كما أن هذا التقرير قد أشار أنه ومن أجل بلوغ الأهداف المرجوة، يجب العمل بجد وحزم مابين الخمس والعشر سنوات لتجاوز هذه الاختلالات؛ ومن أجل ذلك، سارع المشرع المغربي إلى إصلاح هذه المراكز من خلال القانون 47.18⁽¹⁾

ثانيا: إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار

إن إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار يهدف بالأساس إلى تدارك وتجاوز المشاكل والعوائق التي ثم الوقوف عليها خاصة فيما يتعلق بمواكبة ومساعدة المقاولات الخاصة المتوسطة والصغرى، وكذا مصاحبة المستثمرين، وهو ما يدخل ضمن سياسة اللامركزية الترابية واللاتمركز الإداري الذي تنهجه الدولة.

وفي هذا الإطار، يراهن على هذه المراكز على أن تقوم إلى جانب الجهات بتحسين الجاذبية الترابية وتقوية تنافسية الجهة. ويرتكز الإصلاح الذي جاء به القانون 47.18 على ثلاث محاور:

• إعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار:

في هذا الصدد، نص القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار على تمتيعها تحت سلطة الولاية بالشخصية الاعتبارية، مما يجعل منها مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري؛ كما وسع من دائرة نفوذها الترابي ليصبح لها نفس النفوذ الترابي للجهة بغية الاطلاع بالمهام الطلائعية بما ينسجم مع الجهوية المتقدمة، وكذا الحد من العراقيل التي تواجه المستثمرين، وذلك بتكريس دور الشباك الوحيد الذي تلعبه. هذا، إضافة إلى مهام مواكبة ومساعدة المقاولات خاصة المتوسطة والصغرى.

وفيما يخص تحديث تنظيمها وإدارتها، يفترض على هذه المراكز إنشاء قطبين، إحداها معنون بـ”دار المستثمر”، والآخر بـ”التحفيز الترابي”.

• اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار:

إن إحداث اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار يأتي ضمن مستجدات القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار والتي ستقوم مقام اللجان الجهوية والمحلية المتدخلة في تدبير الاستثمار مشكلة بذلك الإطار الوحيد لاتخاذ القرارات المتعلقة بملفات الاستثمار وإبداء الرأي فيما يخص طلبات الاستفادة من التحفيزات والامتيازات الاقتصادية، وكذا طلبات الرخص والأمور الإدارية اللازمة لانجاز المشاريع الاستثمارية. وتتشكل هذه اللجنة تحت رئاسة والي الجهة من عمال العمالات والأقاليم ورؤساء المجالس الجماعية وممثلي السلطات الإقليمية والممثلين الجهويين للإدارات والمؤسسات المعنية بالمشاريع الاستثمارية والمدير العام لمصالح الجهة. وتعد اجتماعاتها كلما دعت الضرورة لذلك.

• اللجنة الوزارية للقيادة:

تتكلف اللجنة الوزارية للقيادة تحت رئاسة رئيس الحكومة بقيادة مشروع إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وتتبعها؛ حيث تتولى اللجنة البث في الطعون والنظر في اقتراحات المراكز الرامية إلى تسوية الصعوبات وكذا تبسيط المساطر.

إن إصلاح هذه المراكز الجهوية للاستثمار يتطلب من الساهرين عليها مع صدور هذا القانون العمل بكل مسؤولية وحزم بهدف الاستفادة من رؤوس أموال المستثمرين محليين وأخارجيين، مما يتيح خلق فرص جديدة للشغل، ومنه، ضخ نفس في التنمية الجهوية؛ هذا من الجهة، ومن جهة أخرى، دعم المقاولات الصغرى والمتوسطة لتصبح في المستوى الذي يجعل منها فاعلا أساسيا في التنمية الجهوية والمحلية.

والجدير بالإشارة إلى إن عمل السلطات المغربية إلى بلوغ أهدافها في تصور لها لاقتصاد منتج تنافسي ومجتمع حديث تترسخ فيه ثقافة وممارسة التشاور والتعاقد، لن يكون له وقع فعال إلا بتحديد أهداف وبرامج ومخططات وتوفير وسائل إنجازها المشترك. وهذا يتطلب جهدا متواصلا لا يقف فقط عند حدود تنصيب المراكز الجهوية للاستثمار، بل يتعداه إلى تأهيل الاقتصاد الوطني لرفع التحديات التي تملئها على البلاد التأثيرات الدولية، سواء في إطار منظمة التجارة العالمية أو من خلال اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي أو في نطاق خلق سوق حرة عربية ومتوسطة تعطي شحنة قوية لمعركة الإقلاع الاستثماري والتنموي.

المطلب الثاني: مؤسسة الوالي/العامل وسياسة اللاتمرکز الإداري على ضوء دستور 2011

لقد فرض اللاتمرکز الإداري نفسه على المغرب بعد الإستقلال خاصة بعد دخول تجربة اللامركزية سنة 1960 بإحداث نظام الجماعات؛ وقد أصبح أكثر إلحاحا مع اتساع رقعة البلاد تزداد الحاجة إليه مع تكريس الجهوية المتقدمة التي تعتبر مدخلا لديمقراطية محلية ولإصلاح هياكل الدولة من خلال السير الحثيث المتدرج على درب اللامركزية واللاتمرکز والذي يعتبر لازمة لقيام جهوية متقدمة⁽¹⁾. فاللاتمرکز هو وسيلة هدفها تقوية اللامركزية ومساعدة المنتخبين⁽²⁾ ودعم الجماعات لتحقيق التنمية وترسيخ سياسة القرب.

لقد اختار المغرب منذ الإستقلال أسلوب الإدارة المحلية المتسمة باللاتمرکز التدريجي الذي يحتل فيه العامل مركزا متميزا؛ وقد رسخت مقتضيات دستور 2011 محورية هذه المؤسسة داخل بنية النظام الإداري المغربي وعرفت اختصاصاتها اللامركزية توسعا مستمرا، حيث أن لها وظائف ترتبط بعلاقتها العمودية بتمثيليتها للسلطة المركزية ووظائف ترتبط بعلاقتها الأفقية من خلال السلطة التنسيقية المخولة إليها من قبل الدستور؛ وستعرف وظائفها هاته منعطفا واسعا في أفق ميثاق اللاتمرکز الذي دعا إليه الملك محمد السادس منذ 2008، حيث تعتبر مؤسسة

¹ - المصطفى قريشي، مرجع سابق، ص 44.

² - ادريس العبادي: "قضايا الجماعات المحلية بالمغرب، محور ورشة اللاتمرکز الجهوي والمحلي"، نظمها الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات من تنسيق محمد السنوسي معني، الدار البيضاء، 2010، ص 37.

الوالي/العامل إطارا أولويا لللاتمركز الإداري (الفقرة الأولى)، وقطب حقيقي لتحريك عجلة اللاتمركز الواسع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مؤسسة الوالي/العامل إطار أولوي للاتمركز الإداري.

إن المكانة التي يحتلها الوالي/العامل داخل التنظيم الإداري المحلي قد جعلته يتوفر على اختصاصات وسلطات إدارية متشعبة من شأنها أن تؤثر على القرار الإداري المحلي. وبالتالي، أن تضمن السير السليم لدواليب الإدارة المحلية؛ وتتجلى هذه الأهمية على الخصوص في مهمتي التمثيل والتنسيق (أولا)، ثم في مهمة التكامل السياسي والأمني والإقتصادي والاجتماعي للإدارة الترابية (ثانيا).

أولا: البعد العلانقي لمؤسسة الوالي/العامل: التمثيل والتنسيق.

إن الفقرة الأولى من الفصل 145 من الدستور تنص على أنه: "يمثل ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم السلطة المركزية في الجماعات الترابية؛" أما دستور 1996، فقد كان ينص في فصله 102 على أنه "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات"⁽¹⁾، في حين، أن ظهور 1977 قد نص في فصله الأول على تمثيلية العمال لجلالة الملك، ومن ثم، يحق التساؤل عن أبعاد وخلفيات تمثيلية العمال والولاية، هل يمثلون الملك أم الدولة أم السلطة المركزية أم وزير الداخلية؟

هذا، ولقد تمت دسترة مهمة التنسيق منذ أول دستور وضمته العديد من الظواهر والمراسيم التنظيمية والمناشير الوزارية.

أ – العلاقة العمودية لمؤسسة الوالي والعامل: تعددية التمثيل.

لقد عرفت تعددية العمال تطورا ملحوظا، فانتقلت من تمثيلية الملك وفق ظهور 1977 إلى تمثيلية الدولة وفق دستور 1996. ويعد دستور 2011 قفزة نوعية جد هامة، حيث انتقل بمؤسسة

¹ - الدستور المغربي لسنة 1996.

العامل إلى تمثيلية السلطة المركزية؛ وبما أن هاته المؤسسة تخضع لسلطة وزير الداخلية، فإنها تمثل الإدارة اللامركزية لوزارة الداخلية.

لقد تمت ترقية العامل بعد صدور ظهير 1977 إلى ممثل جلالة الملك في العمالة أو الإقليم، وقد نص في الفصل الأول منه: "العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه". هذا الفصل لم يتم تعديله بعد دستور 1996 والذي جعل من العامل ممثلاً للدولة. أما الفصل 145 من دستور 2011، فقد خوله تمثيلية السلطة المركزية في الجماعات الترابية ولم يتم تعديل أو نسخ الفصل الأول من ظهير 1977؛ فهل لا زال العامل ممثلاً لجلالة الملك أم يمكن اعتبار أن الدستور قد ألغى هذه التمثيلية باعتبار أن الدستور أسمى من القانون، إلا أن الفصل 49 من الدستور نفسه بشأن تعيين الملك للعمال والولاية يقوي من علاقة الملك بالعمال والولاية باعتباره سلطة تعيين.

لقد كان يفهم من الفصل الأول من ظهير 1977 أن مؤسسة العامل أعلى سلطة تنفيذية على الصعيد المحلي تستنبط أهميتها من المكانة الدستورية والدينية التي يتمتع بها الملك وأمير المؤمنين، إلا أن التأويل الجيد لتمثيلية العمال لجلالة الملك تنحصر في التمثيل الشكلي دون الجوهر، حيث أن الملك لم يفوض صلاحياته الدينية والسياسية للعمال⁽¹⁾، وإنما كما جاء في كلمة الملك الحسن الثاني طيب الله تراه بمناسبة تسليم ظهائر التعيين للعمال بتاريخ 25 يناير 1996: "فأنتم عيوننا وأنتم أذننا، الممثلون الذين لا يمثلوننا فقط من الناحية الشكلية، بل أتمنى وأرجو من صميم القلب أن تمثلوا كذلك محبتي وتعلقني بشعبي وحنوي على كل مغربي للأخذ بيد الضعيف وإنصاف المظلوم".

ويبقى هذا التمثيل له طابع تشريفي، يحظى به هذا الموظف السامي؛ وبالتالي، يرفع مكانته في أعين المواطنين ويضفي عليه المهابة والإحترام، وثانياً تكليفه بمسؤولية غاية في الأهمية، فهو المخاطب الأساسي والمحلي للملك، وهو بمثابة القاطرة الأمامية للإدارة المحلية⁽²⁾.

¹ - محمد العربي مياد: "اختصاصات العمالات والأقاليم على ضوء الدستور الجديد"، مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني، السنة الأولى، شتاء-ربيع 2013، ص 107.

² - عبد العزيز أشرقي، مرجع سابق، ص 61.

لقد تم بمقتضى الفصل 100 من دستور 1996 النص على: "يمثل العمال الدولة في العمليات والأقاليم والجهات" وطبقا لهذا الفصل، لم يعد العامل يمثل الملك وإنما الدولة، وبذلك، ألغي ضمنا الفصل الأول من ظهير 1977⁽¹⁾ السالف ذكره، ويستشف من هذا النص أن العامل أصبح يجسد استقرار وديمومة الدولة وليس الحكومة التي يتعاقب أعضاؤها.

أما دستور 2011، فقد جعل الولاية والعمال ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية. وبهذا يمكن القول أن الدستور انتقل من تمثيليتهم للدولة إلى تمثيلية السلطة المركزية، بحيث أنتمثيلية الدولة أصبحت مركزية؛ فالملك هو الممثل للأسملللدولة⁽²⁾ وباقي المؤسسات تقوم بمهامها وفق اختصاصاتها الدستورية⁽³⁾.

لقد خول الدستور بمقتضى الفصلين 41 و42 الملك صلاحيات دينية ودينية حصرية ولم يتضمن أية إشارة إلى تمثيلية العمال للملك، ما عدا ما نص عليه الفصل 49 في أن طريقة تعيينهم تتم بظهير شريف؛ وكقاعدة عامة أن المعينين بظهير يخضعون في كل ما يمس وضعيتهم الفردية إلى تدابير تتخذ أيضا بظهير⁽⁴⁾ ولا يستثنى من ذلك إلا ما تنص عليه حالات خاصة كظهير رجال السلطة الذي أسند السلطة التأديبية فيما يخص العقوبات لوزير الداخلية⁽⁵⁾، حيث لا يمكن للمعينين بظهير أن يطعنوا في حالة التضرر أمام المحاكم حسب اجتهادات المجلس الأعلى باعتبار حصانة الظواهر الملكية قضائيا، وباعتبار أنه ليس هناك سلطة أعلى من سلطة الملك، ولكن يملكون فقط وسيلة الإستعفاف الملكي والتي تجد أصولها في التاريخ الإسلامي ولا ارتباطها بأسمى سلطة البلاد التي تسهر على ضمان العدالة وصيانة حقوق وحرقات المواطنين.

والجدير بالذكر أن المعينين بظهير يخضعون مباشرة لسلطة الملك، بمعنى أنهم يستمدون التعليمات والتوجيهات مباشرة منه⁽⁶⁾، والتي تكون عبر الرسائل والخطب الملكية التي تعبر بعمق

- محمد العربي مياد، مرجع سابق، ص 107 .

2 - الفصل 42 من دستور 2011 .

3 - عبدالصمد سكال: "أي دور للولاية والعمال في ظل الدستور الجديد؟"، الموقع الإلكتروني WWW HESPRES COM، تاريخ الولوج 2016 8 12

4 - مليكة الصروخ: "التنظيم الإداري في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 67.

5 - ظهير رجال السلطة، لسنة 2008، مرجع سابق.

6 - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 68 .

أنهم على الدوام المخاطب الأساسي والممثل المحلي للملك⁽¹⁾؛ وبهذا، تتجلى علاقة الملك بالولاية والعمال، فما هي علاقتهم بالحكومة؟

يعتبر الوالي والعامل الشخص الأول على صعيد العمالة أو الإقليم، ولذلك، فهو يعد ممثل للحكومة ومندوبها الأول في الإدارة الترابية؛ وبالرجوع إلى الدساتير السابقة، لم يكن لرئيس الحكومة أي دور في تعيينهم ولم يستعمل الدستور أية دلالة على تمثيل العمال والولاية لرئيس الحكومة وللوزراء، على خلاف ما كرسه الدستور الفرنسي الذي جعل من الوالي والعامل مندوب للحكومة والممثل المباشر للوزير الأول ولكل الوزراء مما أرسى علاقة عضوية ووظيفية للوالي والعامل بالحكومة⁽²⁾.

لقد عرف دستور 2011 نقلة نوعية متميزة، حيث عمل على ربط مؤسسة العامل والوالي برئيس الحكومة والذي خوله المشرع سلطة الإقتراح على الملك والتي كانت في السابق من اختصاص وزير الداخلية دون أن يتم عرض الأمر على مجلس الوزراء من أجل التداول، إلا أن هذا الوضع سيتغير نوعا ما بدخول دستور 2011 حيز التطبيق، حيث أصبح تعيين الولاية والعمال يتم بظهير باقتراح من رئيس الحكومة ومبادرة من وزير الداخلية مع التداول في هذا الشأن في المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من الدستور⁽³⁾؛ وبالتالي، أصبح لرئيس الحكومة دور واضح وتأثير مباشر في تعيين الولاية والعمال.

إن من شأن إشراك كل أعضاء الحكومة في اختيار واقتراح الولاية والعمال من طرف رئيس الحكومة أن يقوي من رابطة العلاقة بين الوزراء والعمال والولاية. وبهذا، أصبح الولاية والعمال تحت سلطة رئيس الحكومة سواء بالنظر إلى مسطرة تعيينهم أو من حيث أنهم مكلفون باسم الحكومة على تطبيق القانون، مع العلم أن الدستور السابق نص على أنهم مكلفون بالسهر على تنفيذ القانون دون الإشارة إلى أن ذلك يتم باسم الحكومة⁽⁴⁾. وهو من مستجدات الدستور الحالي والذي

¹ - عبدالعزيز اشرفي، مرجع سابق، ص 62.

² - عبدالحق الطالبي: "مؤسسة العامل أو الوالي بين المركزية وعدم التركيز دراسة مقارنة"، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق اكدال جامعة محمد الخامس الرباط، 2003 - 2004، ص 131.

³ - عبد الفتاح ليجوي: "مؤسسة الوالي والعمال وأفاق عدم التمرکز الاداري بالمغرب": الطبعة الاولى، منشورات المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص 83.

⁴ - عبد الصمد الركيك: "أفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية واللامركز الاداري"، رسالة لنيل ماستر في القضاء الاداري، جامعة محمد الخامس السويسي، السنة الجامعية 2011-2012، ص 71.

جعل من الولاية والعمال ممثلين للسلطة المركزية بعدما كانوا ممثلين للدولة في دستور 1996؛ لكن في المقابل، يرى البعض أن دستور 2011 قد أغفل أو بالأحرى "تجاهل" مسألة إبعاد الولاية والعمال عن السلطة التسلسلية لوزارة الداخلية وإحاقهم بمؤسسة رئاسة الحكومة وأن ذلك يمكن أن يكون دعامة حقيقية للحكامة الترابية المأمولة بالمغرب⁽¹⁾.

لقد نص الفصل 145 من الدستور: "يمثل ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم السلطة المركزية في الجماعات الترابية"، كما ينص في الفقرة الثانية: "يعمل الولاية والعمال على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها"، ويثير هذا الفصل عدة تأويلات نظرا لطبيعة صياغته؛ فيمكن، من جهة، اعتبار الولاية والعمال يشكلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية بمعنى خلق سلطة مركزية داخل البنية اللامركزية، في حين، يحيل المعنى الثاني إلى اعتبارهم يتولون السلطة المركزية في علاقتهم مع الجماعات الترابية خصوصا في مجالي المراقبة والتنسيق⁽²⁾.

وبهذا، انتقل الولاية والعمال من تمثيل الدولة وفق دستور 1996 إلى تمثيل السلطة المركزية وفق دستور 2011؛ وغالبا ما تعني السلطة المركزية الحكومة، وهو ما يعني أن هذه المؤسسة ستستلخ من التمثيل المزدوج الذي طغى على تدبير المرحلة الماضية من خلال اعتباره من جهة ممثلا للملك، ومن جهة ثانية، مندوبا للحكومة، مع ارتباطه الوظيفي بوزارة الداخلية؛ وقد يجعل هذا التدخل وضعيته تعرف نوعا من التضارب العميق سواء على مستوى الجهة المعنية بتحديد معايير التعيين أو على مستوى تقييم أدائه؛ هل هي وزارة الداخلية أو الحكومة أم الملك؟ وكذلك على مستوى مسؤولية أعماله؟

لقد كان دستور 2011 واضحا في وضع الولاية والعمال تحت سلطة الحكومة، حسب بعض الباحثين، سواء بالنظر إلى ما نص عليه من أن تعيينهم يكون باقتراح من رئيس الحكومة⁽³⁾ ومن شأن اقتراح تسمية الولاية والعمال من طرف هذا الأخير أن يقوي من الوظيفة التمثيلية؛ وبالتالي،

1 - عماد ابركان: "الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية"، مجلة مسالك، 2015، عدد 30 31، ص 102.
2 - بجيجة العربي: "ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية أي دور والولاية من خلال الدستور؟"، مجلة مسالك، عدد 30 29، 2015، ص 152.
3 - عبد الصمد سكال، مرجع سابق WWW.HESPRES.COM.

تتجسد تمثيلية الحكومة على الصعيد الترابي، وتصبح إلى حد كبير شرطا أساسيا لتمكين السلطة المركزية من التحكم في مسار التنمية المحلية بمفهومها الشمولي⁽¹⁾.

في حين، يرى البعض الآخر أن سلطة التعيين حسب الفصل 49 من الدستور هي من اختصاص الملك، وتبقى سلطة الإقتراح بلا أثر قانوني نظرا لإنتفاء شرط من شروط اكتساب الشرعية وانعدام ركن من أركان تولي المسؤولية؛ ولسلطة التعيين كامل الصلاحية في اتخاذ ما تراه مناسبا من إجراءات التأديب بمعزل عن أي توجيه من الحكومة كما ينص على ذلك الفصل 65 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية؛ وبخلاف ذلك، فإن الحكومة لا يمكنها اتخاذ أي إجراءات ما لم تحيط الملك علما بالتدابير المزمع اتخاذها؛ ومن بين الأمثلة، واقعة إعفاء عامل سيدي بنور خلال شهر مارس من سنة 2012، وقد أعفاه الملك دون الرجوع إلى المجلس الوزاري أو الاستشارة مع الحكومة⁽²⁾.

إن تمثيلية الولاية والعمال للسلطة المركزية لم يتم تفعيله من طرف رئيس الحكومة، ويرجع بالأساس لـ "ضعف" تكيف الحكومة الحالية مع الدستور والذي سيتم توضيحه لاحقا، وتتجلى مظاهر التمثيل في السلطة الإقتراحية لرئيس الحكومة وتعيينهم بالمجلس الوزاري وتمثيل الوزراء رسميا في المناسبات الدينية والوطنية وفي التظاهرات الإقتصادية والإجتماعية وتبوء العامل والوالي صدارة المسؤولين الإقليميين والجهويين.

أما علاقة الحكومة بالولاية والعمال، فتتجلى من خلال وظيفة التوجيه، وإن كانت تتم أغلبها عن طريق وزارة الداخلية، فإن للتفويض مكانة هامة تربط الوزراء بالعمال والولاية، حيث يقوم الوزراء بتفويض صلاحياتهم للعمال والولاية بمن فيهم رئيس الحكومة⁽³⁾؛ كما أن الوزراء بإمكانهم تفويض الإعتمادات للعمال والولاية أو تعيينهم أمرين مساعدين بأداء النفقات⁽⁴⁾؛ وقد منح القانون

1 - إيمان داودي: "الولاية والعمال والإصلاح الدستوري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، فبراير 2013، ص 72.

2 - بجيجة العربي، مرجع سابق، ص 153.

3 - يعتبر الولاية والعمال إلى جانب وزير الداخلية أمرين مساعدين للصرف في إطار صندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والذي يعتبر رئيس الحكومة أو الوزير الأول سابقا الأمر بالصرف فيه، موقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية WWW INDH MA.

4 - محمد راجي: "عدم التركيز الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، اكدال، الرباط، 2001، ص 341.

التنظيمي⁽¹⁾ للجهات للولاية صفة أمرين بالصرف مساعدين لرئيس الحكومة في إطار صندوق التأهيل الاجتماعي.

كما أن الدستور الحالي قد أناط بالولاية والعمال مسؤولية تأمين تطبيق القوانين باسم الحكومة وتنفيذ قراراتها ومقرراتها التنظيمية، وبذلك، يمارس العامل وظيفة تنفيذ سياسات الحكومة وقراراتها عن طريق اتخاذ تدابير ذات طابع تنظيمي أو فردي.

هذا، وتتبع مؤسسة العامل والوالي مكانة هامة على رأس هيئة رجال السلطة؛ وتعتبر العمالة أو الإقليم مصالح لامركزية لوزارة الداخلية وترتبط بها من خلال التدرج الرئاسي؛ ويعتبر العمال رجال سلطة تابعين لسلطة وزير الداخلية بصفة مباشرة؛ ومن أجل هذا، فمن الواجب أن يحيطوه علماً بجميع القضايا، ولا يمكنهم أن يتراسلوا مع باقي الوزارات إلا بعد إخباره وتحت إشرافه⁽²⁾؛ وتتجلى علاقة العامل والوالي بوزارة الداخلية من خلال تنفيذه لتعليماتها وتحقيق مختلف أنشطتها على المستوى الإقليمي والجهوي ومن خلال سلطته الرئاسية على موظفي الوزارة بمن فيهم رجال السلطة.

ويعمل الولاية والعمال على تنفيذ توجيهات وتعليمات وزارة الداخلية والتي يتم تبليغها عن طريق الرسائل الإدارية أو المناشير والمذكرات والدوريات؛ وتتجلى بعض مظاهر التمثيل في الرقابة والتفويض والتكوين والإخبار والتعيين.

– الرقابة: يمارس وزير الداخلية سلطة مراقبة العمال وذلك بوسائل مختلفة ضماناً لسير النشاط الإداري، بحيث يتولى العمال تحقيق المشاريع لصالح مختلف الوزارات تحت إشراف ومراقبة وزارة الداخلية؛ ويلزم العمال، في هذا الصدد، بإرسال تقارير نصف شهرية تتعلق بتنفيذ المشاريع وحالة صرف المبالغ المفوضة لهم³ ويخضع العمال والولاية لمراقبة المفتشية العامة لوزارة الداخلية.

¹ - المادة 229 القانون التنظيمي للجهات رقم 14 111 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83 15 1 في 20 رمضان 1436 الموافق 7 يوليوز 2015 ، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ، ص 6585.

² - منشور الوزير الأول "أحمد باحنيني" إلى الوزراء والعمال بتاريخ 25 فبراير 1964 الجريدة الرسمية عدد 268 بتاريخ 6 مارس 1964 .

³ - محمد راجي، مرجع سابق، ص 345.

- التفويض: يمارس العمال والولاية نيابة عن وزير الداخلية جملة من الإختصاصات عن طريق التفويض، والذي يكون إما تفويض سلطة بمقتضى القوانين كالمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية أو تفويض إمضاء في العديد من المجالات؛ ولعل أهمها المجال المالي¹ كالمصادقة على صفقات الأشغال والخدمات لحساب الدولة المبرمة في إطار الميزانية العامة المرصدة لفائدة وزارة الداخلية سواء منها ميزانية التسيير أو ميزانية الاستثمار.

- التكوين: تعمل وزارة الداخلية على مساهمة تكوين الولاية والعمال في إطار الظروف المستجدة؛ فتستعمل وسائل متعددة كندوات للبحث والتدريبات والمناظرات والأسفار والبعثات الدراسية لا تنحصر مواضيعها في دراسة المشاكل الإقليمية فحسب، بل تشمل القضايا الجهوية والوطنية وفي مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى تتكون لديهم فكرة شمولية تمكنهم من تحقيق الوحدة القيادية على الصعيد الإقليمي وإقرار التعايش الفعلي مع المرافق الخارجية للدولة وباقي المؤسسات الإدارية التابعة لهم⁽²⁾.

- الإخبار: تمارس عن طريق التقارير الدورية والمراسلات الإدارية المختلفة التي توضح مختلف الأنشطة والمشاكل التي تواجهها الإدارة الترابية والحلول المقترحة لها، وتعمل من خلالها على إحالة حاجيات المواطنين والذين يعبرون عنها في مختلف المناسبات سواء عن طريق الشكايات أو من خلال التواصل اليومي لرجال السلطة؛ فيقومون بإخبار السلطات الإقليمية بها والتي تقوم بتحليلها ودراستها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها؛ كما يوجهون تقارير إخبارية عن أنشطة مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية التابعة لهم.

- وظيفة التوجيه: تعتبر من الوظائف الأساسية التي تمارسها الإدارة المركزية اتجاه العمال والولاية، حيث تعتبر جوهر اختصاصها، ذلك أنه من أجل تطبيق سياسة الحكومة وقراراتها لا بد

¹ - تمتفويض أكثر من 11 في المائة من ميزانية التسيير سنة 1998 وأكثر من 12 في المائة من ميزانية الاستثمار، المصدر: Ministère de l'économie et des finances- rapport d'activité- année budgétaire 1997- 1998 .

² - محمد راجي، مرجع سابق، ص 346.

لوزارة الداخلية أن توجه أنظار العمال والولاية، باعتبارهم مسؤولين عن تنفيذها. وبما أن علاقة الولاية والعمال بالحكومة لا تتم إلا عن طريق وزارة الداخلية، بفعل إشرافها على الإدارة الترابية، فإنها تعتمد إلى توجيه العمال والولاية عن طريق الدوريات والمناشير والرسائل وإخبارهم بكل ما تتخذه الحكومة من إجراءات.

وللإشارة فقد تعرض احتكار العلاقة المباشرة للعمال والولاية بوزارة الداخلية للنقد خاصة في عهد حكومة عبدالرحمان اليوسفي والذي أصر على الاجتماع بالولاية والعمال من أجل تفعيل نشاط ومسؤولياتهم وتوجيه أنظارهم للحرص والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة الشيء الذي اعتبره المتتبعون سابقة في اجتماع الوزير الأول آنذاك (رئيس الحكومة حالياً) بالولاية والعمال⁽¹⁾ والذي لم يتم حتى في عهد حكومة عبدالاله بنكيران وحكومتى سعدالدين العثماني السابقة والحالية رغم أن هاته الحكومة لها من الوسائل القانونية والدستورية ما يجعلها تتخذ من الإجراءات اللازمة لتفعيل علاقة الولاية والعمال برئيس الحكومة، إلا أن البعض برر هذا الموقف بضعف تكيف الحكومة الحالية مع دستور 2011⁽²⁾.

هذا، ويشرف العمال تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشا والقائد)⁽³⁾. وبفضل هذه السلطة، يستطيع العامل التأثير على هيئة رجال السلطة المزاولين عملهم في حدود الإقليم وسيرا مع المظهرين الأساسيين لهذه السلطة التسلسلية المتجلبين في توجيه التعليمات ومراقبة التنفيذ يسهر العامل على تطبيق التوجيهات الصادرة إليه من السلطة المركزية أو على إنجاز الأعمال التي أعدها وخطط لها من تلقاء نفسه، غير أن هذه السلطة ليس لها أي تأثير قانوني من حيث الزجر أو العقاب، لان السلطة التأديبية توجد بيد السلطة المكلفة بالتعيين وهي جلالة الملك⁽⁴⁾.

¹ - محمد راجي، مرجع سابق، ص 340.

² - خالد شيات: ندوة سياسية نظمتها شبيبة العدالة والتنمية بوجدة، تحت عنوان "مغرب ما بعد 2011 الواقع السياسي والحقوقى والقانوني"، بتاريخ الأحد 24 نونبر 2013 بمركز الدراسات والبحوث الإنسانية بوجدة.

³ - انظر الفصل 3 من ظهير 1977 بميثاق قانون رقم 168 75 1 يتعلق باختصاصات العامل تمت الإشارة إليه سابقا.

⁴ - ظهير 2008 المتعلق برجال السلطة السابق ذكره.

ب السلطة التنسيقية كإطار للعلاقة الأفقية للوالي/العامل بالمصالح اللامركزية.

يشكل التنسيق أداة مهمة لتحقيق وحدة الهدف والإنسجام بين مختلف الهيئات والوحدات الإدارية على المستويين المركزي والمحلي والتي تتزايد باستمرار مع توسيع حاجيات المواطنين ورغبة الدولة في تغطية جميع الوحدات الترابية بهيئاتها غير الممركزة، مما يجعل عملية التنسيق ضرورية حتى لا يقع هناك تضارب في الاختصاصات وعدم الإنسجام بين هذه الوحدات المتشعبة⁽¹⁾؛ ويروم التنسيق تحقيق الإلتقائية بين المصالح التابعة للدولة.

ويعتبر العامل منسق المصالح اللامركزية للدولة؛ وإن كان دوره قد تقلص في إطار اللامركزية، فهو يلعب دورا أساسيا في إطار اللاتمركز الإداري؛ ويعتبر صلة الوصل بين الدولة والجماعات الترابية⁽²⁾؛ ويمارس العمال والولاة الوظيفة التنسيقية بمقتضى نصوص دستورية وتنظيمية والتي منحت وسائل قانونية ومؤسسية لممارسة هاته الوظيفة التي تبقى في حاجة إلى التطوير، وذلك بالنظر إلى العديد من المعوقات التي تحد منها.

هذا، ويتضح أن وظيفة التنسيق قد منحت للعامل بمقتضى الدستور، وأصبح المنطق يقضي أن يكون العامل مسؤولا على السير العام للمصالح اللامركزية الموجودة في دائرته الترابية⁽³⁾، وهو ما أكدته الدستور الحالي، والذي يكون قد أزال الحدود التي كانت مفروضة على السلطات التنسيقية للعمال والولاة الذين أصبحوا مؤهلين للقيام بكامل مسؤولياتهم في هذا الميدان. كما أن هذا الفصل أسس لمقاربة جديدة للاتمركز؛ فالأمر لا يتعلق بمفهوم عمودي لهذا النمط من التنظيم الإداري، حيث يقوم الوزراء بتقويض أو تحويل اختصاصاتهم لمصالحهم اللامركزية، بل اعتمد الدستور اللاتمركز الأفقي⁽⁴⁾، إضافة إلى أنه ارتقى بالوضعية القانونية لمندوبيات الوزارات على المستوى الترابي من المصالح الخارجية إلى المصالح اللامركزية تعزيزا لسياسة اللاتمركز

1 - محمد اهل بويكر: "رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية، 2011-2012، ص 124.

2 - عبد الجليل عمرانة، مرجع سابق، ص 42.

3 - محمد راجي، مرجع سابق، ص 424.

4 - إيمان داودي، مرجع سابق، ص 74.

الإداري التي سينخرط فيها من خلال تنزيل الجهوية المتقدمة⁽¹⁾ والتي أحد أسسها وضع ميثاق اللاتمرکز الواسع.

فبالإضافة إلى الدستور، وضع المشرع نصوصاً قانونية وتنظيمية لتنظيم وظيفة التنسيق، إلا أن مجموع هاته النصوص التي حاولت بناء نظام تنسيقي فعال تستطيع بلوغ الهدف واستمر التباعد بين العامل والمصالح اللامركزية مما أثر على مجموع التدخلات الرامية إلى تهيئة البيئة الإقليمية وعجل بصدور ظهير 1977 المتعلق باختصاصات العمال.

وبصدور هذا الظهير، فإن وضعية العامل، باعتباره ممثلاً للملك ومندوباً للحكومة، قد جعلته يحتل مركزاً قانونياً وإدارياً بصفته "الإداري الأول" على صعيد العمالة أو الإقليم، وأصبح بموجب هذا الظهير يتولى وظيفة المراقبة تحت سلطة الوزارة للنشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية ويسهر على حسن تسيير هاته المصالح.

ويعتبر هذا الظهير أهم نص قانوني تحدث عن هاته المهمة، حيث اعتبر أن العامل هو المنسق الإداري الأساسي لأنشطة المصالح اللامركزية وممثلاً للملك في العمالة أو الإقليم مما يمنحه سلطة قوية إزاء رؤساء هاته المصالح⁽²⁾، إلا أن هذا الظهير، ورغم القفزة النوعية الملموسة التي حققها، فهو لم يوضح بشكل جلي هذه الوظائف مما يسمح للعامل بممارسة تأثير فعال على هذا المستوى⁽³⁾.

وليتمكن العامل والوالي من ممارسة وظيفته التنسيقية، يتعين إمداده بوسائل عملية تخوله سلطة حقيقية للتوجيه والمراقبة، إلا أن الذي يحد من فعالية التنسيق هو عدد من المعوقات. وهاته الوسائل هي إما مباشرة تتجلى في سلطة العامل التسلسلية على موظفي المصالح اللامركزية أو وسائل مؤسساتية تتجلى في اللجنة التقنية؛ وتعتبر السلطة التسلسلية التي يتوفر عليها الولاية والعمال بمثابة أداة تكميلية للقيام بمهام إدارة البلاد⁽⁴⁾، وتمتد إلى الإشراف على

1 - بجيجة العربي، مرجع سابق، ص 154.

2 - المهدي بنمير: "التنظيم الإداري المحلي بالمغرب"، الوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 1993، ص 146.

3 - مليكة الصروخ: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة، 2010، ص 135.

4 - إدريس البصري، رجل السلطة، مرجع سابق، ص 24.

مراقبة النشاط العام لموظفي الإدارات والمؤسسات العمومية الذين يمارسون عملهم بنفوذ العمالة أو الإقليم.

وتجاوزا للنقص الذي كان يعتري ظهير 1977 فيما يخص السلطة التسلسلية للعمل على موظفي المصالح اللامركزية، وسع التعديل الذي جاء به ظهير 1993 من هاته السلطة، حيث نص الفصل 6 على المقتضيات التالية "يراقب العامل تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة". كما خول له ممارسة سلطة تأديبية تتجلى في عقوبة التوقيف عن العمل كلما ارتكب الموظف خطأ فادحا، وذلك بصرف النظر عن الاختصاصات المخولة للسلطة المعهود إليها بحق التأديب بموجب الفصل 73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ويخبر الوزير المختص على الفور بتدبير التوقيف الذي اتخذه؛ كما ينبغي اطلاعه مسبقا على كل انتقال لرؤساء المصالح اللامركزية ومساعدتهم المباشرين؛ وقد استنتي من هذه الإجراءات موظفي المحاكم وموظفي الأوقاف والشؤون الإسلامية وموظفو السلطة العسكرية.

إن خضوع رؤساء هاته المصالح لسلطة العامل يطرح مشكلا أساسيا يتجلى في احتمال تلقي هاته المصالح لأوامر متعارضة من كلا الرئيسيين؛ وفي هذه الحالة، يجب تحديد المصدر الذي تكون له سلطة فض الخلاف وإعطاء القرار النهائي، مع العلم أن دولا كفرنسا⁽¹⁾ خولت للعامل سلطة رئاسية مباشرة على جميع موظفي المصالح اللامركزية.

إن المشرع المغربي من خلال ظهير 1977 سلك مسلكا وسطا؛ فهو وإن لم يعترف للعامل بسلطة رئاسية كاملة وفعلية على مسؤولي المصالح اللامركزية، فقد منحه، بالمقابل، صلاحيات شبه رئاسية تستهدف مراقبة النشاط العام لموظفي الدولة وذلك من أجل تمكينه من أداء مهامه⁽²⁾، إلا أن هؤلاء الموظفين يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية للوزراء، ويبقى العامل يلعب دورا في

¹- بالنسبة لفرنسا ينص مرسوم 10 ماي 1980 على أن المحافظ هو الممثل المباشر للوزير الأول ولكل الوزراء وهو الرئيس المباشر لجميع موظفي المصالح الخارجية.

²- عبد الكريم بخنوش: "موظفو وأعوان المصالح غير الممركزة بين سلطة العامل وسلطة الوزير" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 58-57، 2004، ص 21.

الحد من هاته السلطة عبر الإجراءات السابق ذكرها⁽¹⁾. وتعد العمالة أو الإقليم وحدة أساسية من وحدات عدم التمرکز سواء لكونها سلطة إقليمية تمارس اختصاصات وصلاحيات تكاد تكون عامة أو لكونها إطاراً ترابياً تمارس في دائرة حدوده المهام والإختصاصات العائدة للمصالح اللامركزية المتواجدة فيه.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فلقد نص الفصل 5 من ظهير 1977 المغير والمعدل بظهير 1993 على إحداث لجنة لدى العامل وتحت رئاسته تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ومن رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح اللامركزية للإدارات المدنية التابعة للدولة ومن مديري المؤسسات العمومية؛ ويجوز للعامل أن يستدعي لحضور أشغال هذه اللجنة كل شخص آخر. وتحظى هذه اللجنة بأهمية بالغة في إطار ربط قنوات الاتصال والتواصل بين مختلف مصالح الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، وهي تشكل الأداة المتميزة للقيام بوظيفة التنسيق، سيما وأن رئاسة اللجنة تعود للعامل⁽²⁾ وتكلف بمساعدة العامل في ما يلي:

- التنسيق على مستوى اللامركز؛ فهي الإطار الأمثل لتحقيق عملية التنسيق والمراقبة، حيث تدرس اللجنة مختلف المواضيع التي تهم النهوض بأعمال المصالح اللامركزية ومراقبة نشاطاتها قصد السهر على تنفيذ القرارات الوزارية و تكون اجتماعاتها أسبوعية.

- التنسيق على مستوى اللامركزية، وذلك بتتبع سير مجلس العمالة أو الإقليم والذي كان العامل يتولى فيه مهمة الأمر بالصرف؛ أما على مستوى الجماعات، فتقوم بتتبع تدبير الجماعات والعمل على عقد الإتفاقيات للتعاون ولمساعدتها على إنجاز برامج التنمية المحلية وتكون اجتماعاتها موسعة وشهرية.

وتشكل هاته اللجنة الأداة التقنية الأكثر فعالية؛ فهي تعد فضاء ملائماً للتشاور والتفكير في إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة، غير أنه على أرض الواقع، تتضح محدودية تدخلات هاته

¹- عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص 134.

²- محمد راجي، مرجع سابق، ص 432.

اللجنة وعدم فعاليتها؛ ويرجع ذلك إلى انغلاق المصالح اللامركزية للوزارات وارتباطها التسلسلي بإدارتها المركزية مما يؤدي إلى بطء في عملية اتخاذ القرار¹.

إن التكريس الدستوري لوضعية الوالي والعامل باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية ولإشرافه على فعاليات النشاط الإداري تعطيه سلطة نابعة من نفوذه السياسي والإداري إزاء كل الأجهزة الموضوعية تحت عهده. والسلطة هنا تعني التنظيم والتوجيه لتحقيق التواصل بين الجهود والأجهزة الإدارية المكلفة بإنجاز تدخلات الدولة في مختلف المجالات².

ومما ينبغي الإشارة إليه أن سلطة التنسيق ما زالت محدودة وغير كافية، لأن مجال ممارستها وتطبيقها لم ينص عليه في أي مقتضى سابق يساعد على ترجمتها وإبراز صلاحياتها وحقيقتها، ذلك أن السلطة التسلسلية التي يخضع إليها الأعوان المشرفون على المصالح التقنية لا زال ينفرد بها الوزراء المسؤولون عن المرافق التابعة لها هذه المصالح، وأن انعدامها في بعض المناطق أو توزيعها الجغرافي غير الملائم كثيراً ما يعرقل الإستعانة بالمصالح اللامركزية³.

ويستنتج بعض الباحثين⁽⁴⁾ أن وظيفة التنسيق لم تصل بعد إلى حل المشاكل المرتبطة بها والإجابة على المعوقات التي لا زالت تحول دون تحقيق وحدة وفعالية النشاط الإداري على المستوى المحلي، مما يبغي على التباعد وغياب الإنسجام اللازم لقيام إدارة إقليمية أفقية كفيلة بتحقيق الاندماج والترابط لعمل الأجهزة المتدخلة في التنمية المحلية.

كما أن النصوص القانونية تظهر ضعف الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة لرؤساء المصالح اللامركزية ما يجعلها غير قادرة على لعب دور مؤثر وفاعل إلى جانب الشركاء المعنيين بالتنمية المحلية، مما يعني عدم انخراطهم في اللاتركيز الإداري⁽⁵⁾؛ وبالتالي، أصبحت الحاجة ملحة إلى نظرة جديدة مؤسسة على توزيع واضح للمهام والاختصاصات ما بين المستوى المركزي والترابي تؤسسها نصوص قانونية في إطار اللاتمركز الواسع.

1 - سعيد التازي: "الوالي في إطار الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون المنازعات، جامعة مولاي اسماعيل، كلية الحقوق مكناس، السنة الجامعية 2014-2015، ص 87.

2 - عبد الكريم بخنوش: "موظفو واعوان المصالح غير الممركزة"، مرجع سابق، ص 17.

3 - ادريس البصري، مرجع سابق، ص 55.

4 - عبد الكريم بخنوش: "التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة"، مرجع سابق، ص 245.

5 - عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص 89.

ولعل من الأسباب الرئيسية التي تعيق وظيفة العامل التنسيقية تعود إلى غياب علاقات تبعية وتسلسلية بينه وبين رؤساء المصالح اللامركزية، حيث تخضع هاته المصالح للسلطة الرئاسية للوزير، وهي جزء مندمج في الوزارة؛ ويعتبر رؤساء المصالح ممثلين للوزارات ويستمدون سلطتهم منها؛ وبالتالي، يمكنهم التخاطب مباشرة مع وزرائهم دون وساطة من العامل أو الوالي، والتشبث بالتبعية للوزراء يؤدي حتما إلى إضعاف السلطة التنسيقية⁽¹⁾.

وإذا كانت الإدارات المركزية هي التي تقوم بمهمة التخطيط والتوجيه والتنظيم والإدارة والمراقبة، فإنها تقوم، على وجه الخصوص، بإعداد السياسة الحكومية المتعلقة بقطاعات النشاط التابع لها وإعداد مشاريع النصوص وتحديد برنامج عمل المصالح اللامركزية التابعة لها وتقييم حاجاتها وتوزيع الوسائل اللازمة لتسييرها وتتبع أعمالها ومراقبتها؛ أما المصالح اللامركزية، فيعهد إليها بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات؛ كما يجوز للوزراء التفويض لمصالحهم، وللعمال التصرف باسمهم مع مراعاة حدود الإختصاص؛ وهذا ما يبين أهمية العمال كحلقة وصل بين المركز والقاعدة؛ فهم يشكلون الشرايين التي تنقل قرارات المركز إلى الواقع المحلي إقليميا وجهويا، خصوصا مع انبثاق مؤسسة والي الجهة التي تملك أدوات تنموية جديدة بالإعتبار⁽²⁾.

ثانيا: مؤسسة الوالي/العامل إطار للتكامل السياسي والأمني والإقتصادي والاجتماعي للإدارة الترابية.

لقد تم السمو بمؤسسة العامل من خلال الدساتير المغربية إلى مؤسسة دستورية تقوم، إلى جانب، المؤسسات التي أحدثها الدستور بالمهام والإختصاصات المنوطة بها؛ ومن تجليات الوظيفة التنسيقية والتمثيلية لمؤسسة الوالي والعامل، فإن الإدارة المركزية تسند لها مجموعة من الإختصاصات، يمارسها العمال والولاية نيابة عن رئيس الحكومة أو الوزراء أو عن وزير الداخلية؛ فقد سبق أن أحصى أحد الأساتذة في السبعينيات⁽³⁾ ما يقرب من مائتي نص في لائحة

¹ - عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص 95 .

² - عبدالله الإدريسي: "دور الولاية والعمال في تحريك التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الإقليمي والجهوي"، جريدة "الجريدة السياسية"

عدد 433 يونيو 1998، ص 8.

- إدريس البصري، نفس المرجع، ص 273.

السلطات التنظيمية المفوضة للعمال والولاية؛ أما حديثاً، فقد أحصى أستاذ آخر⁽¹⁾ ما يقرب ثمانمائة اختصاص؛ وهذا ليس بغريب؛ فمثلاً في فرنسا أحصت اللجنة المركزة للبحث 2457 نصاً يفوض للولاية بموجبها في ممارسة سلطة تنظيمية ما؛ وعليه، سنستعرض لمظاهر هذه الوظائف من خلال تصنيفها إلى اختصاصات أمنية وسياسية واختصاصات اقتصادية واجتماعية.

أ- السلطة التنظيمية لمؤسسة الوالي وتدخلاتها في مجال المحافظة على النظام العام في إطار المفهوم الجديد للسلطة.

لقد بقي الهدف الأمني مسيطراً على صلاحيات العمال لعدة عقود، وذلك بالإعتماد على المقاربة الأمنية والضبطية في تدبير قضايا الدولة، إلا أن العهد الجديد وسع من دور هذه المؤسسة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتكريس دولة الحق والقانون وصيانة الحريات، وهو ما ترجمه الخطاب التاريخي للملك محمد السادس لسنة 1999 والذي سيحدث نقلة نوعية في مؤسسة الوالي والعامل بتبنيه للمفهوم الجديد للسلطة.

هذا، ويرجع أول نص قانوني نظم مجال الشرطة الإدارية للعمال إلى منشور الوزير الأول الصادر في 1959؛ فما هو مدلول الشرطة الإدارية وما هي مجالاتها؟

يجب أن نميز بين الشرطة الإدارية العامة والشرطة الإدارية الخاصة؛ أما العامة فهي عمل انفرادي وقائي يقصد به جميع الأفراد ويطبق على جميع الأنشطة دون تحديد أو تمييز؛ والخاصة تقتصر على بعض المجالات لتحقيق غايات محددة⁽²⁾. إلا أن اختصاص العامل لا يكتسي صبغة عامة، ولا يمكن أن يمارس إلا في الميادين المقررة بنصوص؛ ويرجعها أحد الباحثين أنه لا يمثل رئيس الحكومة؛ لذلك، فهو لا يتوفر على السلطة التنظيمية العامة رغم ممارسته للشرطة الإدارية، باعتباره ممثل السلطة المركزية والتي يجسدها وزير الداخلية؛ فهو مطالب بإخباره عن كل قضية تهم منطقته⁽³⁾.

¹ - مقابلة مع الأستاذ فونتين مدير عام مديرية التشريع بالأمانة العامة بتاريخ 20 يونيو 2016 بالرباط بمقر الامانة العامة للحكومة.

² - مليكة الصروخ، القانون الاداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 287.

³ - بلحواشي الميلود، مرجع سابق، ص 15 .

فالعامل سلطة مختصة في مجال الشرطة الإدارية يمارس هذا الإختصاص بالترخيص أو المنع أو الأمر، ويجوز له استعمال القوة العمومية؛ وتجدر الإشارة إلى أن مسطرة منح الرخص أو تسليم الوثائق لا تنظمها نصوص قانونية خاصة، وإنما تدخل في إطار السلطة التقديرية التي يتمتع بها العامل وتطبيقا لعدة دوريات ومناشير تصدرها وزارة الداخلية تتضمن تعليماتها⁽¹⁾؛ ويعتمد العامل في القيام بمهام الشرطة الإدارية على الإدارة الترايبية التابعة له من باشوات وقياد ورؤساء الدوائر وعلى إدارة المصالح اللامركزية للوزارات⁽²⁾.

ويصعب حصر مجالات الشرطة الإدارية والتي أحصتها سابقا وزارة الداخلية في ما يقرب 200 نص تنظيمي؛ ويتضح أن هذا الإختصاص يمتد إلى الميادين السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية؛ فهي بكل بساطة عميقة وممتدة إلى الحياة اليومية والنشاط الإداري، حيث أنه من الصعب بمكان الإحاطة بها وبكل جوانبها .

إن مجالات الشرطة الإدارية للعامل واسعة تنظمها ترسانة من المناشير والدوريات والمراسيم، بالإضافة إلى القوانين؛ غير أنه أصبح من المفيد إعادة توزيع هذه الصلاحيات لفائدة رؤساء الجماعات الترايبية بكل فئاتهم وتحميلهم المسؤولية خاصة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية كالصحة العامة والسكنية العامة والإكتفاء بالنسبة للسلطة الإقليمية بالأمن العام فقط؛ وبذلك، يتم تجاوز تداخل الإختصاصات بين ممثل الدولة والمنتخب.

ويتولى الولاية والعمال سلطة التدخل العام باعتبارهم ممثلين للجهاز التنفيذي، حيث يتجلى دورهم الأساسي في القيام بإذكاء النشاط والمراقبة بالنسبة للجهاز الإداري والتقني الموضوع بصفة مباشرة أو غير مباشرة تحت مسؤوليتهم أو المعهود إليهم بتنسيق أعماله؛ وهذه السلطة تشكل الأداة الرئيسية والوسيلة الفعالة لضمان الإستمرار والوحدة وحسن تنفيذ السياسة العامة التي تعدها الحكومة على الصعيد المركزي.

¹ - عبدالعزيز اشرفي، مرجع سابق، ص 85 .

² - عبد الواحد براق، مرجع سابق، ص 119.

ويمكن التأكيد أن سلطة التدخل العام تمتد إلى الميادين السياسية والإدارية والإقتصادية، الشيء الذي يدعو الوزراء إلى الإستعانة بالولاة والعمال⁽¹⁾ والذين يعملون على التوفيق بين مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية وبين مختلف الحالات والأوضاع التي يعرفها السكان؛ وإن كانت هاته النصوص لا تحدد بدقة مهمة التدخل العام ولا جوانبها التفصيلية الشيء الذي يجعل من العامل نقطة ارتكاز هامة ومرجعا أساسيا لكل الوزراء للإستعانة به في معالجة القضايا الشائكة⁽²⁾ والتي تستعصي على ممثل المصلحة اللامركزة، حيث أنه يمارس سلطة تنظيمية تخول له اختصاص الإدارة العامة⁽³⁾.

بالإضافة إلى ذلك، فقد خول المشرع للعامل صفة ضابط للشرطة القضائية بمقتضى الفصل 33 من قانون المسطرة الجنائية على غرار المشرع الفرنسي والذي منح الوالي نفس الصلاحيات تقريبا، حيث يكون العامل ضابطا للشرطة القضائية فيما يخص الجرائم التي تمس أمن وسلامة الدولة الداخلية أو الخارجية، حيث يجري جميع الإجراءات اللازمة للتحقيق ويلزمه إحالة الملف والأشخاص على النيابة العامة في أجل ثلاثة أيام؛ إلا أن اختصاص العامل في هذا المجال نوعي وضيق ينصب فقط على الجرائم ذات الطبيعة السياسية ومن أبرزها الإعتداءات والمآمرات ضد شخص الملك أو أعضاء الأسرة الملكية أو ضد الحكومة أو الخيانة أو التجسس؛ وبذلك، يتضح بأن سلطات العامل تنصب على حماية العناصر السوسيو- سياسية للنظام العام بالأساس⁽⁴⁾.

أما فيما يخص استتباب الأمن⁽⁵⁾، فهي المهمة الرئيسية الملقاة على العمال حيث يتعين عليهم التسلح يوميا باليقظة والحيوية والعمل بما تقتضيه الظروف من السرعة في التنفيذ والإنجاز والإهتمام بالتفاصيل للمحافظة على الأمن العمومي؛ وتتجلى الوسائل في الإستعلام والإستخبار وفي استعمال قوات الأمن لإقرار النظام العام، حيث لا تنمية اقتصادية واجتماعية دون ضمان أمن الأشخاص والممتلكات.

¹ - ادريس البصري، مرجع سابق، ص 25.

² - عبدالعزيز اشرفي، مرجع سابق، ص 65.

³ - عبدالواحد مبعوث، مرجع سابق، ص 88.

⁴ - عبدالرحمان اضادي: "جدلية الأمني والتنموي في وظيفة العامل" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 1999 - 2000، ص 44.

⁵ - ميشيل روسي: "المؤسسات الإدارية المغربية تعريب إبراهيم زيانى وآخرون"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الاولى، 1993، ص 80.

واستنادا إلى الفصل 3 من ظهير 1977 يكلف العامل بالمحافظة على النظام في العمالة أو الإقليم ويعتمد للقيام بهذه المهمة جملة من الأدوات والأجهزة منها على الخصوص التقارير الإستخباراتية والأمنية وتقارير رجال السلطة والتي يتم تجميعها على مستوى قسم الشؤون الداخلية بالعمالة (يسمى سابقا قسم الشؤون العامة)، والذي يتتبع كذلك كل ما تتداوله وسائل الإعلام من أخبار، بالإضافة إلى الشكايات التي يتوصل بها.

وتعتبر مهمة الإستخبار والإستعلام من المهام الأساسية للعامل والذي يشكل قطب الرحي وملتقى جميع القضايا والمشاكل التي تشغل الرأي العام، وهو يستعين برجال السلطة وبقدراتهم في تحليل أهم ما يواجه المواطن في حياته اليومية؛ ولا يمكن إنكار جهاز الإستخبارات المنتشر في كل أرجاء البلاد ألا وهو جهاز الشيوخ والمقدمين بحكم اتصالهم اليومي واحتكاكهم المباشر بالسكان.

ب - مساهمة مؤسسة الوالي والعامل في التنمية السوسيواقتصادية وتفعيل آليات التضامن.

فضلا عن الدور المحوري الذي تضطلع به الجماعات الترابية في مجالات التنمية الإقتصادية والإجتماعية على الصعيد المحلي، فإن الإدارة الترابية تبذل جهودا حثيثة لتعزيز البنيات التحتية والحد من الإقصاء الإجتماعي عبر تنسيق برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مع برامج باقي السياسات العمومية الرامية إلى تحقيق الإلتقائية وتشجيع الإستثمار في إطار التدبير اللامركز للإستثمار وكذا تفعيل برامج تنموية عبر مؤسسة الإنعاش الوطني مع ضمان أوراش التشغيل الموسمي للساكنة.

ويعتبر الجانب الإقتصادي أهم اختصاص يمارسه الولاية والعمال في موسوعة الإختصاصات المخولة لهم⁽¹⁾؛ ولقد تعزز بقوة دور الوالي بعد الرسالة الملكية ل 9 يناير 2002؛ وأصبح أكثر فأكثر المسؤول عن البعد الإقتصادي للتنمية على المستوى الجهوي؛ وأصبحت الولاية تمثل قاطرة الإدارة الترابية اللامركزية. ولقد أبرز الخطاب الملكي بالدار البيضاء أمام الولاية والعمال والمنتخبين الأهمية التي يحتلها الإستثمار كحجر الزاوية في تحقيق الإقلاع

¹ - عبدالعزيز اشرفي، مرجع سابق، ص 98 .

الإقتصادي. وتنفيذا للتوجيهات الملكية الواردة في الرسالة الملكية⁽¹⁾ الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002، تم اعتماد سياسة اللاتمرکز للإستثمار لحث الحكومة ووزراءها على تفويض الإختصاص للولاية. ولقد صدرت تنفيذا لهاته الرسالة مجموعة من النصوص التنظيمية لتفويض السلطة للولاية والعمال من قبل العديد من الوزراء في مجال الإستثمار ومنها:

- تفويض السلطة إلى ولاية الجهات في مجال الإستثمار في المشاريع التي تقل عن 200 مليون درهم في قطاع الطاقة والمعادن⁽²⁾ وقطاع الصناعة والتصنيع الفلاحي والصناعة التقليدية⁽³⁾ وفي مجال السياحة، فتم تفويض السلطة من طرف وزير المالية إلى الولاية لكراء عقارات ملك الدولة الخاص قصد إنجاز مشاريع استثمارية وفوض المدير العام للأمن الوطني إلى ولاية الجهات بتسليم رخص استغلال أماكن بيع المشروبات الكحولية للمؤسسات السياحية.

أما في مجال الوصاية على الجماعات الترابية، فقد سارع وزير الداخلية إلى تفويض سلطات مهمة، خاصة المصادقة على مداوات مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم المتعلقة باقتناء ومعاوضة وتقويت عقارات الملك الخاص المخصص للإستثمار.

كما صدر مرسوم لتنظيم سلطة الحلول⁽⁴⁾ يحدد كفايات ممارسة سلطة الحلول بالنسبة للوالي أو العامل في مجال الاستثمار إذا تقاعس أو امتنع أو تأخر رؤساء الجماعات عن القيام بواجبهم في مجالات الاستثمار (التجزئات العقارية والتعمير).

هذا، ولقد تم إنشاء المراكز الجهوية للإستثمار على صعيد كل جهة تحت مسؤولية ولاية الجهات؛ وقد مكنت المجهودات التي يقوم بها الولاية من تحقيق تحسن ملموس في مواكبة ومعالجة تدبير الملفات الإستثمارية، وذلك في إطار التنسيق بين جميع المتدخلين؛ ويقوم الولاية بتتبع ومراقبة نشاط هذه المراكز.

¹ - محمد بنحجي: "الدليل القانوني لرجال السلطة"، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، العدد 36 الجريدة الرسمية عدد 4970 بتاريخ 17 يناير 2002 .

² - مرسوم رقم 2 02 187 في 5 مارس 2002 بتفويض السلطة الى ولاية الجهات في مجال الاستثمار في قطاع الطاقة والمعادن.

³ - قرار لوزير التجهيز رقم 368 02 بتاريخ 5 مارس 2002 بتفويض السلطة الى ولاية الجهات في مجال الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والسياحة والصناعة التقليدية والتي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم.

⁴ - مرسوم رقم 2 04 1161 بتاريخ 2 يوليوز 2004 بتحديد كفيلت ممارسة سلطة الحلول بالنسبة للوالي او العامل في مجال الاستثمار إذا تقاعس أو امتنع أو تأخر رؤساء الجماعات عن القيام بواجبهم في مجال الاستثمار.

وفي إطار الجهوية المتقدمة، عملت الحكومة على ملائمة التمثيلية الترابية للمراكز الجهوية مع التقسيم الجهوي الجديد مع إحداث ملحقات، لجعلها أكثر قربا ووضع آليات جديدة لتحويل لهاته المراكز صلاحيات ومهام جديدة وفق نموذج يتمشى مع الجهوية المتقدمة.

فمؤسسة الوالي إذن، توجد في موقع متقدم لتوجيه الإستثمارات التي من شأنها دعم الطاقة الإنتاجية؛ وبالتالي، العمل على إدماج الشباب في الحياة العملية؛ وهذا ما يتطلب من ممثل الدولة التصدي لكل ما يعيق العملية الإستثمارية عبر قيادة عمل متواصل وحوار دائم مع كل المعنيين بهذه العملية ليكون حافزا أساسيا للمستثمرين الخواص، خاصة وأنه أصبح من المهام الرئيسية للسلطة صرف جهد استثنائي لتشجيع الإستثمار⁽¹⁾.

إن مجموع هذه التفويضات تهدف إلى تحديث المحيط القانوني والمؤسساتي من أجل إنعاش الإستثمار، حيث ستمكن هذه الإجراءات التي تدخل في إطار فلسفة الحكامة المحلية وتفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري في بعده الإقتصادي؛ وبذلك، أضحي البعد الإقتصادي لدى الوالي يكتسي أهمية قصوى لا سيما أن الملك محمد السادس عبر عن ذلك بأنه "معركة الجهاد الأكبر الإقتصادي لخلق الثروات وفرص الشغل"⁽²⁾، وأضحت معه وضعيته الإدارية في حاجة إلى تطور.

وفي نفس الإطار، يتدخل الولاية والعمال لدى القطاعات العمومية والخاصة والجماعات الترابية لخلق المزيد من فرص الشغل؛ فيرأس العامل مجلس العمالة لليد العاملة حيث يتجلى دوره في استيعاب مشكل البطالة، ويترأس كذلك الوالي المجلس الجهوي لإنعاش التشغيل لتنشيط الحوار والشراكة بين مختلف المتدخلين وإبداء الرأي في قضايا التشغيل والإدماج المهني⁽³⁾.

ولقد أسند المشرع للعامل رئاسة لجنة البحث والمصالحة، وذلك لتقصي الأبحاث ومساعدة المقولة على تحقيق السلم الاجتماعي، فهو المكلف بمنح الإذن بالإغلاق والفصل الجماعي للعمال؛ لذلك، يقوم بالتفاوض من أجل إيجاد الحلول المناسبة لتجاوز الإكراهات والمعوقات على مختلف المستويات.

1 - عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص 83.

2 " المغرب الممكن " تقرير الخمسينية، مطبعة دار النشر، 2006، ص 177.

3 عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص 133.

أما في مجال التعمير، فإن المشرع خول للعامل معاينة المخالفات التي ترتكب؛ كما له صلاحية هدم كل بناية خالفت الضوابط؛ ويختص، استثناءً، بالترخيص لبناء المساجد ودور العبادة؛ أما فيما يخص التجزئات (1)، فقد أسند للعامل الترخيص بإحداث تجزئة توجد داخل نفوذ جماعتين أو أكثر، ويتولى التنسيق في عملية إعداد وثائق التعمير.

ويتجلى دور العمال والولاية في المجال الاجتماعي من خلال مساهمتهم في تنسيق البرامج الاجتماعية للحكومة، فهم يمارسون اختصاصات هامة مخولة إليهم بمقتضى نصوص قانونية وتنظيمية متعددة، وتتعلق هذه الاختصاصات بمجالات حيوية لها ارتباط وثيق بحياة المواطنين، ولها انعكاس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ ولعل أهمها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لقد حقق هذا الورش منذ الإعلان عنه من طرف الملك في سنة 2005 حصيلة إيجابية؛ ويشكل نموذجا فريدا كورش للحكمة أسند تفعيله على المستوى المحلي للولاية والعمال؛ وخصصت لهذه الإستراتيجية خطة عمل متكاملة عملت على ترجمة أهدافها استنادا على مقاربة تشاركية تعاقدية والتي تم تكريسها من خلال سن عدة آليات للمتابعة عبر مراحل دورية لضمان ظروف ومناخ إيجابي لبلورة المشاريع المبرمجة على أرض الواقع؛ وبالتالي، تحقيق الأهداف المسطرة في هذا الشأن وتعبئة المحيط المحلي بكل مكوناته من طرف الولاية والعمال.

هذا، ويتأخر العامل الهيئة الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ويتأخر الوالي الهيئة الجهوية، وهو مطالب بتفعيل صلاحيته من أجل تحقيق الإلتقاء بين برامج المبادرة والقطاعات الحكومية وبرامج الجماعات الترابية والسهر على التطبيق السليم لمشاريع المبادرة من خلال التقييم الدوري والتأطير والتوجيه، علاوة على رفع التقارير للمصالح المركزية كتطور مؤشرات التنمية البشرية (2).

لقد حققت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نتائج مشجعة وملموسة خلال العشرية الأولى، وأهمها تغيير نمط التدبير المحلي، حيث أصبح العامل والوالي ملزم بالإعتماد على أساليب

1 - القانون 12 90 المتعلق بالتعمير الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 7 يوليوز 1992.

2 - سعيد جفري وزهير لخيار وآخرون: "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: السياق العام، الأسس، الآليات، القدرات والمهارات المطلوبة"، سوشيريس، 2007، ص 87.

الحكامة في تدبير مشاريعها والتواصل مع مختلف فعاليات المجتمع المدني للمساهمة في اتخاذ القرارات، وبذلك، مكنت المبادرة بقيمها التي تتجلى في الشعور بالمواطنة وتعزيز الثقة، مما جعل المغرب في منأى عن الصراعات الداخلية التي اجتاحت المنطقة العربية خلال سنة 2011 أو ما سمي بـ "الربيع العربي".

وعلى ضوء ما سبق، تتضح جليا ضخامة وشساعة وجسامة المسؤوليات الملقاة على عاتق الولاية والعمال في العديد من المجالات، ومنها على الخصوص المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤكد أن مؤسسة الوالي والعمال قد أضحت الرهان التنموي، وذلك لما تتوفر لديها من مؤهلات وإمكانات قانونية ومادية وبشرية، في إطار مفهوم حديث لسياسة اللاتمرکز الإداري. فما هي آفاق هاته المؤسسة في ظل اللاتمرکز الواسع؟

الفقرة الثانية: مؤسسة الوالي/العمال قطب حقيقي لتحريك عجلة اللاتمرکز الواسع.

إن اللاتمرکز الواسع لازمة لقيام الجهوية المتقدمة؛ فهو يعتبر نسقا متكاملًا تتداخل فيه مجموعة من المكونات وتتفاعل في إطاره العديد من العوامل والمحددات التي تترابط فيما بينها لتشكل منظومة متكاملة من العلاقات المختلفة؛ وبالتالي، فإن مقاربة إصلاح وتحديث هذا النظام ينبغي أن تكون شمولية من خلال مراجعة وإعادة النظر في السياسات التي أدت إلى عدم اكتمال هذا النظام وعدم مسابرة لنظام اللامركزية. فالיום تنهج الدولة بعزم وجدية مقاربة إصلاحية لهياكلها، لم يعد من الممكن إطلاقا الوقوف في وجه الإصلاح الذي أسس له دستور 2011.

إن تفعيل اللاتمرکز الواسع في إطار حكمة ترابية ناجعة يقتضي وجود دعائم قبلية تجسد شروط نجاحه، وأهمها اعتماد أسس الحكمة الجيدة كأسلوب ديمقراطي في إدارة الشأن العام وضرورة إعادة النظر في الدور المنوط بالعمال والوالي في هذا المجال؛ وبالتالي، إعادة النظر في هيكله جهاز الإدارة الترابية وحوكمتها. ويعتبر اللاتمرکز الواسع نقلة نوعية في سياق تطور مؤسسة الوالي/العمال (أولا)، كما يعد الوالي/العمال مؤسسة لتفعيل الحكمة الترابية (ثانيا).

أولاً: اللاتمرکز الواسع نقلة نوعية في سياق تطور مؤسسة الوالي والعامل.

ففي الوقت الذي قطعت فيه اللامركزية خطوات لا بأس بها، فإن سياسة اللاتمرکز ما زالت تسير ببطء السلحفاة منذ الستينات؛ وبما أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين السياستين؛ فقطار التنمية لا بد، لسيره، من سكتين: سكة اللامركزية وهي مبنية ومركبة وسكة اللاتمرکز وهي موضوعة إلى جانب الأولى، إلا أنها غير مركبة؛ لذلك، فالتنمية المحلية لا يمكن أن تسير برجل واحدة⁽¹⁾. فاللاتمرکز الواسع لازمة لقيام الجهوية المتقدمة⁽²⁾ يتعين الإسراع والتعجيل بإعداده وإصلاح العلاقة التمثيلية والتنسيقية للولاية والعمال ومسابقة الزمن لتفعيلها على أرض الواقع.

أ - تعزيز مكانة الوالي / العامل في ظل الميثاق الوطني لللاتمرکز الواسع.

ففي خطاب له بمناسبة افتتاح الدورة العاشرة للبرلمان، شدد الملك على ضرورة بلورة وإخراج ميثاق متقدم للاتمرکز الإداري يستجيب لمتطلبات المرحلة، حيث أعطى النداء الملكي لوضع ميثاق اللاتمرکز من طرف الحكومة نفساً جديداً لهذا الورش؛ والمطلوب من هذا الميثاق ومن مفعوله المنشود في الممارسة، أن يمنح الجهوية المتقدمة سنداً لا مناص منه، فيعضد المجالس الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تقريرية فعلية، بحيث تتناسق وتتضافر مجهوداتها في صالح التنمية المندمجة بأقرب ما يكون من السكان ومن المنتخبين؛ وعلاوة على جوانبه التنظيمية والتقنية الهامة، فإن اللاتمرکز المعمق والفعلي رهين بالترسيخ المعياري والعمل لمبادئ تتصل بتصور السياسات العامة وتفعيلها وبأساليب الحكم وبرصد الموارد البشرية والمالية وتدبيرها الأمثل والتنسيق الناجع للعمل العمومي على المستوى الترابي⁽³⁾.

وتتفاعل في منظومة الحکامة الترابية الجهوية أصناف ومكونات متعددة من الممارسات التدبيرية؛ وقصد تحقيق الاندماج والتكامل والإلتقائية، لا بد من إستراتيجية محكمة للاتمرکز الواسع. ومن خلال الخطب الملكية، تتبين ملامح اللاتمرکز الواسع الذي ينشده المغرب لتفعيل

1 - عبد الجليل عمران، مرجع سابق، ص 57 .

2 - مصطفى قرشي، مرجع سابق، ص 234 .

3 - محمد اهل بوبكر، مرجع سابق، ص 272 .

الجهوية المتقدمة، حيث تباشر الحكومة الإجراءات اللازمة لتفعيل على أرض الواقع مقتضيات ميثاق اللاتمرکز الإداري.

إن تأكيد الملك واستعماله لكلمة " الواسع " أو " المتقدم " في وصف اللاتمرکز إنما هو تنبيه للجهات المعنية على أن اللاتمرکز المراد ترسيخه ليس المعهود في الإدارة المغربية، والذي بمقتضاه تتخلص الحكومة من بعض صلاحياتها الثانوية، بل إن اللاتمرکز المقصود هو الذي يقوم على إعادة التوزيع الواضح والدقيق للسلط والإختصاصات بين المركز والجهات في إطار مشروع وطني متماسك ومندمج⁽¹⁾.

إن اللاتمرکز الواسع رهين بتوفير ركنين أساسيين: الأول أفقي والثاني عمودي:

فبالنسبة للمستوى الأفقي، يتحقق أولا بوضع برنامج حكومي يخدم مسلسل الجهوية المتقدمة ويسهر على التنسيق بين مختلف الوزارات لرسم سياسة قطاعية في إطار الإلتقائية بين البرامج الحكومية ككتلة واحدة، وثانيا على المستوى المحلي بالسهر على مؤسسة آلية للتنسيق تحت رئاسة العامل على مستوى العمالة أو الإقليم والوالي على مستوى الجهة.

أما على المستوى العمودي، فيقوم على تجميع المصالح اللامركزة في أقطاب متجانسة وتنسيقها على مستوى مؤسسة الوالي والتي تسهر على إلتقائية البرامج الحكومية على المستوى الجهوي؛ ولن يتأتى ذلك إلا بتمثيلية الوالي للحكومة والذي يتولى ثلاث مهام أساسية: الإشراف على المصالح الجهوية وتنسيق تدخلات العمال وضبط اللامركزية؛ ويكون تطبيق هذه السياسة بشكل تدريجي في إطار خارطة طريق لتنزيل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الذي يهدف إلى إقلاع متوازن بين اللامركزية واللاتمرکز في إطار الجهوية المتقدمة ودعم الديمقراطية المحلية وتحقيق مفهوم التنمية من الأسفل.

فاللاتمرکز الواسع الذي أعلن عنه الملك لا يمكن أن يكون إلا عملا تنمويا يتوخى تنمية الجماعات الترابية في كل أبعادها ومستوياتها كمدخل للإصلاح بمفهومه الشامل؛ وإن من شأن إصداره أن يساهم في نظام فعال لإدارة لامركزة وذلك بتفعيل:

¹ - عماد ابركان: " اللاتمرکز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث"، مرجع سابق، ص 154 .

- توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية، حيث يصبح اللاتمرکز القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين المستويات الإدارية التابعة للدولة مع التخفيف من حدة السلطة التسلسلية التي يخضع لها رؤساء المصالح اللامركزية اتجاه إدارتهم المركزية.

- إخضاع المصالح اللامركزية لإشراف الولاية والعمال في كل ما يهم نشاطها المحلي والتنمية، على اعتبار أن الهدف ليس هو التدخل المباشر في هذه المصالح، وإنما قيادتها وتوجيهها جميعاً من أجل تحقيق التنمية⁽¹⁾.

- إقامة الدولة مع المجال الجهوي؛ فإذا كان على الجهة أن تمارس مهامها مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي الذي تلعبه الدولة؛ فعلى الدولة، كذلك أن لا تتجاهل الجهة في إعداد سياساتها وبرامجها التنموية.

هذا، ويتميز نظام اللاتمرکز بكونه نظاماً يتيح تمثيل الدولة لدى المجتمع؛ وبعبارة أخرى، من خلاله تتمكن الدولة من التواصل مع المجتمع؛ وهو لازمة لقيام الجهوية المتقدمة؛ وقد اعتبره الملك أحد مستلزمات الحکامة الترابية والذي "لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله" ووصفه باللاتمرکز الواسع؛ وهو معطى جديد لم يتم استعماله من قبل.

إن اللاتمرکز الذي ساد في المغرب يتميز بتوزيع الاختصاصات التي تمارس باسم السلطة المركزية، ولكن مع المحافظة على خضوع المصالح اللامركزية للسلطة المركزية؛ وبالتالي، فحتى وهي غير ممرکزة، فإن المصالح اللامركزية تبقى مركزية، من حيث أن رؤساءها يتدخلون كممثلين للسلطة المركزية وتحت إدارتها وإشرافها⁽²⁾، وهو لا يخرج عن كونه محاولة للتخفيف من حدة المركزية؛ فالتدابير المطلوبة لتفعيل اللاتمرکز ليست بتلك الإجراءات الروتينية، بل لابد من إصلاحات حقيقية وجوهرية منها تفعيل مبدأ التفريع وتوسيع التفويض وتأهيل المصالح اللامركزية وتجميعها في أقطاب موحدة.

¹ - عبد الصمد الركيك: "إشكالية تحقيق التوازن بين اللامركزية الجهوية واللاتمرکز الإداري"، موقع العلوم القانونية: www.maroc.droit.com تاريخ الولوج 9-30-2016.

² - Mohamed EL YAAGHOUBI: "le Droit administratif marocain", Tome 1, Rabat 1987. P 117.

إن اللاتمرکز الواسع الذي قصده الملك هو تخويل العمال والولاية سلطة الإشراف على نجاعة المصالح اللامركزية وتنسيق عملها؛ وهذا، لن يكون بإغراق العمال والولاية بصلاحيات لا حدود لها، بل بعقلنة هاته المهام وضبطها ومنح المصالح اللامركزية سلطة تقريرية تجعل منها سلطة محلية حقيقية وفاعلة في المجال المحلي؛ ويكون ذلك بنقل الصلاحيات التي لها طابع جهوي، في حين، تقتصر المصالح المركزية على الوظائف ذات البعد الوطني العام أو تتجاوز الجهة⁽¹⁾، مما يعني أنه، لتحقيق اللاتمرکز الواسع، أصبح من الضروري تفعيل مبدأ التفريع والذي لا يعني فقط إعادة توزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، بل إعادة توزيع الإختصاصات بين المركز و المحيط، في إطار اعتماد التناسق والتوازن بين الصلاحيات، وهو ما يعني معالجته بنص قانوني صريح يجعل ما هو وطني من إختصاص الإدارات المركزية، وما هو محلي من إختصاص المصالح اللامركزية، دون الركون إلى آلية التفويض والذي فطن المشرع إليه ولم ينص على تقنية التفويض، بل نص على هذا المبدأ بمقتضى قانون التوجيه الصادر في 6 فبراير 1992 الذي أصبح بمقتضاه للمصالح اللامركزية إختصاصا عاما على المستوى المحلي⁽²⁾.

والجدير بالإشارة أن اللاتمرکز الإداري ليست له فائدة في حد ذاته، إلا بالقدر الذي يدعم بما فيه الكفاية قيام منظومة مركزية متطورة قادرة على مواجهة أعباء التنمية الإقتصادية والإجتماعية وترسيخ قيم الديمقراطية المحلية وخاصة نظام الجهوية؛ ولن يتأتى ذلك إلا بإصلاح العلاقة العمودية التمثيلية للولاية والعمال وعلاقتهم الأفقية التنسيقية.

ب - إصلاح العلاقة العمودية والأفقية لمؤسسة الوالي/العامل في أفق اللاتمرکز الواسع.

إن إصلاح الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة الوالي/العامل تبقى من الأولويات في إطار اللاتمرکز الواسع، حيث أن العمود الفقري اليوم للجهوية المتقدمة هم الولاية والعمال، ذلك أن المصالح اللامركزية يغيب عن نشاطها التنسيق في ما بينها، مما يؤدي إلى تبعثر الجهود التي تبذلها الدولة لتحقيق الإلتقائية في البرامج والمشاريع التنموية؛ ومن هنا، كانت الحاجة ملحة إلى

¹ - عبد الصمد الركيك: "أفاق الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 77.

² - المكي السراجي: "التركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 98-97 ، 2011.

وجود مؤسسة قادرة على تنسيق عمل هاته المصالح بهدف تحقيق الإنسجام والتناغم بين مختلف الجهود لمعالجة القضايا المحلية.

وبحكم مكانة مؤسسة الوالي والعامل داخل التنظيم الإداري المحلي، فقد أسند إليها الدستور وظيفة تمثيلية للسلطة المركزية وجب إرساؤها وتفعيلها، وأناط بها كذلك وظيفة تنسيقية وهي، كما جاء في السابق، لم تصل إلى المستوى المطلوب نظرا للعديد من المعوقات والتحديات مما يستوجب إعادة النظر في هاته الوظيفة.

وإذا كان اللاتمركز الإداري كبنية متكاملة الجوانب، فإن البعض يرى أن إصلاحها يتطلب مراجعتها كليا، وأن أول ما يمكن مراجعته هو علاقة العمال والولاية بالحكومة بإخضاعهم للسلطة الإدارية الرئاسية لرئيس الحكومة عوض وزير الداخلية، باعتبار أن رئيس الحكومة هو صاحب السلطة التنظيمية والرئيس الأول للإدارة. لذا، كان من الطبيعي أن تكون له مهمة السهر على المصالح الخارجية للوزارات والمؤسسات العمومية. وتبعاً لذلك، يجب مراجعة جميع النصوص والمقتضيات القانونية التي تخول للعامل والوالي تلك الصفة⁽¹⁾.

ويرى بعض المهتمين بأن خضوع مؤسسة الوالي والعامل لوزارة الداخلية والتي تقترن أغلب اختصاصاتها بالمهام السياسية والأمنية قد أدى، في الفترات السابقة، إلى وجود علاقات متوترة بينهم وبين رؤساء المصالح اللامركزية وأدى إلى إحجام العديد من الوزراء عن تفويض اختصاصاتهم لهم. لذلك، فإن هؤلاء يرون أن إصلاح العلاقة التمثيلية للولاية والعمال في اتجاه تحجيم علاقتهم بوزارة الداخلية وتفعيل تمثيليتهم للسلطة المركزية والتي يمثلها رئيس الحكومة على غرار ما قامت به العديد من الدول يدخل في إطار تنزيل مضامين الفصل 145 من دستور 2011.

إن دستور فاتح يوليوز 2011 قد مكن الولاية والعمال من صلاحية تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية وهو تمثيل أدق من تمثيل الدولة، ويركز على سياسية القرب في التدبير الإداري المحلي، مما سيمكنهم من الإشراف على المصالح اللامركزية تحت سلطة الوزير المعني

¹ - عبدالحق الطالبي، مرجع سابق، ص 187 .

بالقطاع؛ وهذا من شأنه تسهيل عملية التنسيق مع مختلف الإدارات والمرافق العمومية بعدما شهدت علاقة العمال بالمصالح التابعة للوزارات تطورات متلاحقة عكست الرغبة في تفعيل عمل هذه الأجهزة وضمان الإنسجام لأنشطتها، وعكس، من جهة أخرى، الاختلالات التي ظلت الإدارة الإقليمية المغربية تعاني منها وشكلت عائقا أساسيا أمام الرقي بمستوى تدخلات الفاعلين على الساحة بمختلف المصالح لتحقيق أعمال مندمجة⁽¹⁾. فوظيفة التمثيل هذه هي التي تعطي للوالي أو العامل الشرعية اللازمة لإنجاز تدخلاته اتجاه مختلف الفاعلين المحليين، وذلك في أفق تحقيق التنمية الاقتصادية.

ففي عهد الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي الذي دعا إلى عقد اجتماع للولاة والعمال، غير أن طلبه بقي بدون جواب لمدة تسعة أشهر من طرف وزير الداخلية الأسبق إدريس البصري مما يؤكد "هيمنة" وزارة الداخلية على جهاز الولاة والعمال. وأمام إصراره القوي، نجح في عقد اجتماع يوم 23 دجنبر 1998 بمقر وزارة الداخلية، وقد جاء في كلمته أمامهم: "...إن التغيير لن يكون إلا شعارا محدود الأثر ما لم يجد له امتداد على صعيد الجهة أو الإقليم والجماعة التي لها ارتباط يومي بحياة وعيش المواطنين..."، محاولة قصد بها الوزير الأول الأسبق التأسيس لمفهوم جديد يضع وزارة الداخلية على قدم المساواة مع باقي الوزارات. ومنذ ذلك التاريخ ومؤسسة الوزير الأول لم تضع ضمن أولوياتها توسيع مجال الحكومة ليشمل مجال توجيه الإدارة الترابية والإشراف عليها.

ومع دستور 2011، تغيرت الأمور نظريا عندما تجددت العلاقة بين الولاة والعمال ورئيس الحكومة في صالح هذا الأخير؛ وهو مؤشر على تقوية علاقته بعد قطيعة دامت عدة سنوات على محاولة اليوسفي. مقتضيات قد تفتح الباب أمام رئيس الحكومة لممارسة كامل وصاياته على الإدارة الترابية؛ فهي مثلما يضعها الدستور تحت تصرفه لتنفيذ برنامجه الحكومي يجعلها تحت سلطته سواء في التعيين أو المحاسبة⁽²⁾.

- عبد الكريم بخنوش، مرجع سابق، ص 3.
- جريدة الأحداث المغربية نشر يوم 2011-10-30.

لكن عمليا، ففي عهد أول حكومة بعد دستور 2011، لوحظ ضعف تكيفها مع مقتضيات الدستور⁽¹⁾، حيث أنها لم تخصص أي اجتماع مع الولاية والعمال. و ويرى البعض أنه كان المطلوب لتفعيل مضامين الدستور أن يقوم رئيس الحكومة بخلق مديرية تابعة لرئاسة الحكومة لتتبع أنشطة العمال والولاية وإعداد الإقتراحات بشأنهم وخلق معايير محددة ومضبوطة لمسألة الإقتراح لجعل العمال والولاية جزء من الإدارة الترابية و"تحت تصرف" الحكومة، وله أن يجتمع بهم ويوجههم باعتبار حساسية أدوارهم في الإشراف على المصالح اللامركزية وعلى المجالس المنتخبة.

لقد ذهب البعض الآخر إلأبعد من ذلك، حيث طالبوا⁽²⁾ بتسييس وظيفة الولاية والعمال⁽³⁾ بدعوى أن الوضع الراهن مبني على تناقض غريب، حيث في نظرهم، في الوقت الذي يطالب فيه الولاية والعمال بتطبيق وتنفيذ السياسة الحكومية أي سياسة الأغلبية، يطالبون، في نفس الوقت، أن يلتزموا الحياد اتجاه الحياة السياسية، وأن يقفوا موقف الحكم، علما أنهم امتدادا للسياسة الحكومية في العمالات والأقاليم والجهات، إل أن تسييس وظيفة العمال والولاية تمس بمصادقية مؤسسة دستورية وتمس باستقلالية وحياد ونزاهة هذه المؤسسة، إضافة إلى هذا، فإن الحكومات تأتي وتذهب؛ وهذا ما سيؤدي حتما إلى رحيل هيئة العمال والولاية مع رحيل كل حكومة لأنهم لا يجسدون سياسيا الحكومة الجديدة؛ وهذا ما ستكون له انعكاسات خطيرة على مستوى استقرار المؤسسة وعلى مستوى تعاملها مع المواطنين والهيئات السياسية والنقابية التي تختلف معهم سياسيا وإيديولوجيا⁽⁴⁾، وبالتالي، وبصفة عامة، على مستوى الإستقرار العام للبلاد.

ففي المغرب، لمتتم دسترة مؤسسة الوالي إلا في دستور 2011 على خلاف العامل والذي تمت دسترته منذ أول دستور إلى غاية دستور 1996. ويمارس الوالي وظيفة مزدوجة: وظيفة عامل العمالة أو الإقليم ووظيفة والي الجهة التي تعززت بعد الرسالة الملكية وأصبحت مكانتها واعدة في إطار الاختصاصات التي فوضت للولاية للدفع بعجلة التنمية الإقتصادية بطريقة توحى

- خالد الشيات: "ندوة لشبيبة العدالة والتنمية" مركز وجدة، مرجع سبق ذكره.¹

² - عبد القدر باينة: "نريد العامل النموذج لا عمال نماذج" جريدة الأحداث المغربية عدد 383 بتاريخ 02 يناير 2000.

- كان الملك محمد السادس قد عين ولاية من الحقل السياسي كالوالي لمباركي والوالي بوسعيد.³

⁴ - سيد احمد عبدالدايم: "مؤسسة العامل على ضوء المفهوم الجديد للسلطة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق السويسي، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص 195 .

بأن الوالي أصبحت له سلطة على العمال، لكن في الواقع ليست هناك أي سلطة للوالي على العمال، باستثناء ما جاء في التدبير اللامتمركز حول إمكانية إثارة انتباه العمال من طرف الولاية بخصوص ما يلاحظونه من امتناع أو تقصير من لدن السلطات المختصة في اتخاذ الإجراءات داخل الآجال المحددة ويأمرون العمال، عند الاقتضاء، بممارسة سلطة الحلول⁽¹⁾.

ويبقى الوالي يقوم فقط بتنسيق مختلف أعمال العمال، غير أنه لا يمتلك أي سلطة تسلسلية إزاءهم، وهي نفس الوضعية التي قررها مرسوم 10 ماي 1982 الفرنسي بالنسبة لوالي الجهة في علاقته بولاية الأقاليم المشكلة للجهة، ولو أن قانون 6 فبراير 1992 حول الإدارة الترابية للجمهورية أعطى لوالي الجهة سلطة تحديد بعض التوجيهات بالنسبة للقرارات التي يتخذها هؤلاء، و الذين يتعين عليهم إخطاره بها لاحقا.

ويلاحظ في المغرب انعدام إطار قانوني للولاية باستثناء بعض النصوص المتفرقة كالقانون التنظيمي للجهات؛ وقد كان سابقا العامل مركز الجهة هو المكلف بالجهة؛ وكان يوجد في بعض الجهات واليان (جهة طنجة - تطوان)، إلا أن التقسيم الجهوي الحالي تدارك ذلك بإحداث 12 جهة على رأسها 12 واليا تم استقبالهم من طرف الملك بعد تعيينهم.

وبالعودة إلى التدبير اللامتمركز للإستثمار، يتضح أن توحيد الخطاب الإستثماري وتوحيد أجرأته ترافق مع توحيد الفاعل العمومي المعني بموضوع الإستثمار وهو مؤسسة الوالي مما عزز من التوجه المكرس للبعد الإقتصادي في اختصاصات هذا الأخير من خلال الدور المحوري الذي اضطلع به في الدفع بالمسلسل الإستثماري ومن خلال الصلاحيات المخولة إليه، الأمر الذي يدفع إلى القول أن الوالي يكاد أن يصبح رئيسا لحكومة محلية⁽²⁾؛ ولتحقيق هذا الهدف، يستلزم تجميع المصالح اللامركزية الجهوية في أقطاب مندمجة لتحقيق التنسيق فيما بينها في إطار جهوية ترابية تتكامل مع اللامركزية، حيث أن الاختصاصات الموكولة للولاية في إطار التدبير اللامتمركز للإستثمار تدعو لاستنتاج مجموعة من الملاحظات:

¹ - عبدالعزيز اشرفي، مرجع سابق، ص 111.

² - سعيد جعري، مرجع سابق، ص 115.

- الأولى أن الوالي هو المدير المحلي للإستثمار في إطار المفهوم الجديد للسلطة والذي يتوخى التنمية وحل المشكلات العويصة للمجتمع والمخاطب الوحيد للمستثمرين.

- الثانية أن الدولة مطالبة بعد نجاح التدبير اللامركزى للإستثمار بإعادة النظر في دور الولاية لتفعيل الجهوية المتقدمة ومنحهم مكانة خاصة في إطار اللامركزى الواسع حتى تمكنهم من ممارسة مهامهم التنسيقية بالنسبة للمصالح اللامركزية والجماعات الترابية.

إن تمتع الوالي بصفة ممثل عام للحكومة تجعله يجسد فعلا حضورها داخل الجهة؛ ونظرا للإختصاصات التي يمارسها، فإنه أصبح حلقة أساسية على صعيد الإدارة الترابية⁽¹⁾.

لقد أصبحت الجهة اليوم إطارا شاسعا للتخطيط وإعداد التراب وإنجاز المشاريع ذات الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية؛ وبذلك، يصبح التنسيق ضرورة ملحة في علاج العديد من المشاكل الجهوية، ويصبح دور الوالي طلائعيا ينبغي تعزيزه وفق رؤية شمولية للامركزى الواسع وإرساء مكانة خاصة بمؤسسة الوالي وفصلها عن مؤسسة العامل.

إن تعزيز دور الوالي على الصعيد الجهوي هو عامل أساسي في جعل الفضاء الجهوي فضاء للامركزى، وبالتالي، اعتباره كنقطة استقطاب لكل الإدارات المركزية واللامركزية، مما يفرض إعادة النظر في إطاره القانوني وتخصيص قانون خاص بالولاية⁽²⁾ وفصلهم عن هيئة رجال السلطة وتدعيمهم بآليات مؤسساتية لممارسة اختصاصاتهم.

إن عدم النهوض باللامركزى، بالموازاة مع تطور اللامركزية، يعود بالأساس إلى فشل مرسوم 20 أكتوبر 1993 ومرسوم 2 ديسمبر 2005 في إقرار لتركيز حقيقي والذي يعود في جانب كبير منه، إلى أنهما أغفلا العنصر المتعلق بالعامل، وذلك على الرغم من أن النص القانوني المحوري الذي يتحدث عن العامل هو ظهير 15 فبراير 1977 والمعدل بظهير 6 أكتوبر 1993 والذي قام بتنظيم بعض المقتضيات التي تخص تنسيق أعمال المصالح اللامركزية من قبل العامل وإحداث اللجنة التقنية للعمالة كإطار مؤسساتي لعدم التركيز، غير أن هذا النص القانوني ينبغي إعادة

¹ - ميشيل روسي، مرجع سابق، ص 78.

² - محمد اهل بوبكر، مرجع سابق، ص 39.

النظر فيه وتضمنين المقتضيات المتعلقة بمركز العامل والوالي واختصاصاتهما وتوضيح العلاقة بينهما ضمن ميثاق اللاتمرکز الواسع والذي يرتبط بالإطار القانوني للعمال والولاية بشكل كبير.

إن الإشكاليات القانونية التي ستطرح في هذه الحالة تتعلق بكون تحديد القواعد المتعلقة باللاتمرکز تدخل في المجال التنظيمي لرئيس الحكومة؛ في حين، أن تحديد مركز واختصاصات العامل جرت الممارسة على دخوله في اختصاص الملك. فقد صدر الظهير المتعلق باختصاصات العامل في 15 فبراير 1977 بمقتضى ظهير، بناء على الفصلين 96 و 102 من دستور 1972 وعدل بتاريخ 6 أكتوبر 1996. وبالتالي، لا بد من إيجاد حل لهذه الإشكالية القانونية حتى نكون أمام نص قانوني واحد ينظم شؤون اللاتمرکز، وفي نفس الوقت، يجعل العامل والوالي جزء لا يتجزأ من نظام هذا الأخير⁽¹⁾ وهو ما تم الشروع في تحقيقه على أرض الواقع.

وإذا كان الجميع متفق على صلاحية الوالي/العامل في مهمة التنسيق بحكم تمثيله للسلطة المركزية، وباعتباره الوحيد على المستوى الإقليمي والجهوي الذي يستطيع أن يدبر مشاكل وحاجيات المواطنين والجماعات الترابية بفضل ما يتوفر عليه من وسائل تعينه وتساعد ههنا فاعلية التنسيق وتطبيقه العملي، إلا أن الوقت قد حان لإصلاح وتنفيذ على أرض الواقع أنظمة التنسيق وإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوز معوقات التنسيق ومشاكله.

إن مؤسسة الوالي بحكم تعددية وظائفها ينبغي لها اليوم أن تلعب دورا مهما في مجال التنسيق الجهوي. فالجهة تتمكن السلطة المركزية من التحكم في سلطاتها المفوضة بالمراقبة والتدقيق والإفتحاص وضمان فعاليتها؛ ذلك لأن السيطرة على قليل من الجهات يعتبر أيسر وأسهل من تتبع ومراقبة عدد كبير من العمالات والأقاليم، مما سيؤدي إلى تخفيف الأعباء والحصول على الجودة؛ وبحكم شساعة الجهة وكبر حجمها، قد تتاح لها الفرصة للتوفر على عدد كبير من الساكنة قد توجد بينها طاقات مغمورة⁽²⁾. ومن هذا المنطلق، يظهر على أن هناك إجماع على اعتبار الولاية المجال

¹ - المكي السراجي: "اللاتمرکز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، منشورات م م م ت، عدد مزدوج 97-98، مارس يونيو 2011، ص 126.

² - عماد ابركان: "اللاتمرکز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث"، مرجع سابق، ص 145.

الأنسب للاتمرکز الواسع⁽¹⁾، والوالي هو المحرك العمومي له، باعتبار الجهة تتبوأ دستوريا مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى.

هذا، وحتى يتمكن الوالي من القيام بدوره التنموي الجديد، يجب توضيح علاقته بدقة مع رؤساء المصالح اللامركزة على المستوى الجهوي وجعلهم تحت رئاسته المباشرة من جهة بحكم تمثيلته للسلطة المركزية المتمثلة في الحكومة بأكملها؛ ومن جهة أخرى، توضيح علاقته بعمال العمالات والأقاليم بالجهة، وذلك بخلق إطار جديد خاص بوالي الجهة يمثل سلطة تراتبية على مستوى الجهة يقوم بالتنسيق بين العمال والذي ينبغي عليهم إعلامه بكل ما يخص منطقة نفوذهم والتنسيق معه في القضايا الشائكة دون العودة إلى التدبير البيروقراطي، ولكن مع توضيح اختصاصات كل طرف بطريقة واضحة.

ثانيا: الوالي/العامل مؤسسة لتفعيل الحکامة الترابية.

إذا كانت الحکامة الجيدة في معناها العام هي اتخاذ القرار بشكل جماعي بغية الوصول إلى قرارات مقبولة من لدن الأغلبية من خلال الإدارة الأمثل للبنيات والهياكل والموارد، وهي التعبير الحقيقي عن أفضل ما يمكن القيام به وأحسن ما يمكن بلوغه في مجال التدبير على أساس معايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية ترشيدا للموارد البشرية والمالية ومأسسة للفعل والقرار الإداريين، فإن الحکامة الترابية هي نظام إدارة الفعل العمومي الترابي من خلال الوصول ترابيا للأحسن تدبير ممكن⁽²⁾.

ومواكبة للتطور الهام الذي يعرفه المغرب بعد إرساء الجهوية المتقدمة والتي تعد " تحولا نوعيا في أنماط الحکامة الترابية"، كما ورد في أحد الخطب الملكية، والذي جعل من اللاتمرکز محطة أساسية في الحکامة الترابية الذي يتخذ فيه العمال والولاة موقعا متميزا باعتبارهم أحد مرتكزات اللاتمرکز الواسع ودعامة من دعائم الجهوية المتقدمة من خلال وظائفهم البنوية التنسيقية والتنموية، حيث كانوا ولازالوا يقومون بأدوار طلائعية في المنظومة الحکامية

¹ - لقد بدأت أولى مبادرات تنفيذ هذه السياسة في بعض الوزارات منها وزارة التربية الوطنية التي خولت الأكاديميات الجهوية صلاحيات واسعة في ما يتعلق بالنيابات والتي أصبحت مصالح إقليمية تابعة للأكاديمية.

² - رضوان زهرو: " الحکامة الترابية"، مجلة مسالك، عدد 30- 29، 2015، ص1

بالمغرب⁽¹⁾، لذلك، فإن هذه المؤسسة مدعوة اليوم إلى مساهمة هذه الإصلاحات والإنخراط في تنزيل الجهود المتقدمة بإعمال الحكامة الجيدة في طرق تدبيرها للشأن العام الترابي وإعادة هيكلة الإدارة الترابية.

أ- إرساء الحكامة الترابية لتجويد ادوار الولاية والعمال.

تعتبر الحكامة من المفاهيم والمصطلحات التي يتم توظيفها بشكل مكثف في العديد من المناسبات سواء في المجال السياسي أو الاجتماعي أو الإداري أو الإقتصادي، مما يجعل تعريفها ليس بالأمر الهين؛ وعموما، يمكن تبني أحد تعريفاتها الدولية⁽²⁾ "الحكامة أسلوب تدبيري مستمد من الفكر المقاولاتي يراد تطبيقه على مستوى الإدارة العمومية بهدف جعل المرفق العام كمقولة خاصة على مستوى التسيير".

فالإرادة السياسية التي تم التعبير عنها في العديد من المناسبات والهادفة إلى تحقيق حكمة جيدة في التدبير العمومي وإرساء مفهوم جديد للسلطة ومواكبة الإصلاحات الدستورية الجديدة في مجال الحكامة الترابية تقتضي عملية إعادة النظر في بنيات الإدارة الترابية باستخدام أساليب جديدة وحديثة للتدبير والتسيير.

كما أن وفاء الدولة بالتزاماتها المختلفة يفرض عليها التوفر على آلية إدارية فعالة وقوية تمكن من التطبيق الأمثل للسياسات العمومية؛ وأيضاً، فإن ظهور تطبيقات ترابية للحكامة والتدبير المحلي يجعل من المجال موضوعاً لخلق الثروات مما يتطلب حتماً أن يكون التدبير في مستوى من الفعالية كفيل بتحقيق أحسن الأهداف ومن دون الرجوع للسلطات المركزية⁽³⁾. لقد عمل المغرب على دسترة الحكامة، حيث يقوم النظام الدستوري للمملكة⁽⁴⁾ على "التشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة". فأفرد الدستور باباً كاملاً للحكامة الجيدة ونص على مبادئها وأسسها التي يجب أن تخضع لها المرافق العمومية كالمساواة بين المرتفقين

¹ - عماد ابركان: "الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية"، مجلة مسالك، العدد 2015 29 30 ص 91.

² - يرجع هذا التعريف إلى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة PNUD

³ - مولاي محمد البوعزاوي: "تحديث الإدارة المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، اكدال الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص 80.

⁴ - الفصل الأول من دستور 2011، مرجع سابق.

والإنصاف والإستمرارية في أداء الخدمات واحترام القانون واعتماد آليات النزاهة والشفافية ومعايير الجودة وخضوعها لمبدأ المحاسبة والمسؤولية؛ كما خصها بتلقي ملاحظات مرتقيها واقتراحاتهم وتظلماتهم وتأمين تتبعها، ودعا إلى إعداد ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية.

وفي هذا الصدد، فإن الولاة والعمال مطالبون اليوم بإعداد برنامج عمل الذي يتعهدون بتطبيقه وإبراز حصيلته سنويا وتفعيل الرقابة المالية والإدارية، حيث أن مؤسسة الوالي والعامل تتمتع بسلطات مالية واسعة تخوله لعبور بارز ومهم في مجال إنعاش مسلسل التنمية وتقوية ميدان التجهيز وترشيد استثمارات الدولة لخدمة أهداف التوازن المحلي⁽¹⁾؛ ولا يحد هذه السلطة إلا الرقابة القضائية، وغالبا لا تخضع هاته المؤسسة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات التي تكثف رقابتها على الجماعات الترابية، حيث أن للجهاز الرقابيدور مهم في تخليق المرفق العام. وعلى هذا الأساس، سارت الإرادة السياسية قدما نحو تمتيع الأجهزة الرقابية بالإستقلالية وتمتعها بالموارد البشرية والتقنية الكفيلة بأداء مهامها بفعالية والإهتمام بتظلمات المواطنين كإحداث مؤسسة الوسيط.

وإذا كان المشرع الدستوري في إقراره لربط المسؤولية بالمحاسبة يتوخى تحديد المسؤوليات وفرض الشفافية وتحقيق الحكامة الجيدة، فإن الديمقراطية التشاركية تساهم في حماية الحقوق والحريات الأساسية، حيث يكون بالإمكان ضمان مساهمة المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، غير أن المسؤولية كما أكد ذلك جلالة الملك "تتطلب من الموظف الذي يمارس مهمة أو سلطة عمومية توضع أمور الناس بين يديه أن يقوم على الأقل بواجبه في خدمتهم والحرص على مساعدتهم".

¹ - عبد الواحد ميعوث، مرجع سابق، ص 94.

هذا، ويظهر من خلال مبادئ الحكامة أن الشفافية والمسؤولية والمحاسبة هي أكثر شمولية وتناسبا لتغيير منطق العلاقة السائدة بين الفاعلين العموميين والمتدخلين في التنمية المحلية؛ فهي تنطوي على تطبيق جميع المبادئ الأخرى وعلى رأسها المقاربة التشاركية.

وعلى مستوى آخر، فإن الرقابة القضائية هي ركيزة أساسية لتخليق العمل الإداري؛ وأهم جهاز أحدثه المغرب لممارسة الرقابة ضد الدولة هي المحاكم الإدارية بمقتضى قانون خاص في هذا المجال. وهكذا، يجب اعتبار الدور الرقابي للمحاكم الإدارية ليس عملا عقابيا ضد الإدارة التي لا تحترم قواعد القانون، بل أيضا وظيفة تخليقية للعمل الإداري لكونه يضع الضوابط الأساسية التي تحكم نشاطها⁽¹⁾ ويرتبط النشاط الإداري للعمال والولاة برقابة المحاكم الإدارية باعتبارهم سلطات إدارية؛ لذلك، سيفكرون مليا قبل اتخاذ أي قرار "تعسفي" على إلغائه؛ وبالتالي، ستتقوى العلاقة بينهم والمرتفقين ما دام هناك قضاء وهناك من يحترمه.

إن ترسيخ الشفافية وتكريس ربط المسؤولية بالمحاسبة تقتضي أن يساءل العمال والولاة عن أعمالهم باعتبارهم سلطات تمثل السلطة المركزية؛ كما يساءل الوزراء في البرلمان؛ فهم أحد طرفي المعادلة في الحكامة الترابية. وقد أظهرت الممارسة أن مظاهر الفساد والتقصير متفشية في الجماعات الترابية كثيرة ومتعددة والسبب لا يعود دائما إلى تلك الجماعات فقط، بل تتحمل الإدارة الترابية بشكل متقاسم تلك المسؤولية.

وبالعودة إلى الواقع، ورغم التأكيد مرارا وتكرارا من قبل المؤسسات الرسمية على أهمية الشفافية، فإن هناك تحديات عديدة في تطبيق هذا المبدأ، حيث لا ينبغي حصره واقتصره على الجماعات الترابية فقط، بل ينبغي أن يكون الولاة والعمال أولا وأخيرا، نظرا لمكانتهم، نموذجا للحكامة الترابية يحتذى به من طرف باقي المؤسسات الترابية الأخرى.

هذا، ويلاحظ أن وزارة الداخلية تبذل مجهودات جبارة في سبيل تحسين مستوى أطرها المكلفة بالإدارة الترابية، حيث تخصص لهيئة رجال السلطة تعويضات⁽²⁾ مهمة يتم رفعها

¹ - بلحواشي المبلود مرجع سابق ص 123 .

² - مرسوم رقم 2 86 584 بتاريخ 29 شتنبر 1986 بتحديد التعويضات والمنافع المخولة للولاة والعمال كما تم تغييره وتتميمه.

بشكل دوري، بالإضافة إلى خلق مؤسسة الحسن الثاني للإعمال الاجتماعية تقدم خدمات اجتماعية لفائدة رجال السلطة وذويهم، وتخضعهم إلى تكوين ذو مستوى عال بدأ منذ إحداث مدرسة استكمال تكوين الأطر بالقنيطرة (المعهد الملكي للإدارة الترابية حالياً)، حيث عملت على تطوير هذه المؤسسة في أساليب عملها وفي مناهجها الدراسية لمواكبة التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي التي تشهده البلاد. وتغليباً لمنهج ملامسة الواقع المعاش على أسلوب الدراسة النظرية⁽¹⁾، توج هذا التطور بإحداث المعهد الملكي للإدارة الترابية⁽²⁾ بنفس المدينة الذي يهدف إلى تكوين رجل سلطة قادر على تحمل مسؤوليات قيادية تتطلب مهارات تسييرية خاصة وتكوين تدبيري حديث وفق منهجية عصرية لتمكينه من دراسة مفصلة للمنظومة القانونية والتنظيمية المتعلقة باختصاصاته ومسؤولياته الجسام واستنباط الحلول لمختلف الأحداث الطارئة بالسرعة المطلوبة والممارسة على الابتكار ليكون رجل الميدان الديناميكي والمنشط الرئيسي للحياة الإدارية⁽³⁾ وللشأن العام المحلي.

ولا بد من القول أنه قد كانت الإدارة الترابية غارقة في بعض جوانبها في عوائق تقليدية عتيقة مكرسة لأدوار أمنية، غير مبالية بما يعرفه الواقع من تغيرات هامة، حتى أضحت مؤسسة تدور في حلقة محدودة وبمتطلبات مرهقة لنفقات الدولة بعيدة عن كل مراقبة خارجية⁽⁴⁾ مما يتعارض مع حرية المبادرة والإبداع، ويترتب عنه انغلاق الإدارة وانغماسها في السرية والروتين وغياب أدوات التواصل داخل الإدارة نفسها، مما جعلها تتعرض لانتقاد العديد من المسؤولين السياسيين؛ وهو ما يجد أساسه في كلمة الوزير الأول السابق عبدالرحمان اليوسفي ليوم 28 أكتوبر 1999: "يتعين على الإدارة الترابية أن تتخبط في هذا المشروع الوطني بحزم وانضباط، وذلك بتجنيبها لكل مظاهر البيروقراطية واللامبالاة؛ وما يتبع ذلك من تباطؤ وتضييع لمصالح

¹ DRISS BASRI ADMINISTRATION TERRITORIALA P 374.

² مرسوم رقم 208 291 صادر في 9 يوليوز 2008 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5654 بتاريخ 7 غشت 2008 ص 2404.

³ ALI SEDJARI LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU MAROC EDITIONS DE LA FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES DE RABAT 1981 P 207.

⁴ رشيد ملوكي مرجع سابق ص 195.

المواطنين وتهاون في تحقيق الصالح العام" مما يفرض عليها اليوم إعادة التأهيل والبحث عن آليات جديدة للتسيير ومقاربات مختلفة للتدبير وتطبيق سياسات عمومية مندمجة⁽¹⁾.

وارتكازا على ما سبق، فقد أضحي الدور الجديد للولاية والعمال يتطلب نوعا جديدا من الأطر ممن تدرجوا في أسلاك وزارة الداخلية، وكذلك من الأطر الذين لهم كفاءات عالية في التدبير الحديث، ولهم تجربة كافية في تسيير المقاولات الخاصة أو المؤسسات العمومية. وقد بدأ هذا النهج منذ 2001 بتعيين العديد من الولاة والعمال خريجي البوليتكنيك من مديري المؤسسات العمومية والشركات الكبرى الوطنية والمقاولات من طرف جلالة الملك. وقد سهر جلالته على توجيههم في إطار إستراتيجية متكاملة لتنمية الوحدات الترابية⁽²⁾ ودعاهم إلى إعداد مخطط متكامل للتنمية وفق برنامج محدد وأهداف مسطرة⁽³⁾؛ مما جعل وزارة الداخلية تبذل كل الجهودات لتحديث هياكلها لمواكبة مؤسسة العمال والولاية، وهي من بين المؤسسات التي يراهن عليها المغرب لتحقيق إقلاع اقتصادي تنموي كبير.

بالإضافة إلى أن العائق الأكبر لتقوية الدور التقليدي للعمال على مستوى الإدارة الترابية للدولة هو صراع الأسلاك الإدارية وميلها الطبيعي لتحفظ مجالها الخاص من أي تدخل ونجاحها أحيانا رغما عن القانون في استعادة اختصاصاتها⁽⁴⁾ والدور القوي للعمال الذي لا يترك عمليا للجماعات الترابية والمصالح التقنية إلا دورا هامشيا.

لقد حان الوقت لإنضاج المفهوم الجديد للسلطة بشكل يجعل من رجل السلطة، وبالأخص الوالي والعامل محورا لتفعيل الحکامة الترابية والحرص على التنزيل السليم للدستور والجهوية المتقدمة. فمفهوم جديد لرجل السلطة ينبغي أن يواكب الإصلاحات وينبني على التدبير المقاولاتي للشأن العمومي.

¹ - محمد اهل بويكر مرجع سابق ص 104.

² - عماد ابركاناللاتمركز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث مرجع سابق ص 104.

³ - عبدالجليل عمران مرجع سابق ص 222.

⁴ - العرابي الغمري تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الاول ووجدة كلية الحقوق وجدة السنة الجامعية 2004 2003 ص 118.

ويعتبر التخليق الإداري من مقومات المواطنة الحقبة ومن مقومات المفهوم الجديد لرجل السلطة، مما يلزم الإدارة كمكون مجتمعي احترام الشروط الكفيلة بجعلها في مقدمة الساهرين على تطبيق القانون والتخلي بالأخلاق الحميدة لتأسيس إدارة عمومية مواطنة. ولم تتوانى التوجيهات الملكية إلى التنبيه لبعض الممارسات الفاسدة⁽¹⁾ كان منها الخطاب الملكي⁽²⁾ لافتتاح الدورة التشريعية 2016 "إن تدبير شؤون المواطنين وخدمة مصالحهم مسؤولية وطنية وأمانة جسيمة لا تقبل التهاون ولا التأخير". كما أن تحديث وتأهيل تدخلات العامل والوالي يتطلب التخلي عن الأسلوب التقليدي والتوجه نحو أسلوب يقوم على أساس منظور علمي وشمولي يجعل من إشراك الساكنة مبدأ لتدخلاته في إعداد وتنفيذ برامج التنمية المحلية.

وغني عن البيان أن المجتمع المدني⁽³⁾ أصبح آلية مجتمعية وقوة ضاغطة على المسؤولين، وأصبح شريكا في العملية التنموية والدفاع عن مصالح المواطن خاصة في ظل ضعف التأطير من طرف الأحزاب السياسية؛ ومن بين أهدافه، ممارسة الضغط لإسماع صوته، وهو ما يقع بالنسبة للعامل في النظام المغربي⁽⁴⁾، حيث أن هذا الأخير يجد نفسه مضطرا للاجتماع بمكونات المجتمع المدني والإنصات لاقتراحاتهم ومطالبهم، بل قد يعتمد عليهم أحيانا في تسيير بعض الأنشطة سيما منها الاجتماعية والثقافية والرياضية⁽⁵⁾، وهذا ما يرفع انخراط مؤسسة الوالي /العامل اتجاه المجتمع المدني.

وإذا كان تدبير الشأن العام قد اتسم سابقا بالعشوائية و"السلطوية" المطلقة، فإن جل المفاهيم قد آن الأوان لمراجعتها خاصة بعد اعتماد الحكامة الترابية، مما يستوجب القطيعة مع أخطاء الماضي والسير نحو التعاقد الاجتماعي ونهج المقرب الديمقراطي وتثبيث المواطنة واستعمال أسلوب الإقناع والتشاركية، حيث أنه على العمال والولاية تهيئ الجو العام لممارسة الديمقراطية التشاركية التي أرساها الدستور، وهم مطالبون بلعب أدوار طلائعية فيما يخص هذا المجال؛ وتبقى

¹- مولاي محمد البوعزاوي مرجع سابق ص 61.

²- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الأولى من الدورة البرلمانية العاشرة بتاريخ الجمعة 14 أكتوبر 2016

³- مفهوم له اصول متعددة نعود الى افكار جون جاك روسو وهي مجموعة من الجمعيات او المنظمات غير الحكومية التي تواكب نشاط الدولة لكن من زاوية غير الرسمية وتجعل من العنصر البشري اهم اهدافها سيما تنميته وحماية حقوقه.

⁴- حسب بعض الدراسات يعتبر المغرب من أكثر الدول العربية والإفريقية تفتحا على المجتمع المدني حيث ارتفع عدد الجمعيات بشكل كبير خاصة بعد المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

⁵- عبد الجليل عمران مرجع سابق ص 229.

مؤسسة التنسيق آلية لتجميع مقترحات المجتمع المدني باعتباره قوة اقتراحية سيؤدي حتما إلى إشاعة روح المصالحة والمواطنة الحققة.

كذلك، فإن إشراك المجتمع المدني في صنع القرار التنموي خلال مختلف مستويات اتخاذ القرار انطلاقا من التخطيط والبرمجة إلى الدراسة والتنفيذ، سينقل الإدارة من إدارة مستهلكة للإدارة منتجة، ومن إدارة سلبية تكتفي بالتنفيذ والتسيير الروتيني لأعمالها إلى إدارة مواطنة خدومة ومواكبة للتطورات والتحويلات التي يعرفها المجتمع، وبالتالي، الاستجابة لكل مستلزمات التنمية المحلية⁽¹⁾ بغية تحقيقها لفائدة الوطن والمواطنين.

وعلى مستوى آخر، يبقى الإعلام، مثله مثل المجتمع المدني، له دور في مساعدة الوالي والعامل في ربط التواصل بينه وبين المواطنين، كما أنه مرآة يرى فيها المواطن مختلف إنجازات السلطة الترابية؛ مما يدعم المفهوم الجديد للسلطة الذي قد يجعل من العامل والوالي مسؤولا يتميز بوطنية صادقة وغيورا على مستقبل وطنه، يحمل حقبة التنمية رفقة المنتخبين للرقى بأوضاع مواطني منطقته في إطار المصلحة العامة.

ب - الوالي/العامل قطب الرحي للإدارة الترابية.

تعتبر الإدارة الترابية من أهم عناصر الحركية الهادفة إلى دفع حركة الإنتاج وتحسين مستويات الأداء، حيث أن تحقيق التقدم والتطور لا يتوقف على حداثة وجودة الإدارة المركزية، بل يتوقف على مدى تطور وكفاءة أجهزة الإدارة على المستوى الترابي⁽²⁾. كما أن الإدارة الترابية تعني مجموع الإدارات التابعة للدولة والممثلة لها محليا، لكن سنتطرق هنا إلى الإدارة الترابية بمعناها الضيق والمتمثلة في المصالح التابعة لوزارة الداخلية باعتبارها الإدارة ذات الأهمية الكبرى على المستوى المحلي.

وتشكل الإدارة الترابية من مجموع الوحدات التي تعتمد عليها الدولة للوصول إلى السكان وتتألف من بنيات إدارية هي العمالات والأقاليم والولايات؛ وإلى جانبها، تتواجد بالدار البيضاء نوع

1 - عماد أبركان اللاتمرکز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث مرجع سابق ص 172.
2 - عماد أبركان ، اللاتمرکز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث ، مرجع سابق ص 127.

جديد أحدثه التقسيم الترابي⁽¹⁾ لسنة 2003؛ وهو عمالات المقاطعات؛ ويتفرع عن العمالات والأقاليم وحدات إدارية منها الدوائر والباشويات و المملحات الإدارية والقيادات.

ولتقريب الإدارة من المواطنين، تم وضع تحت إشراف العامل والوالي هيكل من رجال السلطة تغطي المجال الترابي داخل نفوذه، وهي تتكون في المجال الحضري من الباشوات ويزاولون مهامهم خاصة بالمدن العتيقة، إذ أنها تكتسي طابعا معنويا بالنسبة لهاته المدن⁽²⁾ ويشرف على رؤساء المناطق الحضرية وعلى المقاطعات لتسييرها القياد.

أما المجال القروي، فقد عرف تأطيره تطورا ملحوظا؛ حيث يعتبر رئيس الدائرة أداة للتواصل بين القيادات والسلطة الإقليمية؛ يسهر على حسن سير المصالح غير الممركزة، ويتولى الربط بينها من أجل تحقيق التكامل لتدخلاتها لإنجاز المشاريع التي تهم الدائرة؛ وله نفس المهام الخاصة برئيس المعتمدية بتونس؛ أما في الجزائر، فيقوم إلى جانب هذه الاختصاصات بمهمة إقامة حوار دائم بين ممثلي السكان وممثلي الدولة⁽³⁾.

لقد نص الفصل 136 من الدستور عندما عرف الجماعات الترابية للمملكة بأنها الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإن يوحى بان هناك أربع أصناف من الجماعات الترابية وليس ثلاثة فقط، والواقع أنه لا يوجد إلا ثلاثة أصناف من الجماعات الترابية.

إن فصل الولايات عن العمالات والأقاليم لتكون الولاية هي الإدارة الترابية للجهة وإنشاء نظام جديد للولاية يتماشى مع الدور الجديد للوالي، والذي سبق توضيحه، يندرج ضمن تأهيل الإدارة الترابية لدعم قدراتها التدبيرية وتعزيز موقعها كفاعل أساسي في تدبير فعال للشأن الترابي، حيث تعتبر الإدارة الترابية امتدادا لتنظيم وزارة الداخلية⁽⁴⁾؛ وهي بمثابة فروع خارجية لها غير أنه اعتبارا للصيغة العامة للعمال والولاة الذين أسند لهم الدستور⁽⁵⁾ مهام متعددة، فإن الإدارة الترابية تقوم بتمثيل السلطة المركزية على الصعيد الترابي، وذلك بجميع أبعادها السياسية

¹ - مرسوم رقم 2003-136 الصادر في 25 مارس 2003.

² - محمد اهل بويكر، مرجع سابق، ص 48.

³ - عبدالكريم بخنوش، مرجع سابق، ص 142.

⁴ - مرسوم ينظم اختصاصات وزارة الداخلية سبق ذكره.

⁵ - الفصل 145 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

والإدارية والاجتماعية والاقتصادية⁽¹⁾. لذلك، فإصلاحها أصبح يحتل ضرورة قصوى وجزء من الإصلاح العام، ولا يخفى أن عملية الإصلاح هاته، تتطلب نفسا طويلا وعملا عميقا ومتواصلا على جميع الأصعدة سواء السياسية أو القانونية أو الإدارية؛ كما يجب أن تكون الموازنة مع إعادة هيكلة المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي أو الإقليمي.

وتفعيلا للجهوية المتقدمة، بدأت مختلف الوزارات في إعادة هيكلة مصالحها؛ وفي هذا الصدد، أصدرت وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني قرارا لإعادة هيكلة الأكاديميات⁽²⁾، ثم تخويلها المزيد من الصلاحيات الجديدة⁽³⁾؛ وأصبحت النيابات مصالح إقليمية تسمى بالمديريات التابعة للأكاديميات، وصدر عن وزير الصحة قرارا بإحداث المصالح اللامركزية لوزارته تتألف من مديريات جهوية خولها هيكلة جديدة مع صلاحيات جديدة ومندوبيات العمالات والأقاليم؛ ونفس الشيء بالنسبة لعدد من الوزارات الأخرى.

وباعتبار الإطار الجهوي المجال الأنسب للتركز الواسع، ينبغي كما دعا إلى ذلك الملك أن يتم تنظيم المصالح اللامركزية في أقطاب جهوية وتجميعها؛ فهناك من يتطلب التواجد بجميع الجهات كالتعليم والصحة، وهناك من ينبغي تجميعه كالقطاع الاجتماعي (الشبيبة والرياضة الثقافية، التعاون الوطني) أو قطاع البنيات التحتية (التجهيز، الفلاحة، الطاقة) والقطاع الاقتصادي (الصناعة، التجارة، الخدمات) في إطار العمل المشترك بين الوزارات والذي سيؤدي إلى تكامل وتناغم السلطة على المستوى الأفقي. فباعتتماد البعد المشترك لعمل القطاعات الوزارية، سيتم دعم اللاتمرکز الشامل والأفقي، وذلك عن طريق الهندسة الحقيقية لعمل الوزارات وتدخلات مصالحها على المستوى المحلي⁽⁴⁾.

إن تأهيل الإدارة الترايبية وتحديثها وملاءمتها مع الجهوية المتقدمة ورش يدخل في إطار اللاتمرکز الواسع؛ وبذلك، فإن تعزيز دورها يبقى من أولى الإصلاحات التي يتعين على الحكومة

¹- محمد اهل بوبكر، مرجع سابق، ص 8.

²- قانون رقم 07 00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1 00 203 الصادر في 15 من صفر 142119 ماي 20 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 71 15 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1 16 04 الصادر في 15 من ربيع الآخر 143726 فبراير 2016 .

³- قرار لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني رقم 16 . 458 الصادر في 2 جمادى الأولى (143711 فبراير) 2016 بتفويض الإمضاء لمديرة ومديري الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

⁴- عماد ابركان: "اللاتمرکز الإداري بالمغرب ومتطلبات التحديث"، مرجع سابق، ص 170 .

مواصلتها. فاللاتمرکز الواسع الذي أعلن عنه الملك لا يمكن أن يكون إلا عملاً تنموياً يتوخى تنمية الجماعات الترابية في كل أبعادها ومستوياتها كمدخل للإصلاح؛ وتفعيله يقتضي اعتماد أسس الحکامة الجيدة كأسلوب ديمقراطي في إدارة الشأن العام.

كما أن إعداد أي خريطة إدارية يقتضي منطقياً أن يسبقه تحليل علمي دقيق للحاجيات والإمكانيات الحالية والمقاصد التي تستهدفها سياسة التنمية؛ ومهما كان نوع الاختيار الإداري، فإن إشكالية توزيع الموظفين بين الإدارة المركزية ومصالحها وتمركز الأطر العليا بالإدارة المركزية ظلت تقف حجر عثرة دون تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري.

وتعتبر مسألة تدبير الموارد البشرية أساس الأساليب، ذلك أن عقلنة تدبير وتسيير هذه الموارد بالأساليب الرشيدة والمتطورة يسمح للإدارة بتحقيق النجاعة والفعالية والجودة لتقديم خدماتها، وذلك عبر التكوين والتكوين المستمر والتحفيز وإرساء الحركية العقلانية، وأخيراً، بناء الوظيفة الترابية التي دعا الملك الحکومة إلى: "وضع نظام أساسي خاص بموظفي الإدارة الترابية لجعله أكثر تحفيزاً لأكفاء العناصر على اختيار مزاولة عملهم في جهات المملكة، وليس فقط في الإدارات المركزية".

إن مؤسسة العامل والوالي هي اليوم بمثابة العمود الفقري للفعل العمومي، وهي تشكل الوجه الحقيقي لنجاح الدولة في إصلاح هياكلها؛ فالرفع من مستوى الإدارة الترابية بتحديث وسائلها وإمكانياتها يشكل دعماً حقيقياً للاتمرکز الواسع وبداية لإنجاح الجهوية المتقدمة. وهي مدعوة اليوم أكثر لملاءمة آلياتها التدخلية مع التوجه الجديد لنظام الحکامة الترابية حتى تكون في مستوى تحديات الجهوية المتقدمة وآفاقها المستقبلية.

وخلاصة القول، فإن اعتماد سياسة جسورة في تنمية ميدان اللاتمرکز تبقى وحدها الكفيلة بنجاح سياسة اللامركزية، الأمر الذي يؤدي إلى التسليم بأن النتائج المتواضعة للامركزية كامنة في عمقها في عدم تهيين المناخ المناسب لإخصابها وتطويرها والمتمثل في تنمية بشكل أساسي مكون اللاتمرکز بما يجعله مواكبا ولازماً لمكون اللامركزية الجهوية على وجه الخصوص.

الفقرة الثالثة: ميثاق اللاتمركز الإداري وآفاق مشروع النموذج التنموي الجديد.

إن إقرار مسألة الجهوية المتقدمة دستوريا لمركزيتها المستمدة من التجربة التي راكمها النظام اللامركزي بالمغرب والآفاق الواعدة للدخول في مرحلة إصلاح ديمقراطي تراحي شامل في إطار نظام لامركزية موسعة ضمن الوحدة الوطنية القائمة على مبدأي التضامن والتوازن وخدمة التنمية المندمجة والمستدامة العادلة، وهو ما كرسه الدستور على مستوى شق طريق واسع لمغرب موحد للجهات قائم على توزيع جديد وديمقراطي للصلاحيات بين الدولة والجهات، على أساس مبادئ موجهة متمثلة في الوحدة الوطنية والترايبية والتدبير الديمقراطي، على اعتبار العلاقة الرابطة بين الجهات في النصوص القانونية والقرارات السياسية بمفهوم الوحدة كأساس للجهوية المتقدمة، حسب منطوق الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010 كنمط اندماجي جديد يقوم على تحديد الوظائف الأساسية للدولة في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والإدارية للجهات والقضاء على مظاهر التفاوتات بين الجماعات الترابية؛ فهي ليست من نوع الجهوية التي تؤسس لمبدأ التباعد بين سلطة المركز والجهات¹، في الوقت الذي أصبحت فيه التطورات المتسارعة وتغيير المفاهيم تتطلب إدارة منظمة التدخلات ذات رؤية مؤسسة علميا تتغيا العمل بتخطيط معقلن ومحكم بمختلف التدخلات بعد إثبات فشل العديد من المشاريع التنموية المنجزة على المستوى الترابي في معظم الحالات لاعتمادها على تقليدية أنماط تدبيرية².

فتدعيم التدبير الترابي بالمقاربات من قبيل سياسة التخطيط الإستراتيجي كمطلب لتلبية متطلبات التنمية المستدامة والمتوازنة استجابة للخدمات المتنوعة، التي بدأ يفرضها الواقع المتطور وتكريسا لفلسفة التدبير عامة القائمة على الارتباط الوثيق بوضع رؤية وتصور مستقبلي وفق تخطيط محكم لمختلف الاختبارات التنموية تقاديا للعشوائية في العمل والإرتجالية في التنفيذ اعتمادا على أساس دراسات واقعية للواقع من حيث الأخذ في الحسبان تشخيص الأمور وإيجاد الحلول للإحتياجات المطروحة ببرامج عملية تراعي إمكانيات كل جماعة ترابية واختصاصاتها القانونية، وذلك تجسيدا لمرتكزات تنمية شمولية على كافة الأصعدة والمستويات، وهو لن يكون

¹ الطاهري بلمهدي: "ممارسة السلطة والتدبير الترابي في تاريخ المغرب"، مؤلف جماعي، من إعداد كاتب الدراسة والأستاذ الحسين رحمون الناشر مكتبة موسى عبدالمولى، 2018، ص 71.

² محمد احجام: "التخطيط الاستراتيجي وهران عقلنة التدبير الترابي"، سلسلة فقه القضاء الإداري، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2018، ص 175.

دون تكريس حكمة ترابية جيدة لكونها إحدى روافد السياسة الجهوية في شتى مجالات الشأن العام (إداري، إقتصادي، إجتماعي، ثقافي، بيئي ...).

ولعل الإشكال المطروح في هذا السياق هو: هل من إجابة في ظل مشروع النموذج التنموي الجديد على مختلف الإشكالات المرتبطة بالحكمة الترابية بمختلف تمفصلاتها وأبعادها المعيارية والقانونية والإدارية والقضائية والإجرائية والوقائعية في خضم استحضر السياقات التفاعلية والمفضية إلى حدوث ذلك الارتباط الوطيد بين مقوماتها ومختلف رهاناتها مع استحضر تحولات ومتغيرات المحيط الداخلي والخارجي؟ وهي بكل تأكيد ستكون إجابة شاملة على الأسباب التي هي وراء الحيلولة دون تحقيق نهضة تنموية على كافة الأصعدة ومن ضمنها الاختلالات الإدارية، وما تستدعيه من تنزيل فعلي لميثاق اللاتركيز الإداري في أفق إصلاح إداري شامل ترسيخا لأسس حكمة إدارية رشيدة كإحدى روافد الجهوية المتقدمة، وبالتالي، فما هي المخرجات أو الحلول الواقعية التي تضع في الاعتبار الرؤية المستقبلية التي يرتكن إليها النموذج التنموي الجديد الموما إليها علاه في هذا المضمار؟

إن المجمع حوله هو أنه، لتحقيق التنمية، لا بد من تداخل مجموعة من الفاعلين من جماعات ترابية وإدارات ومؤسسات عمومية غير ممرضة؛ وهو مجال تتقاطع هذه الوحدات اللامركزية والهيئات اللامركزية كل من زاويته¹. وبالتالي، فإن تأهيل الإدارة رهين بتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري²، باعتباره عنصرا من عناصر الإصلاح الإداري، حيث يمكن من تسريع النشاط الإداري والرفع من مردوديته من خلال التسريع باتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتدبير الشأن العام المحلي دون الرجوع إلى السلطات المركزية في الموضوع. فهو مسلسل يروم إذن تقريب الإدارة من الزبون وجعلها أكثر مواكبة لتطورات وتغييرات المجتمع، علاوة عن مواجهة تشعب

1- منية بللمليح: "الآليات القانونية والمؤسسية لتنزيل نظام متقدم للتركيز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للحكمة القانونية والقضائية، مجلة نصف سنوية، العدد 5، 2018، ص 81.

2- يمكن اختزال الخطوط العريضة للتصور الجديد لنظام التركيز الإداري في المحاور التالية:

- إبراز الأدوار المنوطة بالإدارات المركزية اختزالها في مهام التاطير والتصور والتوجيه وتقييم ومراقبة أداء الإدارات اللامركزية علاوة عن دورها في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية.
- مواكبة الإصلاح الجهوي وإبراز المستوى الجهوي باعتباره الإطار الملائم لانسجام المؤسسات العمومية ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية على أساس تولي الإدارات الجهوية مهمة التنفيذ وإنجاز برامج التضامن والتماسك الاجتماعي وكذا المواكبة والمساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية.
- توضيح مجال تداخل وحدود العلاقات بين الفاعلين في مجال اللاتركيز من إدارات مركزية ومصالحها اللامركزية وسلطات محلية تقوم على أساس تفويض صلاحيات اتخاذ القرار مع تدعيم مجال تنسيق أنشطة المصالح قصد ضمان وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي، انظر على سبيل التعمق سعيد نكاوي: "ميثاق اللاتركيز الإداري والتدبير اللاتركيز للاستثمار: دراسة تحليلية للمرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتركيز الإداري والمرسوم بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتركيز الإداري والقانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار"، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص 11 و 13.

القضايا الإدارية والتغلب على الصعوبات الناتجة عن قرارات إدارية مرتجلة وغير ملائمة للانتظارات المتطلبة في حينها تدعيما للتوجه اللامركزي.

ولابد من الإشارة إلى التوجيهات الملكية خصوصا تلك الواردة في خطاب عيد العرش بتاريخ 29 يوليوز 1917 وخطابي 14 أكتوبر 1916 و13 أكتوبر 1917 بمناسبة افتتاح الدورتين البرلمانيتين الأولى من السنة الأولى والسنة الثانية على التوالي من السنة التشريعية العاشرة 2016-2021، إذ ركزت على كل الصعوبات التي تعيق تطور النموذج التنموي، وكذا الاختلالات التي تعرفها الإدارة والإشكالات التي يعاني منها تدبير الشأن العام، حيث ذكر الملك باستعجالية وضرورة إصلاح الإدارة العمومية من أجل تحسين حكامتها ورفع مستوى نجاعتها وجودة خدماتها مع التشديد على خدمة المواطن والإستماع إلى تشكياته ومطالبه والإستجابة لانتظاراته¹.

كما أن إصلاح تدبير الشأن العام وتحرير إمكانيته من أجل إعطاء معنى كامل رهين بالتطبيق الصارم لمقتضيات الدستور خصوصا من خلال تفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة في أفق بلورة رؤية مندمجة لنموذج التنموي المغربي قيمة بإعطاء نفس جديد لتجاوز العراقيل التي تحول دون تطوره ومعالجة نقط الضعف والإعتلالات التي أبان عنها تقييم هذه التجربة مع استحضار إجبارية مراجعة حكمة الإستثمار والبعد الوطني والإستراتيجي في البرامج والمخططات التنموية. وفي هذا الإطار، يشكل الإصلاح في شموليته (الإدارات، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية)، وكذا تشجيع الإستثمار كمصدر للنمو وتحسين ظروف عيش المواطنين أولويات أساسية لعمل السلطات العمومية يستوجب إدراجها في كل سياسة عمومية تأهيلا للجهات، فضلا عن وضع آليات للشفافية والولوج إلى المعلومة وثقافة المحاسبة، وهولن يتأتى إلا عبر إنتاج القوانين وتقوية الإجراءات ذات الصلة، وهو ما سيساهم لامحالة في ترسيخ الإصلاحات الدستورية التي همت التقعيد القانوني والمؤسساتي² للجهوية في ظل الدفعة القوية للامركزية في إطار دستور 29 يوليوز 2011 تدعيما للخيار الديمقراطي ومبادئ دولة الحق والقانون وترسيخا للجهوية المتقدمة، وكذا تقييم قيم النزاهة والعمل على إصلاح الإدارة من خلال تجسيد أسس

¹ - تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في إطار مشروع قانون المالية لسنة 2018، من ص 11 إلى ص 12.
² - عادل تميم: "الجهوية المتقدمة بين إشكاليات توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري"، دراسة مقارنة، مؤسسة إفريقيا للطباعة، طنجة، الطبعة الأولى، 2017، ص 2.

الحكمة الإدارية الجيدة استلهاها من نظرية المفهوم الجديد للسلطة¹ وتفعيلا لميثاق اللاتمرکز الإداري باعتبارها أسلوبا جديدا - أي الحكمة الإدارية الرشيدة - في تسيير المرفق العمومي وجعله يستفيد من قواعد التدبير المعمول بها في عالم المقاولات، حيث تصبح فعالية وخدمات الإدارة العمومية المقدمة للمرتفقين في إطار سياسة تشاركية وتنموية تقاس بجودة منتوجاتها على مستوى صنع القرارات وإبرام العقود واختيار البرامج وإعداد المشاريع² تقاديا لأي جمود قد يطل نظام عدم التركيز الإداري على مستوى النصوص المنظمة أو على مستوى الإجراءات المرصودة لأجراته أو على مستوى المؤسسات المنوطة بها أعماله، وذلك دعما وتطويرا للامركزية والعلاقة القائمة الذات بين النظامين³، إن على مستوى ترسيخ مبادئ المساواة الديمقراطية والمشاركة المدنية⁴ والعمل على توليد الضوابط والتوازنات الممأسسة التي تحول دون عودة الاختلالات بكافة مظاهرها أو على مستوى الإدراك الواعي ذي الصلة بالنقاش المعقد حول المركزية واللامركزية وعلاقتها بالديمقراطية وتقديم الخدمات، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمركزية الإدارية والمالية، إذ لا تقوم علاقة واضحة ومعممة بين جميع العناصر فتحول السياسات من الهيكليات الإدارية التقليدية، حيث الأدوار محتكرة ومركزية إلى الهيكليات الجديدة، حيث تقاسم الأدوار من خلال التفويض ونقل السلطات يكتنفه الغموض، وبالتالي ، لا بد من أخذ قضايا في الحسبان منها تحديدا المساواة والكفاءة والفعالية وتأثيرها على تعبئة الموارد. ومن هنا، يستحضر السياق حتمية التفكير مليا في مناهج جديدة في أفق تحقيق جهوية متقدمة، في الوقت الذي أضحت فيه ضمن القضايا التي تحظى باهتمام وبمتابعة على مستوى الساحة الوطنية ليس من منظور التجربة التي راكمها المغرب على مستوى النظام اللامركزي بإيجابياتها وسلبياتها فقط، بل لاعتبارها معطى هاما يأخذ في الاعتبار التعقيد لمرحلة تنمية جديدة⁵ ، تتجلى دعائمها في ظل الجهوية المتقدمة والقانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، باعتبارها خيارا استراتيجيا لا محيد عنه. وعليه، فإنه لضمان

1 - عمر عبدالسلام احشاش: "الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي واکراهات الحاضر وأفاق المستقبل"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، أطروحة لنيل الدكتوراه، 2016، ص 158 .

2 - حيمود المختار: "الحكمة الإدارية: أسسها وعوائقها"، م م ا م ت، العدد 92، 2010، ص 88.

3 - للتفصيل في الاختلالات التي تعتري نظام اللاتركز الإداري بالمغرب، أرجع إلى منية بلمليح المرجع السابق ذكره، من ص 82 إلى ص 95.

4 - منى حرب وسامي عطا الله: "إطار جديد لتقييم اللامركزية في العلم العربي"، السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي، الناشر: المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، 2015، ص 2 .

5 - صفية لعزيز: "الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديد"، م م ا م ت، العدد 143، 2018، ص 204.

نجاح هذه المرحلة في تنزيل الجهوية المتقدمة، فإن السياق يستدعي حسب التوصيات التي أوصى بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتي تتجلى في ما يلي:

- استيعاب أعمق للأسس الجهوية ومفاهيمها.

- التشبع بمبادئها وقيمها.

- معرفة دقيقة وإحاطة وافية بنطاق صلاحيات الجهات وتمييزها عن صلاحيات الدولة والجماعات الترابية الأخرى.

- إنشاء هيئة عليا على المستوى الوطني مكلفة بالقيادة الإستراتيجية للجهوية وبالتتبع والتقييم وصياغة تقرير سنوي لعرض مقترحاتها ذات الطابع القطاعي والشامل وتتبع تطبيق توصياتها،

- إحداث بنيات بين وزارية (structures interministérielles) للدعم والمواكبة الاجرائية على المستوى المركزي والجهوي ونقاط الإتصال داخل القطاعات الوزارية بتنزيل الجهوية¹، وهو ما سيساهم لا محالة في إزالة كل العوائق التي تعترض تطور اللاتمركز الإداري وقيام حكمة ترابية حقيقية التي لا تنفك أن تبتدىء - أي العوائق - في العقلية القائمة على المركزية المتحجرة الموجودة.

وما يمكن أن نخلص إليه في ضوء ما تمت الإيماء إليه أعلاه، هو أن اللاتركيز الإداري كرافد لحكمة إدارية جيدة - لكون هذه الأخيرة مرتكزا محوريا في تنزيل أبعاد الجهوية المتقدمة - وفق نموذج تنموي مغربي أصيل يستدعي تصورا جهويا إستراتيجيا يأخذ في الحسبان المعايير والمؤشرات التالية:

- استكمال البناء الديمقراطي على مستوى إدماج الجهة كصرح تنموي ومنطلق للحكمة الترابية، وذلك بتعزيز مبادئ الديمقراطية المحلية التشاركية وربط المسؤولية بالمحاسبة والحرص على معياري الجودة والشفافية في التدبير والتسيير في حركة الإصلاحات شملت مجالات أخرى لها علاقة بالتنمية الجهوية؛

- الجهوية هي خيار استراتيجي؛

¹ - متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إجابة ذاتية رقم 22 - 2016، ص 109.

- تعميق مسلسل الديمقراطية المحلية من خلال تمكين المؤسسات الجهوية من سلطة اتخاذ القرار وحرية المبادرة في إطار احترام ضوابط أخلاقية (déontologiques) وسياسية يقع التراضي عليها.

وبالتالي، فإن الإطار القانوني المكرس لمبدأ اللاتركيز الإداري كجزء من النظام الإداري العام أصبح متوفرا حاليا على المرجعية التي ستوجه عمليات الإصلاح الإداري (المؤسسات العمومية، الجماعات الترابية، الإدارات...) بشكل شمولي سعيا لتحقيق قفزة نوعية في هذا المضمار، على مستوى تحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا في إطار النموذج التنموي الجديد، وتعزيزا لسياسة القرب كأهداف ورش الجهوية المتقدمة ونظام اللاتمركز الإداري.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن القول أن هناك ارتباط كبير بين النموذج التنموي الجديد الذي يريده المغرب وبين الجهوية المتقدمة أو الموسعة. فلا يمكن الحديث عن تنزيل مضامين وركائز الجهوية المتقدمة بدون مشروع تنموي جديد؛ كما لا يمكن وضع نموذج تنموي بدون تنزيل القانون المتعلق بالجهات. فكلما تأخرت الحكومة في تفعيل النظام الجهوي الجديد، كلما صعب عليها وضع نموذج تنموي، وهذا من بين أسباب الفشل في وضع هذا النموذج.

وما يؤكد هذا القول أن جلالة الملك محمد السادس أكد في الرسالة إلى المشاركين في الدورة الرابعة لمنتدى (كرانس مونتانا) التي احتضنتها مدينة الداخلة خلال شهر مارس 2018، على أنه تم اختيار الجهوية المتقدمة لتكون محور النموذج التنموي الاقتصادي المغربي؛ ومما جاء فيها أن “الجهوية المتقدمة ليست مجرد تدبير ترابي أو إداري، بل هي تجسيد فعلي لإرادة قوية على تجديد بنيات الدولة وتحديثها، بما يضمن توظيف دعائم التنمية المندمجة لمجالتنا الترابية، ومن ثم تجميع طاقات كافة الفاعلين حول مشروع ينخرط فيه الجميع.”

ولذلك، أصبح من الضروري جعل البعد المجالي ركيزة أساسية للنموذج التنموي الجديد لحل العديد من المعضلات الاجتماعية والاقتصادية وإرساء عدالة مجالية يمكن لها تحقيق استدامة النموذج الوطني في الإصلاح وفي الاستقرار واستثمار إمكانيات كل جهة أو إقليم وإحداث توزيع عادل للثروات والتخفيف من ثقل تمركز إنتاج الثروات في جهة أو جهات بعينها.

كما أن تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي والاهتمام بالفئات الهشة هو ما يمكن أن يعطي للعدالة الاجتماعية والمجالية مفهومها وبعدها ومدلولها الحقيقي العملي. فمثلا تشغيل الشباب والقضاء على البطالة لن يتحقق إلا من خلال وضع استراتيجية واضحة المعالم على مستوى كل جهة، لأن ترسيخ نظام الجهوية المتقدمة، قد يمكن من بناء علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن، مبنية على القرب والإصغاء والشفافية والجودة والسرعة في الإنجاز.

وجدير بالذكر في هذا الصدد، أن تحقيق العدالة المجالية، في ظل الجهوية الموسعة، من شأنه تجاوز حالات العجز الذي تعاني منه عدد من مناطق البلاد، وخاصة المجال القروي والمناطق الجبلية، التي ينبغي تحويل إمكانياتها الكبيرة والغنية إلى ثروات عبر إطلاق مشاريع استثمارية جهوية ومحلية.

فالنموذج التنموي الوطني أصبح غير قادر على توفير المطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين: التربية والتكوين، الشغل، التغطية الصحية... إلى غير ذلك، ولم يتمكن من الحد من الفوارق الاجتماعية بين الفئات المختلفة ومن الاختلالات المجالية، ولم يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية؛ ثم أن الحكومة تأخرت كثيرا في وضع نموذج تنموي جديد، وأيضا تأخرت في تنزيل مضامين قانون الجهات الجديد والذي أعطى بعدا متقدما للجهوية ومكن المجالس الجهوية من اختصاصات واسعة لمواكبة التطورات التي يعرفها المغرب في عدة مجالات، رغم أن جلالة الملك نبه الحكومة إلى ذلك في العديد من المناسبات.

فتحديد النموذج التنموي الجديد يجب أن ينبني على سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، تأخذ بعين الاعتبار حاجيات وخصوصيات كل جهة في المجالات السالفة الذكر. فحاجيات وخصوصيات جهة الرباط القنيطرة ليست هي حاجيات وخصوصيات جهة سوس ماسة، وحاجيات وخصوصيات جهة طنجة- الحسيمة ليست هي حاجيات وخصوصيات جهة العيون الساقية الحمراء.

إذن ليكون هناك تصور واضح للنموذج التنموي الذي نريد، لا بد من مشاركة مختلف الجهات بالمملكة في صياغته، تشارك فيه الأحزاب السياسية و النقابات والغرف المهنية وهيئات المجتمع المدني الفاعلة، تشرف على ذلك لجنة وطنية استشارية يعهد إليها بوضع هذا النموذج في

أجل معقول، بعد قيامها بالاستشارات اللازمة مع كل الفاعلين والمتدخلين، وذلك وفق سياسة عمومية تأخذ بعين الاعتبار البعد الجهوي و مبنية على اقتصاد ناجع و قوي يهدف إلى تحقيق النمو بسرعة وخلق فرص الشغل وتحقيق العدالة الاجتماعية وخلق القيمة الإنتاجية المضافة على مستوى القطاعات الإنتاجية التالية: الفلاحة والصناعة والتجارة و لخدمات والسياحة.

هذا، ولقد ترأس جلالة الملك محمد السادس يوم الثلاثاء 25 ماي 2021 بالقصر الملكي بفاس، مراسيم تقديم التقرير العام الذي أعدته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي. واستقبل بهذه المناسبة السيد شكيب بنموسى، رئيس هذه اللجنة، الذي قدم للملك نسخة من هذا التقرير.

ويشكل تجديد النموذج التنموي مرحلة جديدة في توطيد المشروع المجتمعي الذي يقوده جلالة الملك؛ ويشمل أيضا تعزيز الارتباط بقيم المواطنة الإيجابية والفاعلة، وتقوية الشعور بالانتماء إلى الأمة، وتأكيد الشخصية التاريخية والثقافية المغربية، الغنية بتاريخها العريق، والتميزة بالانفتاح، وبتعدد مكوناتها.

وطبقا للمهمة الموكولة إليها، فقد اعتمدت اللجنة مقاربة متعددة الأبعاد، وقامت بتأطير جيد لأعمالها. وقد تمكنت على الخصوص، من استكشاف وتدارس التحديات والتغيرات الجديدة التي نتجت عن جائحة Covid-19، في العديد من المجالات الإستراتيجية، مثل الصحة والفلاحة والأمن الغذائي والطاقة والتنمية الصناعية والسياحية.

والجدير بالإشارة أن هذا التقرير قد وضع عام 2035 كأفق لتحقيق مجموعة من الأهداف نجملها في عدة أرقام محورية. وتم من خلاله إعداد مجموعة من التوصيات، بناء على تواصل أكثر من 9700 شخص بشكل مباشر مع اللجنة، و1600 من خلال جلسات الإنصات والاستماع و 8000 عبر آليات مشاورية موسعة. فيما توصلت اللجنة بأكثر من 6600 مساهمة مكتوبة، منها 270 تمت بشكل مباشر، و2530 عبر المنصة الرقمية للجنة، فيما 3800 مساهمة تدرج في إطار دعوات المساهمة الموجهة إلى التلاميذ والطلبة ونزلاء المؤسسات السجنية.

وتهدف توصيات التقرير المُنجز إلى تطوير الاقتصاد الوطني، ليصل الناتج الداخلي الخام للفرد سنوياً إلى ما يُناهز 16 ألف دولار، وذلك على أساس يُعادل القوة الشرائية. ومن الأهداف التي رصدها التقرير، الرفع من نسبة الاستثمار الخاص ليصل إلى 65% من الاستثمار الإجمالي، بالإضافة إلى الرفع من عدد الشركات المصدرة إلى 12 ألف شركة. ويطمح النموذج التنموي الجديد إلى زيادة في عدد المقاولات الناشئة، لتصل 3000 مقولة، وأيضاً تسجيل ألف براءة اختراع سنوياً. بالإضافة إلى الوصول إلى 300 شركة مدرجة في البورصة، مع مساهمة الاقتصاد الاجتماعي في القيمة المضافة بـ 8.0%.

وعلى مستوى الطاقة الموجهة للصناعات ذات الكثافة الطاقية، فيطمح النموذج إلى جعل تكلفتها في حدود نصف درهم مغربي، أي ما يُعادل 0,057 دولار أمريكي لكل كيلوواط/ ساعة. أما القيمة المضافة الصناعية للتكنولوجيا المتوسطة أو العالية، فيُتوقع أن تبلغ نسبتها 50%، فيما يُنتظر أن يصل مؤشر المساهمة في سلاسل القيمة العالمية (مؤشران فرعيان، أعلى وأدنى) إلى 60.0%.

وبخصوص الرأس المال البشري، فلقد جاء في صلب اهتمام التقرير، إنه يطمح لتحقيق رقم 0.75 كمؤشر، في نهاية الأربعة عشر عاماً المقبل. وفي تفاصيل الأهداف التي سطرها النموذج التنموي الجديد بالمغرب، الوصول إلى نسبة تسعين بالمائة، من التلاميذ المسجلين في السنة الأولى من التعليم الابتدائي الذين أكملوا تعليمهم الإلزامي وحصلوا على شهادة التعليم الأساسي العام أو المهني. وفي نفس السياق، يُتوقع أن تبلغ نسبة التلاميذ الذين يتقنون القراءة والرياضيات والعلوم، 75% من مجموع تلاميذ المملكة.

وعلى مستوى الخدمات الصحية، يطمح النموذج الجديد إلى رفع نسبة الساكنة المشمولة بالعلاجات الطبية الأساسية إلى 100% في أفق سنة 2025، مع الرفع من الأطر الطبية المعالجة لكل 1000 نسمة لتصل 4.5. مُشدداً على أن النفقات الصحية المباشرة التي تتحملها الأسر لن تتجاوز نسبة الـ 30.0%.

وفي نفس السياق، يهدف التقرير إلى القضاء نهائياً على زواج القاصرات، وأيضاً عمل الفتيات أقل من 15 سنة، مُقابل تـمدرس جميع اللواتي لا يتجاوزن هذا السن. ودائماً على مستوى تمكين النساء واحترام حقوقهن، يطمح النموذج إلى بلوغ النسوة النشيطات نسبة 45%، فيما تعيين النساء بمرسوم في المناصب العليا نسبة 35%. وعلى نسبة طاقة القطاع المهيكـل في العمالة الإجمالية، فيتوقع التقرير بلوغها 80%، مُقابل عشرين بالمائة من نسبة القطاع غير المهيكـل.

ولم يُغفل النموذج التنموي الجديد، الحكامة في الأداء الحُكومي، وأيضاً رقمنة الخدمات، والرفع من جودة الولوجية للإنترنت. وفي هذا الصدد، يطمح النموذج إلى تحقيق مؤشر 1 على مستوى فعالية الحكومة، مع رقمنة جميع المساطر والإجراءات الإدارية للمواطن والمقولة. ويعمل النموذج على إلغاء 80% من التراخيص الإدارية واستبدالها بدفاتر التحملات، في أفق الوصول إلى معدل 80% من رضا المواطنين إزاء الخدمات العمومية.

وعلى مستوى الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المجال الرقمي، يطمح النموذج للوصول إلى ما نسبته 10% من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في أفق سنة 2030. وفي نفس السياق، يُنتظر أن يتم توسيع التكوين في المجال الرقمي ليصل 50 ألف شخص سنوياً في جميع التخصصات والمستويات، مع وصول مؤشر الخدمة عبر الإنترنت إلى 0.9 نقطة.

أما فيما يتعلق بالاستدامة وإطار العيش، فيهدف النموذج إلى بلوغ نسبة 15% من مجموع المياه المحلاة والمُصفاة من الاستهلاك الكلي للماء. كما يطمح لبلوغ 0.85 نقطة على مستوى مؤشر التنمية المحلية متعدد الأبعاد، و50% كمعدل إعادة تدوير النفايات المنزلية، وتوسيع المجالات الخضراء لتصل 10 أمتار مربعة كحد أدنى للفرد الواحد، ناهيك عن متوسط معدل التنقل بين مكان الإقامة ومكان العامل لا يتجاوز 30 دقيقة. وعلى مستوى الطاقات المتجددة، يهدف البرنامج إلى بلوغ ما بين 30 و40% من إجمالي استهلاك الطاقة.

هذا، ولقد أجمع جامعيون ومسؤولون على أن تقرير النموذج التنموي يعد وثيقة مرجعية للسير نحو التنمية في المغرب، معتبرين "قراءات في النموذج التنموي المغربي الجديد على ضوء التقرير المرفوع إلى جلالة الملك"، أن ما وصل إليه التقرير يعد ذكاء جماعياً لتسطير خارطة

طريق عمل على المدى الطويل، وان النموذج التنموي الجديد فيه تشخيص شمولي للوضع التنموي للبلاد مع رصد مؤهلاتها و التحديات التي تواجهها، الأمر الذي جعل الشعب المغربي يتطلع نحو مستقبل أفضل، حيث أن هناك جامع مشترك بين مكونات الشعب المغربي يتمثل في الإسلام بما يمثله من قيم و مبادئ ثابتة وراسخة ومنفتحة تتماشى مع روح العصر مع احترام الأقليات الدينية الغير المسلمة، و الملكية باعتبارها رمزا يوحد المغاربة بمختلف مشاربهم الفكرية و السياسية...و باعتبارها كذلك صمام أمان و استقرار البلد و باعتبارها الحكم الأسمى بين مختلف المؤسسات والهيئات الوطنية والوحدة الترابية للمملكة باعتبارها قضية إجماع من المغاربة قاطبة، و الاختيار الديمقراطي عبر ترسيخ مؤسسات منتخبة و قوية.

والجدير بالقول أن تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد يعد وثيقة مرجعية تضاف إلى تقارير سابقة أهمها تقرير المغرب الممكن « 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب في أفق 2025»، لكن ما يميز تقرير لجنة النموذج التنموي هو الرعاية الملكية السامية، ومدة اشتغال اللجنة، إضافة إلى منهجية الاشتغال ذات البعد التشاركي الواسع، مما جعلها وثيقة ذات بعد استراتيجي تتضمن رؤية طموحة لمغرب 2035، مغرب رائد ومزدهر ومستدام، مغرب الجراءة والكفاءات. يتمتع بالقوة والريادة بفضل قدرات مواطنيه وفي خدمة رفاههم. كما تمت الإشارة إلى أنه سبق لوزارة التربية الوطنية إحداث لجنة مركزية لملاءمة حافظة المشاريع الإستراتيجية لتنزيل القانون الإطار 17/51، وهو معطى هام جدا يؤكد أن فحوى التقرير يؤخذ بعين الاعتبار الدعوة إلى إحداث مراكز التميز لمهن التدريس، وتجميع المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين مع المدارس العليا للتربية والتكوين والمدارس العليا للأساتذة في إطار قطب منسجم ومتكامل مع ضمان استقلالية كل مؤسسة.وهو تصور ناضج ينصف هذه المراكز ويعزز استقلاليته وأدوارها كمؤسسات للخبرة ومختبرات للابتكار.

ودعا التقرير كذلك إلى ضرورة إحداث آليات للتنسيق ترابية بين جميع المتدخلين في التربية والتكوين (جامعات، مراكز جهوية، أكاديميات جهوية، مؤسسات التكوين المهني)، والاستثمار في الطفولة المبكرة من خلال تطوير التعليم الأولي، والاهتمام بالموارد البشرية بعد إصدار إطاره

المنهجي من خلال اعتماد التوظيف بدل الرهان على المجتمع المدني فقط في مجال استراتيجي وحيوي، وإحداث علامة جودة للمؤسسات التعليمية يحتاج إلى ضمان استقلالية إدارية ومالية للمدارس مع تحفيز للأطر الإدارية وتسوية وضعيتهم والتشديد على الرهان على التربية القيمة وترسيخ قيم المواطنة والحس المدني باعتبارها الموجه للسلوك حتى تصير المواد الحاملة للقيم مؤثرة في الواقع المعاش، وهو ما يحتاج إلى جهد كبير لتجديد بيداغوجية تدريس القيم والاستجابة لمطلب النظام الأساسي الموحد والثاني في إصدار أنظمة أساسية بالتعليم المدرسي أو العالي غير مجمع حولها إلى حين فتح نقاس موسع لتكون محفزة وعادلة.

إن ما توصلت إليه اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد من نتائج وما اقترحته من توصيات، يمكن اعتباره ذكاء جماعيا معتبرا ومقدرا، يستحق كل الشكر والثناء؛ فهو عمل بناء؛ مؤطر وبشكل أساسي على الأقل بخطابين ملكيين مرجعيين: خطاب العرش و خطاب ثورة الملك والشعب، لسنة 2019 ، حيث أراد جلالة الملك منذ البداية، أن تكون مهمة اللجنة ثلاثية: تقييمية، استباقية، واستشرافية؛ وكذلك ذات طابع استشاري، - لا يمكنها بأي حال من الأحوال، أن تحل، محل الحكومة أو محل أي سلطة أو مؤسسة أخرى-، لجنة تقدم الاقتراحات وتعتمد على المكتسبات في عدد من القطاعات كالتعليم والصحة والفلاحة والاستثمار والنظام الضريبي...فإلى أي حد قد وفقت اللجنة، في تقديم ملامح إصلاح تنموي شامل، كما أراده جلالة الملك، خاصة في شقه الاقتصادي.

لقد جاء في التقرير أن النموذج التنموي الجديد” ينطلق من مؤهلات وإمكانات، استغلالها واستثمارها على الوجه المطلوب، سيمكن من دون شك المغرب من تحقيق الإقلاع الاقتصادي المنشود، وبلوغها مصاف الدول الصاعدة. ولم لا التوقع ضمن كبار هذا العالم، ومن هذه المؤهلات والإمكانات يشير التقرير إلى: الموقع الاستراتيجي المتميز، والاستثمار المكثف في البنى التحتية الأساسية، خاصة خلال العقدين الأخيرين، وتوافر رأسمال طبيعي، وآخر لامادي غني ومتنوع، ووجود سوق داخلية واعدة، يجب توسيعها وتحديثها. وأشار التقرير كذلك إلى انه انطلاقا من هذه المؤهلات والإمكانات، تقترح اللجنة الخيارات الإستراتيجية التالية، إلى تقوية مساهمة القطاع الخاص وفي نفس الوقت، تقوية دور الدولة، مع

مواكبة القطاع العام، وإصلاح وتحديث وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، و توزيع عادل ومنصف لثمار النمو بين كل الأفراد والجهات، و الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية، وذلك عبر خلق قاعدة إنتاجية، يكون من أهم مميزاتها الأساسية هو خلق نسيج اقتصادي حديث و متنوع، تنافسي وأكثر إنتاجية، ومزيد من الانفتاح والاندماج في الاقتصاد العالمي، مع التوجه أكثر نحو التصدير، لكسب رهان إشعاع المنتج المغربي الصنع.

والجدير بالإشارة إلى إن الإمكانيات والمؤهلات التي أشار إليها التقرير تعتبر من المزايا النسبية الهامة والأساسية لتحقيق أي نمو اقتصادي أو تنمية مندمجة ومستدامة، لكنها في الوقت نفسه، هي غير كافية لوحدها؛ فلا بد من توافر مزايا تنافسية أخرى إلى جانبها، كما أن هذه المؤهلات والإمكانيات ليست جديدة أو طارئة اليوم، وإنما كانت دائما موجودة، ومع ذلك، لم نستطع تحقيق التنمية المنشودة؛ فما الذي سيجعلها تحقق التنمية اليوم وخلال المرحلة القادمة؟ اللهم إلا إذا تدخل عنصر اقتصادي جديد، من خارج الدورة الاقتصادية الحالية (والتي تعتبر على طبيعتها الحالية، ضيقة ومحدودة جدا) كإكتشاف ثروة طبيعية جديدة، من غاز أو نفط أو ذهب، أو الوصول مثلا محليا، إلى تكنولوجيا عالية – وهو أمر صعب جدا اعتبارا للمعطيات الوطنية الحالية- أو جلب مكثف نحو بلادنا، لاستثمارات أجنبية مباشرة وغير مباشرة.

كما أن تقوية القطاع الخاص والرفع من مساهمته كما جاء في التقرير، من خلال إزالة جميع العراقيل والصعوبات أمامه، وكذلك دعمه ومساندته وتحفيزه، لم يتوقف، و لا يزال مستمرا حتى اليوم (على الأقل منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي) من دون أن يحقق الأهداف المتوخاة منه، لأن المشكل هيكلي ومعقد جدا، ويتمثل بشكل أساسي في البنية الهشة والتقليدية التي يوجد عليها القطاع الخاص بالمغرب وتوجد عليها أغلب مقاولات المغرب. هذه المقاولات التي لا زالت تفضل الانغلاق على الانفتاح، و تفضل التسيير التقليدي على اعتماد طرق تدبير حديثة ومتطورة، وفي ما يتعلق بدور الدولة، والذي يدعو التقرير إلى إعادة الاعتبار له، من خلال دولة قوية (يقصد هنا بالدولة القوية، الدولة المركزية التي تنطلق منها القرارات وإليها تعود) دولة حامية وناظمة، في وقت نحن اليوم قد نكون بحاجة أكثر، إلى “دولة تنموية”، لا تكون لا حارسة ولا تدخلية.

إن الحسم في “دور الدولة” هذا، يمكن اعتباره، قضية تنموية مركزية، بل وأهم خيار استراتيجي على الإطلاق، ومن القضايا الجوهرية الأخرى التي لم يتم الحسم فيها وإعطاء حلول بشأنها، بشكل مباشر، واضح وصريح، وإن أسهبت اللجنة أحيانا، في تشخيصها والتذكير ببعضها، نذكر على سبيل المثال فقط: اقتصاد الربيع، القطاع غير المهيكل، الاحتكار واحتكار القلة، جدوى الاستثمار الأجنبي المباشر، تقييم الشراكات المختلفة مع الدول ومع التكتلات، خطر المديونية الداخلية والخارجية.

وعلى عكس ما كان متوقعا، يعمل التقرير على تكريس هذه المديونية، و يقترح في تمويل النموذج التنموي الجديد، من بين ما يقترح، التوجه نحو سوق الرساميل أو القروض المباشرة أو الاستثمار الأجنبي المباشر، أو إبرام شراكات مختلفة (وهي كلها آليات تمويلية تقليدية ومجربة) من دون أي إبداع أو اجتهاد كبير؛ سواء بالنسبة لتمويل الحماية الاجتماعية أو تمويل الاستثمار في البنى التحتية الأساسية، كذلك إصلاح النظام الضريبي، وخاصة ما يتعلق منه بتنزيل مخرجات المناظرة الوطنية للجبايات، أو ما تعلق بمآل بعض الاقتراحات الضريبية، كالضريبة على الثروة مثلا، والضريبة على التلوث البيئي، والضرائب على الأنشطة الرياضية والفنية والتجارة الالكترونية والضريبة على الأرباح الناتجة عن العمل في المجال الرقمي وفي العالم الافتراضي بشكل عام.

ولا شك أن هذا التقرير العام قد أخذ بعين الاعتبار الجائحة وتداعياتها المختلفة وتوقع مستقبلا، احتمال كوارث وأزمات أخرى متكررة، مثل هذه الجائحة؛ وبالتالي، فقد كان حريا به أن يركز على أولوية وضرورة تبني “ إستراتيجية الاعتماد على الذات ” ، إلى جانب دعوته إلى مزيد من الانفتاح على الخارج والاندماج في الاقتصاد العالمي، والتوجه نحو التصدير؛ ذلك لأن الأمن الغذائي والأمن الدوائي قضيتين استراتيجيتين ومركزيتين، اليوم أكثر من أي وقت مضى. كما كان على اللجنة كذلك تقديم سقف توقعات معقول، منطقي و مقبول وأكثر عقلانية، فيما يتعلق ببعض الأرقام والمؤشرات التي سيسعى النموذج التنموي الجديد إلى تحقيقها، خلال الخمسة عشر سنة المقبلة.

وعلى مستوى آخر، يراهن رجال الأعمال المغاربة بشكل كبير على تفعيل توصيات التقرير الذي أصدرته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد من أجل تحفيز النمو الاقتصادي الوطني، وذلك عبر اتخاذ إجراءات ناجعة قادرة على إعطاء نفس جديد للمبادرات الاستثمارية التي تقودها المقاولات المغربية. ولقد أخذت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد بعين الاعتبار جزءا كبيرا من المطالب التي تقدم بها رجال الأعمال ومسيرو المقاولات المغربية، الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، وتمت ترجمتها على شكل توصيات في النسخة الرسمية من تقرير النموذج التنموي الجديد.

خاتمة القسم الثاني

إن بلورة نموذج للحكامة الترايبية يقوم على الملاءمة المستمرة والمتواصلة بين اللاتمركز الإداري والجهوية ليتناسب مع الخصوصيات البنيوية بالمغرب، مسألة ليست سهلة ولا هينة، وإنما هي إشكالية صعبة ومعقدة، تقتضي أبحاثا ودراسات وتفكيراً عميقاً وتضافراً للجهود، وبالأساس توفر إرادة سياسية قوية وجادة لدى الدولة للرقى بالتدبير الترابي إلى تدبير مكرس للديمقراطية المحلية من خلال التنزيل السليم للمقتضيات الدستورية بهذا الخصوص والتسريع باستكمال إخراج مختلف النصوص والقوانين المتضمنة في الوثيقة الدستورية، خاصة المرتبطة بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إضافة إلى التعجيل بأجراً وبلورة على أرض الواقع مقتضيات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الذي صدر منذ ما يزيد عن سنتين ونصف، والعمل على نقل الاختصاصات من المركز إلى الجهات والمصالح اللامركزية للدولة ودعمها حتماً بتحويل الكفاءات البشرية والموارد المادية اللازمة، وكذا ضرورة بلورة عقود - برامج بين الدولة والجهات لتحديد التزامات كل طرف بخصوص انجاز المشاريع التنموية، والعمل على ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري مع النظام الجهوي ومبادئ وآليات تنزيل النموذج التنموي الجديد، مع التأكيد على أن المرتكز الأساسي لنجاح هذه الإصلاحات الهيكلية الكبرى يستلزم وبالضرورة إشراك المجتمع المدني من خلال توفير فضاءات وآليات دائمة للحوار والتشاور بما يتيح له تملك هذه البرامج والانخراط في تنفيذها، بهدف تحقيق آمال المغاربة في الديمقراطية والتنمية على وجه الخصوص.

خاتمة عامة:

إن الاطلاع والبحث في التساؤلات والإشكالات التي يطرحها موضوع " نظام اللاتمرکز الإداري والجهوية بالمغرب " تقضي إلى مجموعة من الخلاصات الموضوعية والإستنتاجات والملاحظات، إلا أنه في المقابل، وقبل ذلك، لابد من الإشارة إلى حجم الصعوبات التي اكتتفت البحث طيلة مراحلها، حيث كان من الصعب الإحاطة بجميع جوانب الإشكالية المطروحة.

لقد توصلت من خلال البحث والدراسة أنه لم يكن بالإمكان الإحاطة بالموضوع لو لم يتم ربطه بمسار التطورات والتحولات التي عرفها المجتمع المغربي وطنيا ومحليا؛ و بعبارة أخرى، فقد كان ذلك تلك الحقيقة التي فرضت ودفعت إلى الإقتناع بضرورة الإنطلاق والتركيز على حاضر اللاتركيز الإداري، وعلى تطوراته الأخيرة في ارتباطه بالجماعات الترابية وبالأخص بالنظام الجهوي، دون نفي الإشارة إلى بعض المراحل التاريخية السابقة عند الضرورة، ليس كرنولوجيا فقط، ولكن كذلك من خلال دراسة وتحليل السياق الذي جاءت فيه الأحداث التي عرفت هذه المراحل. وكل ذلك كان من أجل التعرف الدقيق على مختلف التحديات والصعوبات والإكراهات بهدف تجاوزها، ومن ثم، الوقوف على آفاق ورهانات نظام اللاتمرکز الجهوي في علاقته باللامركزية الجهوية.

إن من أبرز الإستنتاجات التي تم التوصل إليها في ثنایا هذا البحث، كون تحقيق التنمية الجهوية لا يمكن أن يكتب لها النجاح إلا إذا استندت على مجموعة من الثوابت الأساسية. وفي حالة تغيب هذه الثوابت، فإن هذه التنمية لا يمكن أن تحقق نتائج فعالة تضمن تأهيل ونماء الإقتصاد المحلي والجهوي والإقتصاد الوطني ككل.

كذلك، ومن خلال رصد وضعية اللاتمرکز الإداري في علاقتها باللامركزية الجهوية بالمغرب منذ الاستقلال، حيث أفضت إلى أن هذا الأسلوب، حقيقة، كان وما زال يحتل مكانة خاصة ومتميزة على مستوى الخطاب السياسي الرسمي، مما يحتم القول أن أهميته ضرورية ومؤكدة دائما، وهناك إجماع رسمي على دعمه، لما يوفره للجهاز الإداري للدولة من إمكانية القيام بوظائفه كما هو منتظر منه، في إطار من الفعالية والنجاعة والرفع من مستوى التدبير العمومي المحلي. ذلك من جهة، ومن جهة أخرى، يفضي ذلك إلى القول أن هناك اتفاق واقتناع مستمر في الزمان والمكان، بأن المراهنة على المستوى المحلي لقيادة التنمية والتقدم هو أشد الارتباط باللامركزية كتدبير ديمقراطي للشأن المحلي واللاتمرکز الإداري بصفة خاصة. إلا أن الممارسة على مستوى الواقع كشفت وأثبتت بالواضح أن اللامركزية الإدارية قد عرفت تطورا كبيرا مقارنة باللاتمرکز الإداري الذي استمر دائما دون مستوى انتظارات وتطلعات المواطنين، وهو ما فرض التفكير في إعداد وإصدار ميثاق وطني لللاتمرکز الإداري تم الشروع، في تسابق مع الزمن، في اتخاذ التدابير اللازمة لوضع آلياته على أرض الواقع بغية تحقيق الأهداف المتوخاة منه في إطار المفهوم الجديد للسلطة وأجراة مشروع النموذج التنموي الجديد.

ولقد اتضح كذلك من خلال هذا البحث أن مشكلة اللاتمرکز الإداري لا تتوقف عند ضعف أسسه ومرتكزاته القانونية والمؤسسية، بل إن المقومات المادية أيضا بما في ذلك الموارد البشرية والمالية للإدارة الترابية للدولة تعتبر حجر عثرة قائمة تحول دون قيام لاتمرکز حقيقي وفعال، فهي سبب ومظهر لضعف عدم التركيز الإداري المغربي في نفس الوقت، بالإضافة إلى بعض المعطيات الأخرى، مما أدى إلى عدم تناغم واللاتناسق في الفعل العمومي على المستوى المحلي. فمازالت المصالح اللامركزية تفتقد، في كثير من الأحيان، إلى أبسط الوسائل والموارد المادية والبشرية، مما أدى إلى أنه حتى تلك السلطات الهامشية التي تتوفر عليها تلك المصالح لا يمكن ممارستها كما ينبغي في ظل الإمكانيات المتواضعة المتاحة، وفي ظل وضعيتها غير المستقرة ولا المحددة بين سلطات العامل وسلطات الوزارة المعنية.

إن المركزية الوزارية بقدر ما هي ضرورية للحفاظ على التوازن السيادي داخل الدولة وذلك لتأكيد احترام القانون، والمواءمة بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، فقد تكون أيضا أداة قاتلة إذا انحرفت عن مسارها الحقيقي كرقابة أداء، واستخدمت استخداما سيئا لتدور في فلك الأنا مركزي، من خلال التشبث بالسلطة والإستمرار في التنافس والشك والريبة في كل ما هو محلي.

إن الإختلالات التي راكمتها الممارسة خلال عدة عقود من سياسة ناقصة غير مكتملة في ميدان اللاتمركز الإداري، لا يمكن الخروج منها بتلك الإصلاحات والترميمات المألوفة، والتي كانت تقضي دائما، بأنه كلما اختل جانب من جوانب الإدارة يتم اللجوء إلى ترفيعات بسيطة لإكمال المسيرة ولو إلى حين. وبالتالي، كان بل لابد من إستراتيجية إصلاحية شاملة ومتكاملة، أو ما يمكن أن نسميه " ثورة إصلاحية" حقيقية؛ بحيث ينبغي مراجعة وإعادة النظر في كل ما من شأنه أن يحول دون قيام سياسة فعالة ومجدية في مجال اللاتمركز الإداري؛ كما يجب العمل على تجاوز جميع الإكراهات والصعوبات التي تم تسجيلها في السابق، لاسيما وأنها في معظمها ترتبط بالإرادة وبالعنصر البشري.

إن الجهوية المتقدمة ستسمح بتركيز أفضل للمصالح غير المتمركزة؛ إذ يرى العديد من الدارسين أن الجهة ستشكل مجالا مفضلا لإحلال سياسة عدم التركيز، وستتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين استمرارية أنشطة مصالحها غير الممركزة ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين، ولكن أيضا عن طريق مؤسسة الوالي/العامل كممثل للدولة من جهة، وباعتباره مسؤولا عن تنفيذ القرارات الحكومية من جهة أخرى، وقائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح.

وحتى تحقق الجهة هذه الطموحات، فإن الضرورة تقتضي نهج سياسة لتجميع المصالح غير الممركزة على مستوى الجهة، وذلك في اتجاه التخلي عن التوقع على المستوى الإقليمي لفائدة التوقع على المستوى الجهوي. وبالتالي، فإنه يمكن القول أن وضع سياسة محكمة في ميدان عدم التركيز ووضع الإختيار على الجهة كمستوى لنهج تلك السياسة لن يؤدي إلى تطوير الأسلوب فقط، بل سيؤدي أيضا إلى تقويم منظومة الفعالية والجودة في العمل التنموي المحلي.

ومن خلال معالجة هذا الموضوع، فلقد تأكد، بما لا يدع مجالا للشك، أن الأمر يستدعي الوقوف على مدى نجاعة مؤسسات الإدارة الترايبية من الناحية القانونية والإدارية، ثم تحديد الوظائف التي

تقوم بها داخل النظام السياسي، حيث من الضروري، لتشييد دولة عصرية، أن تقوم السلطة العامة بتوطيد دعائم المؤسسات السياسية على الصعيد الجهوي، وأن تعمل، بالموازاة مع ذلك، على تدعيم أسس اللامركزية الإدارية، أو بالأحرى، توظيف آليات اللاتمرکز الإداري في سبيل تحقيق التوازن والإنسجام الوظيفي بينهما. وهو ما تم مؤخرا الشروع في إنجازه بعد صدور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، حيث الأشغال على قدم وساق من أجل الإستمرار في تفعيل مقتضياته على أرض الواقع، غير أنه يلاحظ، بصفة عامة، ومع الأسف، نوع من التذبذب والبطء الملحوظين في تدبير هذا الملف الحساس والهام. ومن تم، خلصنا في بحثنا هذا إلى كون محدودية اللامركزية الجهوية بالمغرب في تحقيق التنمية مردها بالأساس إلى الضعف الواضح في ما يخص الإهتمام المولى إلى نظام اللاتمرکز الإداري.

إن من بين مؤشرات نجاح نظام اللاتمرکز الإداري، ليس فقط الإقتصار على وضع إطار قانوني، وتحويل المصالح اللامركزة الموارد البشرية الكافية، بل يجب كذلك منحها الإمكانيات المادية والمالية الكافية حتى تتمكن من إنجاز أعمالها بنوع من الحرية دون الرجوع دائما إلى الإدارة المركزية. فالحكمة الجيدة والرشيدة تقتضي اقتران تحويل الإختصاصات للمصالح اللامركزة بتحويل الإعتمادات والوسائل اللازمة لتنفيذها وإخراجها إلى حيز الوجود، وهي مسألة تمت مناقشتها والتركيز عليها من طرف المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي نظمت يومي 20 و21 دجنبر 2019 بمدينة اكادير والتي تم التطرق إلى أشغالها بتفصيل أعلاه.

ومن أجل ضمان سياسة لاتمرکزية فعالة في المغرب، تساهم في إرساء دولة القانون وترسيخ الحكامة المحلية، خاصة مع الإرهاصات الأولى لتطبيق تجربة الجهوية المتقدمة، والتي يعتبر اللاتمرکز الواسع إحدى دعائمها ومرتكزاتها الأساسية، لابد، وبالإضافة إلى جميع تلك السبل والمقترحات التي تم ذكرها ومعالجتها في صلب الموضوع، من بعض الإصلاحات الكبرى ومن بينها:

- السهر على التعجيل بتفعيل بشكل جيد وجدي مقتضيات مرسوم الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والمرسوم المتعلق بالتصميم المديرى للاتمرکز الإداري، مع الإشارة أنه يبدو أن

- هناك بطء وتأخير ملحوظين في تفعيل المقتضيات التنظيمية التي تم إصدارها، وبالتالي، يتعين البحث عن الآليات الضرورية التي تمكن من تسريع وثيرة التنفيذ.
- جعل نظام عدم التمرکز مبدأ عاماً وقاعدة أساسية لتنظيم الإدارات وتوزيع السلطات والإختصاصات واعتباره وسيلة وأداة ضرورية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.
 - إعادة توزيع الدخل الوطني بين الدولة والجماعات الترابية التي تصدرها الجهة.
 - التعجيل بالانتقال من الجهوية الإدارية إلى جهوية سياسية موسعة تملك سلطة القرار وتعتبر شريك استراتيجي.
 - اتخاذ التدابير اللازمة حتى لا تبقى الجهة تقفات من رسومات وأتاري ذات مردودية جد ضعيفة.
 - نقل الإختصاصات من المصالح المركزية إلى المصالح الجهوية يجب أن يوازيه نقل الإعتمادات الضرورية.
 - العمل على تجنب تواجد جهات تنمو بسرعتين مختلفتين.
 - عدم التفكير في خلق ضرائب ورسوم جديدة.
 - استخلاص الدروس والعبر من المرحلة المؤسسة للنظام الجهوي (2015-2021)
 - إعادة النظر في القانون التنظيمي للجهات وخاصة فيما يخص تدقيق الإختصاصات.
 - الإصلاح العميق لمنظومة الموارد البشرية الجهوية، من خلال إصدار النظام الأساسي للوظيفة العمومية الجهوية والزيادة العددية للموظفين بالجهات، وتمكين رئيس الجهة من سلطة حقيقية على الموارد البشرية الجهوية.
 - تقوية النظام المالي الجهوي عبر الرفع من عدد الرسوم الممنوحة للجهات، وإصدار النص المحدد للممتلكات الجهوية، وتفعيل صندوق الموازنة والتنمية الجهوية، ثم إصلاح مساطر العمل الخاصة بصندوق تجهيز الجماعات الترابية.
 - تحديث عدم التركيز الإداري بالمغرب من خلال تجاوز مقاربة اللاتمرکز الإداري بصفة منعزلة، وإنما ينبغي تقييمه مجملأً لأنماط وأدوات تدخل الدولة وتنسيقها وتديرها على الوجه الأمثل، أي أن تكون هناك مقاربة شمولية لهذا الورش الإصلاحي؛ هذا بالإضافة إلى

ضرورة وضع آلية للتتبع والتقييم الدوري لمسار اللاتمرکز في علاقته بمساري اللامركزية القطاعية والجهوية المتقدمة.

- ضرورة تمكين رؤساء المصالح اللامركزية من ممارسة المزيد من السلطات، من خلال منحهم القدرة على المبادرة وإعطائهم صلاحيات تقريرية هامة.

إن مواكبة نظام اللاتمرکز الإداري للجهوية المتقدمة، يقتضي بالإضافة إلى ما أشير إليه سالفاً، وجود دعائم قبلية تجسد شروط نجاحه؛ ومن بين تلك الدعائم:

- اعتماد أسس الحكامة الجيدة كأسلوب ديمقراطي في إدارة الشأن العام، بما تعنيه من تفعيل لمبادئ التدبير الحديث على المستوى المحلي، وإرساء المزيد من المؤسسات المساعدة على التنسيق مع تفعيل آليات حديثة متطورة للمراقبة والمساءلة.

- استكمال البناء الديمقراطي الجهوي حتى لا تبقى الجهة منغلقة ومنفصلة عن حركة الإصلاحات التي شملت مجالات أخرى لها علاقة بالتنمية الجهوية، باعتبار أن الجهوية هي اختيار استراتيجي بالنسبة للمشروع الديمقراطي الحداثي.

- التأهيل السياسي والمعرفي للنخب والمنتخبين الجهويين، إذ لاديموقراطية بدون ديموقراطيين؛ فهي مناسبة للتأكيد على الدور الإيجابي المفترض أن تقوم به مكونات الحقل الحزبي، من حيث وضع برامج انتخابية عقلانية واستقطاب نخبة نزيهة مع العمل على تأهيلها؛ كما هي مناسبة للدعوة إلى التكريس الدستوري والقانوني لحق المنتخبين في التكوين، وإيجاد الآليات المؤسسية لبلورة هذا الحق خاصة بخلق المعهد العالي للجماعات الترابية، وتقوية الشراكة بين الجهات والجامعات في مجال التكوين المستمر للمنتخبين.

مما سبق، يتضح إذن أن أولويات المرحلة الراهنة والقادمة لا تنصب فقط على إعادة البناء القانوني للمؤسسة الجهوية وتقوية وتدعيم نظام اللاتمرکز الإداري. فصحیح أن المقترضات والقواعد القانونية تشكل قاعدة أساس جوهريّة للحکامة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية في أية دولة، إلا أن صياغة القوانين لا تعدو كونها نصف الصورة، أما النصف الثاني، والأكثر تحدياً، فيتمثل في التطبيق

الحقيقي والسليم للقواعد القانونية التي تمت صياغتها والبداية على الأقل بتنزيل مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري. ولن يتأتى ذلك إلا بتنقية الفضاء السياسي والإقتصادي والإجتماعي المحيط من الشوائب، والمعول عليه في هذا المجال واتحاد الإرادات الحسنة وتلاقى النوايا الإيجابية لرفع مختلف التحديات والصعاب من أجل بناء مغرب جهوي قوي ومتضامن.

وفي إطار تتبع آخر تطورات ورش تنزيل مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، فقد تم في ختام الإجتماع الثالث عشر للجنة الوزارية للاتمرکز الإداري الذي عقد يوم الثلاثاء 28 يوليوز 2020 برئاسة رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني حث القطاعات الوزارية على الإسراع بتفعيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري وتنزيل الإلتزامات المقررة في مقتضيات الميثاق.

وذكر بلاغ لرئاسة الحكومة أنه تمت أيضا خلال هذا الاجتماع المصادقة على التقرير السنوي حول حصيلة أعمال اللجنة الوزارية مع الأخذ بعين الإعتبار ملاحظات أعضاء اللجنة ودعوة القطاعات الحكومية إلى الإسراع بإحالة النصوص التنظيمية الجاهزة على المسطرة التشريعية والتعجيل بتعديل النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع الأفقي ومن بينها المرسوم بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية، بالإضافة إلى البت في موضوع التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة على صعيد الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم .

وأشار البلاغ إلى أن السيد رئيس الحكومة المذكور قد أكد خلال هذا الاجتماع الذي حضره على الخصوص وزير الإقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة والأمين العام للحكومة والوزير المنتدب لدى وزير الداخلية، أن الحكومة قطعت أشواط مهمة في تنزيل ورش اللاتمرکز الإداري بفضل تعبئة وتضافر جهود الجميع، حيث تمت المصادقة على كافة التصاميم المديرية للقطاعات الحكومية المعنية باللاتمرکز الإداري وتحديد العديد من التدابير والإجراءات التشريعية والتنظيمية اللازمة لذلك، وكذا إصدار قرار بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية.

وأبرز المسؤول السالف الذكر كذلك أن الغرض من اجتماع اللجنة هو تسريع هذا الورش لما له من انعكاسات إيجابية على تقريب الخدمات من المرتفقين من خلال نقل الإختصاصات التقريرية للتمثيلات اللامركزية بالجهات ومدها بالوسائل البشرية والمالية الضرورية من أجل تمكينها من اتخاذ القرار على المستوى الترابي والمواكبة الفعلية للجماعات الترابية.

وأوضح كذلك إلى كون هذا الورش بمثابة رافعة أساسية لإنجاح الجهوية المتقدمة، والذي ما فتئ صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده يؤكد على إخراج وتفعيل مضامينه، مبرزاً أن جلالاته دعا في الرسالة الملكية السامية الموجهة في 20 دجنبر 2019 إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير إلى تعبئة كل الطاقات والإنخراط الفعلي لكافة القطاعات الوزارية في تفعيل الميثاق عبر التسريع من وتيرة إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي يجب أن تكون مبنية على نقل فعلي للإختصاصات الوظيفية والصلاحيات التقريرية إلى المستوى الجهوي.

وأكد السيد رئيس الحكومة المعني أيضاً أن تعميق هذا الإصلاح يستلزم تعديل النصوص القانونية الأفقية المتعلقة بكافة القطاعات الحكومية، كما يتطلب التعجيل بإصلاح النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بكل قطاع حكومي.

وفي علاقة وطيدة بموضوع الأطروحة، تجدر الإشارة إلى أنه من المعروف أن أغلب الدول الغربية تعتمد على نظام الجهوية ومناطق الحكم الذاتي لتقديم إجابات سياسية تنسجم مع اختلافات مجتمعاتها متعددة الثقافات والديانات... وقد نجحت تلك الدول بفضل الجهوية كآلية لسياسة القرب من المواطن وبانت "الجهة" كمؤسسة دستورية تتقاسم التدبير الجماعي مع "المركز" وتحتكره في بعض المجالات؛ كما أصبحت لها مؤسسات تمثلها سواء لدى السلطة المركزية كالوزارات مثلاً أو كلجان أوروبية للجهات داخل الاتحاد الأوروبي باعتبار الجهات إحدى آليات العمل الديمقراطي بالدول الغربية.

وكخلاصة، وللإجابة عن الفرضية الأولى لهذه الأطروحة، فقد اتضح بكل تأكيد كاستنتاج لهذه الدراسة أن تطوير نظام اللاتمرکز الإداري له دور أساسي ومحوري لتحقيق إنجاز النظام الجهوي بالمغرب، وبالتالي، فهو سيعمل على تحقيق الديمقراطية والتنمية. أما بخصوص الفرضية الثانية والتي مفادها أن تطوير أسلوب اللاتمرکز الإداري ليس له أي دور في إنجاز اللامركزية الجهوية بالمغرب، ولا يساعد على تحقيق لاديمقراطية ولا تنمية، فهي، بالتالي، فرضية مغلوطة ولا تركز على أي أساس واقعي ومنطقي سليم.

هذا، وإنه لمن المرتقب جدا أن تنكب الحكومة المقبلة مباشرة بعد تعيينها خلال الأشهر القليلة المقبلة بعد الانتخابات التشريعية المقرر إجراؤها في 8 شتنبر 2021، على أجراء وتفعيل مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والقانون التنظيمي للجهات والقوانين المتعلقة بتطبيقهما، وهو ورش في بالغ الأهمية، وجدير بأن يحظى بكثير من الرعاية من طرف جميع المتدخلين لوضع نظام اللاتمرکز الإداري والنظام الجهوي على سكتهما الصحيحة، على اعتبار أنهما مشروعين كبيرين يعقد عليهما المغاربة آمالا كبيرة لإخراج المغرب من الفقر والهشاشة، وبالتالي، تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية المندمجة والمستدامة المنشودتين.

وفي هذا الصدد، وعلى إثر انتشار جائحة كوفيد 19، فإن الملاحظين والمهتمين قد أثاروا إشكالات قانونية ودستورية تتعلق بتقاطع اختصاصات مؤسسات الجهات مع السلطات المركزية التي لعبت دورا حاسما في توقيف وتعطيل فيروس كورونا أو في سبب انتشاره السريع، وهو ما حتم الوقوف عند اختلاف حضور السلطات الجهوية والسلطات المركزية واللامركزية في هذه الدول. وهنا يمكن أن نطرح السؤال التالي: هل كانت جائحة كورونا امتحانا حقيقيا لاختبار مدى قدرة وفاعلية المؤسسات الجهوية المنتخبة والمعينة في تدبير الشؤون المحلية وخاصة منها التي تستدعي التدخل السريع والفعال؟

وفي سياق ذي صلة، تجدر الإشارة كذلك إلى أن تطوير نظام اللاتمرکز الإداري في صيغته الجديدة، في إطار الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، من شأنه إنتاج ما يمكن أن نسميه "مركزية جديدة في إطار النظام الجهوي". فمظاهر إنتاج هذه المركزية على المستوى الجهوي قد تظهر انطلاقا من مساهمة الولاية في تقديم مقترحات إحداث تمثيلات إدارية جهوية. لكن، يجب أن لا نسارع في تقييم سلبي الاختصاصات الممنوحة للولاية والقول جزما أنها ستؤدي حتما إلى إنتاج مركزية جديدة، بل سنترك الأمر للممارسة الميدانية خلال السنوات المقبلة القادرة وحدها على إظهار المكتسبات وإبراز الإخفاقات التي ستصاحب تطبيق نص الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، حيث من المفيد جدا أن يكون هذا التطور الحديث والحديث المرتقب في مجال اللاتمرکز الإداري والجهوية بالمغرب موضوع بحث علمي جامعي مستقبلا.

الملاحق

مقتطف من الظهير الشريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)

بتنفيذ نص الدستور.

الباب التاسع الجهات والجماعات الترابية الأخرى

الفصل 135

الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر. 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.

الفصل 136

يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

الفصل 137

تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

الفصل 138

يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها.

الفصل 139

تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله.

الفصل 140

للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.
تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

الفصل 141

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة.
كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

الفصل 142

يحدث لفترة معينة وفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي ، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.
يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات ، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها.

الفصل 143

لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى .تتبوأ 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.
كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية ، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها.

الفصل 144

يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج.

الفصل 145

يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات ، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.
يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية.
يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

الفصل 146

تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة:

- شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية وعدد أعضاء مجالسها والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح ، وحالات التنافي ، وحالات منع الجمع بين الانتخابات، وكذا النظام الانتخابي وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة؛
- شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداولات هذه المجالس ومقرراتها ، طبقا للفصل 138؛
- شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139 من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات؛
- الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140؛
- النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى؛
- مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى ، المنصوص عليها في الفصل 141؛
- موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليهما في الفصل 142؛
- شروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144؛
- المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛
- قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

نص الرسالة السامية التي وجهها جلالة الملك محمد السادس نصره الله

إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة

التي انطلقت أشغالها يوم الجمعة 20 دجنبر 2019 بأكادير

التي تلاها وزير الداخلية السيد عبد الوافي لفتيت.

"الحمد لله، والصلاة والسلام على مولانا رسول الله وآله وصحبه.

حضرات السيدات والسادة،

يطيب لنا في البداية، أن نثمن مبادرة تنظيم مناظرة وطنية، حول تقدم تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، التي أبينا إلا أن نشملها بسابغ رعايتنا السامية، لما نوليه من اهتمام بالغ، لهذا الورش المهيكل والاستراتيجي الكبير، منذ أن أعطينا انطلاقته؛ متطلعين إلى أن يشكل هذا الملتقى فرصة سانحة لتعميق النقاش وتبادل الآراء، حول التحديات الراهنة والمستقبلية، ومدى مساهمة هذا الورش في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ببلادنا.

ولا يخفى عليكم ما تشكله اللامركزية الترابية ببلادنا منذ الاستقلال، من أهمية بالغة في إدارة الدولة، باعتبارها خيارا استراتيجيا في بناء صرحها الإداري والسياسي، وفي ترسيخ مسيرتها الديمقراطية. ومن ثم حظيت على مر المحطات التاريخية التي عرفت ببلادنا، بمكانة هامة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والسياسية والإدارية التي تم اعتمادها، حيث مكنت من إدخال تغييرات جذرية على المنظومة القانونية المتعلقة بهذا الورش، وساعدت على الترسخ التدريجي للدور الأساسي للجماعات الترابية في مجال التنمية، في مختلف أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

حضرات السيدات والسادة،

لقد قطع مسلسل الجهوية المتقدمة أشواطاً هامة، منذ تنصيبنا للجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، التي شكلت خلاصات تقاريرها أسس بناء النموذج المغربي، الذي يركز على المساهمة الفعلية للجهات وللجماعات الترابية في خلق التنمية المندمجة، على أساس الديمقراطية والفعالية والتشاركية.

ثم جاء دستور 2011، كنتويج لمسار من التراكمات السياسية، والإنجازات الاقتصادية والاجتماعية، التي أسست للمجتمع الديمقراطي الحديث، في ظل دولة الحق والقانون. وقد كرس هذا الدستور دور الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهة، في هياكل المؤسسات المنتخبة للدولة، كما أقر بأن التنظيم الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة. فضلا عن دسترة مجموعة من المبادئ الأساسية في التدبير اللامركزي، كما هو متعارف عليه في التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال.

إلا أن التطبيق الفعلي لمختلف مضامين الجهوية المتقدمة ببلادنا، يظل رهينا بوجود سياسة جهوية واضحة وقابلة للتنفيذ، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وذلك وفقا لسياسة عمومية مبنية على البعد الجهوي وعلى اقتصاد ناجع وقوي، يهدف إلى خلق النمو، وتوفير فرص الشغل، وتحقيق العدالة الاجتماعية. وكذا الرفع من نجاعة السياسات والبرامج والمشاريع على المستوى الجهوي، لضمان استفادة المستهدفين الفعليين منها، إحقاقا لمبادئ العدالة الاجتماعية والمجالية التي نريدها لجميع مواطنينا على حد سواء. ووفق هذا المنظور، حرصنا منذ البداية على تجسيد هذا النهج على أرض الواقع، انطلاقا من أقاليمنا الصحراوية المسترجعة، وذلك باعتماد نموذج تنموي شامل يستجيب لخصوصيتها، قوامه أوراش مهيكلية ومتعددة، في خدمة انتظارات وتطلعات سكان هذه الجهات.

حضرات السيدات والسادة،

إن خدمة المواطنين وضمان حقوقهم المشروعة، وكما أكدنا على ذلك خلال مناسبات عديدة، يجسدان الغاية المثلى للهيكل والبنىات الإدارية، بمختلف تصانيفها وأنظمتها القانونية والتدبيرية. فالجماعات الترابية والمصالح اللامركزية والمؤسسات العمومية، مدعوة إلى تعبئة جميع مواردها البشرية والمالية واللوجستية، لتوفير خدمات عمومية تستجيب لشروط النجاعة والإنصاف في تغطية التراب الوطني.

لذا، ومهما يكن تقدمنا في تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، فسيظل دون المستوى المطلوب، ما لم ندعمه بمجموعة من الإجراءات الضرورية المواكبة التي تسمح بالرفع من فعالية ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها.

ومن هذا المنطلق، حرصنا في الآونة الأخيرة، على أن تعتمد حكومة جلالتنا، ميثاق اللاتمرکز الإداري، وتعمل على تفعيله على المستوى الجهوي، إدراكا منا بأن اللاتمرکز الإداري سند، لا مناص منه، لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة.

وهكذا، فقد تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح.

ولن يتأتى ذلك إلا بتعبئة كل الطاقات، والانخراط الفعلي لكافة القطاعات الوزارية في تفعيل الميثاق، عبر التسريع من وتيرة إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي يجب أن تكون مبنية على نقل فعلي للاختصاصات الوظيفية، والصلاحيات التقريرية إلى المستوى الجهوي.

حضرات السيدات والسادة،

تعلمون جيدا أن الجهد الاستثماري العمومي وحده يظل غير كاف، ويتعين تعزيزه وإثراؤه بالانفتاح على القطاع الخاص، واتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المبادرات الاستثمارية الخاصة من المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار التي يوفرها الفضاء الترابي الجهوي، خصوصا ما يرتبط منها بالرصيد العقاري والتهيئة الترابية والمجالات التنموية، التي تشكل أولويات بالنسبة للجهة.

لذا، فإن إصلاح منظومة المراكز الجهوية للاستثمار، التي عملت على توسيع اختصاصات هذه المراكز، ومنحها صلاحيات هامة في تدبير الاستثمار على المستوى الجهوي، سيشكل آلية ذات أهمية كبرى لمواكبة جهود الجهات، في مجال التنمية الاقتصادية وتشجيع المقاولات وإنعاشها.

وبموازاة ذلك، ينبغي إيلاء أهمية خاصة لتقوية التعاون اللامركزي الدولي، المواكب لورش الجهوية المتقدمة، وخلق شراكات استراتيجية جديدة، تتماشى مع طموحات الدبلوماسية المغربية في بعدها الإفريقي.

ومن جهة أخرى، وكما سبق أن أكدنا على ذلك في خطابنا السامي بمناسبة افتتاح البرلمان سنة 2017، وفي الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المنتدى البرلماني الثاني للجهات في نفس السنة، يجب أن تكون الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية والمجالس الجهوية مضبوطة بما يكفي من الدقة، لتفادي الارتباك والتداخلات وتكرار المهام، وأن تكون هذه الاختصاصات قابلة للتوسع تدريجيا، بموازاة مع نمو مواردها البشرية والمالية.

وحيث أننا دعونا إلى تشاور ناجع لتحديد الاختصاصات التي تتميز بدرجة عالية من الدقة ضمن تلك المرصودة للجهات في القانون التنظيمي والتي سنتولاها الجهات في مرحلة أولى، على أن تجرى عليها التحيينات بصفة دورية؛ فإننا نهيب بالقطاعات الحكومية والنخب الجهوية والمحلية، ومختلف الفاعلين المعنيين، إلى المزيد من الانخراط في إطار التشاور القائم لتدارس السبل الناجعة لتفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها، وفق مقارنة تشاركية، وداخل آجال معقولة.

وعلاوة على ذلك، وتعزيزا لهذا المسار، دعونا في رسالتنا الملكية الموجهة إلى المشاركين في المنتدى البرلماني الثالث حول الجهات، إلى المساهمة في التفكير في وضع إطار منهجي محدد، من حيث الجدولة الزمنية لمراحل ممارسة الجهات لاختصاصاتها، بشكل يراعي متطلبات التكامل بين الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة، أخذا بعين الاعتبار القدرات المالية والتدبيرية الخاصة بكل جهة.

وإذ نعبر عن تقديرنا للمجهودات المبذولة لتفعيل ممارسة الجهات لاختصاصاتها، فإننا نؤكد دائما على ضرورة تبني مقارنة التدرج والتجربة والتمايز في ممارسة الجهات لمختلف اختصاصاتها، على ضوء مبدأ التفريع الذي أراه دستور المملكة كحجر الزاوية في توزيع الاختصاصات، خاصة بين الدولة من جهة، والجهات والجماعات الترابية من جهة أخرى.

حضرات السيدات والسادة،

لقد مرت أربع سنوات من الممارسة الفعلية بعد الانتخابات الجهوية والمحلية التي جرت سنة 2015، والتي أفرزت نخباً سياسية جهوية.

وفي هذا السياق، نعتبر أن تجربة الولاية الانتدابية الجهوية الأولى، كانت مرحلة بناء لازمة لتفعيل متطلبات هذا الورش المهم، وذلك عبر اعتماد رزنامة من الإجراءات والتدابير العملية، خاصة فيما يتعلق باستكمال الترسانة القانونية والتنظيمية، اللازمة لتفعيل مضامين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ومواكبتها لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها، وممارسة اختصاصاتها، وغيرها من التدابير المتخذة، الرامية في مجملها إلى تنظيم إدارات الجهات، وتقوية الآليات الهادفة لدعم تمثيلية نسائية أكبر بمجالس الجهات.

ولعل الفترة الانتدابية الحالية، تشكل حقا مرحلة تأسيسية، لتفعيل المنظور الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي، الذي بوأ الجهة مركز الصدارة، بالشكل الذي يجعل منها مستوى أساسيا في قيادة السياسات العمومية، وتخطيط البرامج والمشاريع التنموية، وفاعلا أساسيا ومحوريا في مختلف الاستراتيجيات، على مختلف الأصعدة، خاصة منها المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، وجذب الاستثمار وإنعاش المقاولات. وهي محاور تعتبر من ركائز أي تنمية اقتصادية مندمجة.

وإن تنظيمكم لهذه المناظرة الوطنية الأولى، واختياركم لمواضيع بالغة الأهمية، كأرضية للنقاش والحوار، ولا سيما تلك المرتبطة باختصاصات الجهات، والتعاقد والتنمية الجهوية المندمجة، والإدارة الجهوية، والحكمة المالية والديمقراطية التشاركية، ينسجم مع انشغالنا المتعلقة بأهمية تفعيل الحقيقي لكافة مستلزمات هذا الورش الإصلاحية الكبير، الذي ينتظر منه أن يقدم حولا وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنموية، بمختلف جهات المملكة، حولا تعطي للشباب الآليات التي تمكنهم من الولوج لتدبير الشأن العام الجهوي والمحلي، كرأس مال لامادي وقوة ديناميكية بالمجتمع.

كما أن لقاءكم هذا، يمثل فرصة هامة لمناقشة تجربة السنوات الأربع الأخيرة، لتفعيل القوانين التنظيمية الثلاث، المتعلقة بالجماعات الترابية، ولتجاوز مختلف التحديات التي واجهت النخب الجهوية في تفعيل اختصاصات الجهات، وذلك قصد التوقف وقفة تقييم عميقة، تكون منطلقا للتأسيس لمرحلة عمل جديدة، تمثل استمرارية لمسلسل تفعيل هذا الورش المهيكل، والذي يجب أن يمكن من تجاوز كل التحديات التي تعرفها هذه التجربة إلى اليوم،

وبترسيخ قواعد الحكامة في تدبير شؤون الجهات، وبما أن المرحلة المقبلة، ستكون حتما هي بلوغ السرعة القصوى، من أجل التجسيد الفعلي والناجع لهذا التحول التاريخي.

وفي نفس السياق، نود التذكير بأهمية مواكبة الجماعات الترابية، في مجال التكوين ودعم القدرات التدبيرية للمنتخبين، ولموظفي الجماعات الترابية، في كافة مجالات تدخلهم، من أجل الرفع من أداء إدارات الجماعات الترابية في هيكلتها الحديثة.

حضرات السيدات والسادة،

إننا نؤكد على أهمية استثمار آليات التعاقد بين الجهات والدولة، ومختلف المتدخلين الآخرين، وتفعيلها من أجل وضع وتنفيذ المشاريع التنموية ذات الأولوية. وإذ نسجل أن مختلف جهات المملكة قد بادرت إلى وضع برامجها التنموية، وفق مقاربة تشاركية تسمح بالتنفيذ السلس لهذه البرامج؛ فإننا ندعوها إلى العمل على إجراء تقييم مرحلي من أجل تقويم أفضل، سواء في إطار تحديد أولوية المشاريع المدرجة، أو في إطار تقوية هندسة تمويل المشاريع المبرمجة، ضمانا لفعاليتها من جهة، وللاتقائية مختلف السياسات والبرامج العمومية على المستوى الجهوي، من جهة أخرى.

وختاما، فإننا نتطلع إلى أن تشكل هذه المناظرة الوطنية فرصة متميزة للتفكير العميق، والبحث البناء، والحوار الجاد، من أجل تشخيص دقيق لحصيلة تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، والخروج بتوصيات عملية، من شأنها كسب رهان التنمية الجهوية، والمساهمة في الحد من الفوارق، وتحسين جاذبية وتنافسية المجال الترابي؛ وكذا ضمان الانفتاح على آليات عصرية للحكامة المالية، وتأمين فعالية كل أشكال الديمقراطية التشاركية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة.

أعانكم الله وسدد خطاكم وجعل التوفيق حليف أعمالكم.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته".

الكلمة الختامية للسيد وزير الداخلية

"المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة"

أكادير 20 و 21 دجنبر 2019

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

حضرات السيدات والسادة

على مريومين من النقاش الجاد والمسؤول، تُشرفُ "المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة" على نهايتها، حيث أود أن أقاسمكم اعتزازي بمستوى النقاش الرفيع والمسؤول الذي أثرى أشغال مختلف ورشاتها، مما جعل منها لحظة للتفكير وتقاسم الرؤى وتقديم الاقتراحات الكفيلة بتعزيز مسلسل الجهوية المتقدمة الذي ارتأت فيه بلادنا، تحت القيادة النيرة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله وأيده، خيارا استراتيجيا من أجل تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة.

والأکید أن لقاءنا هذا هو حلقة ضمن حلقات أخرى في منظومة دعم مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة، حيث نسعى إلى جعل المناظرة الوطنية موعدا مرجعيا للحوار المنفتح والشفاف والبناء حول حاضر ومستقبل الجهة، كرهان لا يرتبط فقط بجعلها وباقي الجماعات الترابية شريكا مميزا للدولة في مسارها التنموي، وإنما كذلك بتعزيز المناخ الديمقراطي وتوسيع نطاق الممارسة التشاركية بما يتوافق مع أسس الحكامة الجيدة ويغذي روح المسؤولية على جميع المستويات.

لقد جاءت الرسالة الملكية السامية بمناسبة افتتاح هذه المناظرة لتعزيز مسار الاهتمام المولوي السامي وانشغال جلالته القوي بإنجاح التجربة الجهوية ببلادنا، باعتبارها الرافعة الأساسية التي نتطلع من خلالها إلى تعزيز نموذجنا التنموي ونصبو عبرها إلى تقوية نسق المؤسسات المنتخبة، و جعل الجهة على رأس القافلة التنموية الساعية إلى تحقيق تنمية محلية متوازنة و منصفة تضمن العيش الكريم لجميع المواطنين والمواطنات.

من أجل ذلك، كانت المؤسسة الملكية كعادتها سباقة إلى بلورة الحاجة إلى ضرورة التأسيس لمرحلة عمل جديدة قوامها "إجراء تقييم مرحلي" و "تبني مقاربة التدرج والتمايز في ممارسة الاختصاصات" و "الانخراط الفعلي للقطاعات الوزارية في تفعيل ميثاق اللاتمرکز"، مع الحرص على "إيلاء أهمية خاصة لتقوية التعاون اللامركزي الدولي وخلق شراكات استراتيجية جديدة تتماشى وطموحات الدبلوماسية المغربية في بعدها الإفريقي".

قناعة جلالته تنطلق مما جاء في كلمته الافتتاحية السامية بكون "الفترة الانتدابية الحالية، تشكل حقا مرحلة تأسيسية، لتفعيل المنظور الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي، الذي بؤا الجهة مركز الصدارة، بالشكل الذي يجعل منها مستوى أساسياً في قيادة السياسات العمومية، وتخطيط البرامج والمشاريع التنموية، وفاعلا أساسيا ومحوريا في مختلف الاستراتيجيات، على مختلف الأصعدة، خاصة منها المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، وجذب الاستثمار وإنعاش المقاولات. وهي محاور تعتبر من ركائز أي تنمية اقتصادية مدمجة.

انتهى النطق الملكي السامي

حضرات السيدات والسادة

تأتي "المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة" في سياق وطني ذو طابع خاص، يتميز أساسا بوضع الخطوات الأولى لإعداد نموذج تنموي جديد، من خلال التعيين الملكي السامي لأعضاء اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، والتي عهد إليها ببحث ودراسة الوضع الراهن، بصراحة وجرأة وموضوعية، بالنظر إلى المنجزات التي حققتها المملكة، والإصلاحات التي تم اعتمادها، وكذا انتظارات المواطنين، والسياق الدولي الحالي وتطورات المستقبلية.

وفي هذا الصدد، فإن الجهة تبقى في صلب هذه الرهانات والتحديات الكبرى، مما يُلْزِمُ بوضع نهج جديد يركز على إيجاد حلول عملية ملموسة للمشاكل الحقيقية، وبعد استباقي استراتيجي يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من تحيين وتجديد النموذج التنموي الوطني.

أملنا كبير في قدرة الجهة على المساهمة الإيجابية والفعالة خلال هذه المرحلة الجديدة، خاصة في ظل الإنجازات المحققة خلال الأربع سنوات الأخيرة، بروح المسؤولية التي أبانت عنها مجالس الجهات ومستوى انخراطها في إعداد مخططاتها وبرامجها التنموية.

هذا مع العلم، أن الجهود المبذولة هي الآن في مرحلة متقدمة، تهم تدقيق المشاريع المبرمجة بمعية القطاعات الوزارية المعنية، تحت إشراف السادة ولاة الجهات، وتحديد تلك التي تحظى بالأولوية، وبحث آليات تمويلها، وذلك في أفق إدراجها ضمن عقد-برنامج بين الدولة وكل جهة على حدة، ونعقد الأمل أن يتم إنهاء بلورة عقود-البرامج الخاصة بكافة الجهات خلال الأسدس الأول من سنة 2020.

و إدراكا بأن نجاح التجربة "اللامركزية" يبقى رهينا بتبني الإصلاحات اللازمة على منظومة "اللامركزية" الإداري، تم إصدار المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، باعتباره لبنة أساسية في بناء الجهوية المتقدمة، حيث تم الحرص على أن يعكس هذا الميثاق روح التوجيهات المولوية السامية الرامية إلى الحد من سلبيات تمرکز اتخاذ القرار، من خلال نقل السلط والوسائل والاعتمادات من الإدارة المركزية لفائدة المصالح اللامركزية، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها واتخاذ المبادرة تحقيقا للنجاحة والحكامة الترابية.

إن ملاءمة التدبير الإداري، وفق هذا المنظور، سيكون له التأثير العميق ليس على مستوى تحسين تدبير الشأن العام فحسب، وإنما على مستوى تحسين الحكامة الترابية وتعزيز نجاعة ووتيرة إنجاز الخدمات والتجهيزات العمومية المحلية. كما أن من شأن هذا الإجراء إضفاء الفعالية والانسجام على تدخلات الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في كل المجالات.

الوضع يتطلب الآن تسريع وتيرة تنزيل محاور الإصلاح الجديد، والدفع بهذا المسار بما يتيح اتخاذ القرارات المناسبة المتلائمة مع حاجيات وخصوصيات كل جهة وكل عمالة على حدة، وبما يسمح بإشراف جيد وتنفيذ أمثل لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا الصدد، فإن وزارة الداخلية تجدد التزامها التام بإنجاح ورش تنزيل منظومة اللاتمرکز الإداري وفق أهدافها الكبرى المسطرة، خاصة من خلال الحرص على لعب دور إيجابي وفعال داخل اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، و تفعيل عمل اللجان الجهوية للتنسيق، وتعيين الكاتب العامون للشؤون الجهوية و إرساء الهياكل الإدارية الجديدة الكفيلة بتتبع وتنشيط مختلف البرامج الجهوية، فضلا عن مواكبة عمل المراكز الجهوية للاستثمار وإخراج برامج التنمية الجهوية إلى حيز الوجود.

ولاشك أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب القيام بمجموعة من التدابير الموازية من قبيل التصميم الجهوي لإعداد التراب، إلى جانب باقي المخططات والبرامج التي تنجزها الجماعات والعمالات والأقاليم، بوصفها وثائق للتخطيط الترابي على المديين المتوسط والبعيد، حيث يشكل ذلك فرصة سانحة في المرحلة الراهنة لأجراة الاستراتيجيات والسياسات العمومية بشكل يضمن التنسيق والاندماج.

واعتبارا للأهمية الحيوية لهذا الورش الكبير، بمختلف أبعاده ومرامييه، وطبقا لروح

ونص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فإن تنزيل هذا الإصلاح يتطلب اعتماد مقاربة متدرجة وعملية، مع أجراً ممتدة على عدة مراحل.

وعلى نفس النسق من الجهود، تم تحديد أولويات المرحلة، و المتمثلة في دعم البناء المؤسسي ووضع اللبنة الأولى لإدارة جهوية قوية لتمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها كاملة، وذلك من خلال تقوية مواردها المالية والبشرية.

ومن أهم إنجازات هذه المرحلة بلورة إطار توجيهي لتمكين الجهات من الاضطلاع باختصاصاتها الذاتية، الذي يُعتبر نتاج مسلسل تشاوري بين مسؤولي القطاعات الوزارية ورؤساء الجهات ليعتمد كأرضية لتفعيل الاختصاصات.

حضرات السيدات والسادة

لقد تخللت أشغال هذه المناظرة تنظيم ست ورشات موضوعاتية همت مختلف المجالات المتعلقة بمسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة، لاسيما تلك المرتبطة باختصاصات الجهات، والتعاقد والتنمية الجهوية المندمجة، والإدارة الجهوية، والحكامة المالية والديمقراطية التشاركية.

ونعتبر أن المخرجات التي انبثقت عن النقاشات البناءة التي طبعتها، هي لبنات أساسية لإتمام صرح الجهوية المتقدمة وللتسريع بتنزيل هذا الورش الاستراتيجي. إذ يحذونا كل الأمل لتنزيل هذه المخرجات على أرض الواقع في الأمد المنظور، في ظل التوجيهات السامية لصاحب الجلالة أعز الله أمره.

وعلى هذا الأساس، أود أن أستعرض أمامكم بإيجاز أهم التوصيات والخلاصات التي أفرزتها الورشات المذكورة.

فعلى مستوى التنمية الجهوية المندمجة، فقد خلصت مخرجات المناظرة إلى ضرورة:

- تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية والمجالية من أجل تقليص الفوارق الترابية؛

- العمل على التلقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية مع المخططات القطاعية؛

- دعم دور الجهات في الرفع من جاذبية مجالاتها الترابية، عبر التخطيط الجيد وعبر التسويق الترابي.

أما بشأن الحكامة المالية، فقد تمت دعوة الجهات إلى:

- الانخراط القوي في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي وفق ما جاءت به القوانين التنظيمية؛

- استشراف الآليات المبتكرة للتمويل كالشراكات مع القطاع الخاص على سبيل المثال.

في المقابل، انصبت المخرجات المتعلقة باللاتمركز الإداري والتعاقد حول :

- ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح اللامركزية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكلة إليها بشكل فعال وناجع؛

- اعتماد المصالح اللامركزية كمخاطب وحيد للجهات على الصعيد المجالي؛

- الانكباب على إعداد عقد-برنامج نموذجي بين الدولة والجماعات الترابية، لتغطية وتحديد شروط ممارسة وتفعيل الاختصاصات المشتركة.

أما فيما يرتبط بـ اختصاصات الجهة، فقد خلص المشاركون إلى الحاجة إلى:

- تنزيل الإطار التوجيهي المتعلق بتفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها؛

- تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتحسين مستوى عيشهم.

و إيماننا بضرورة ترسيخ الديمقراطية بشكل عام والديمقراطية المحلية والتشاركية منها على وجه الخصوص، و وعيا بأهمية المشاركة المواطنة، فقد ذهبت التوصيات في اتجاه:

- متابعة إعداد دلائل المساطر حول آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الترابية ؛

- دعم قدرات الجماعات الترابية في أفق وضع آليات الديمقراطية التشاركية ؛

- تثمين المبادرات والممارسات الفضلى للجماعات الترابية المتعلقة بالمشاركة المواطنة.

وبخصوص النقاشات التي جرت حول إدارة الجهة، فقد خلصت المقترحات إلى ضرورة:

- تقوية قدرات أطرها وتعزيز جاذبيتها ؛

- إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة ومختلف المتدخلين.

هي توصيات إذن محكومة بطموحات كبرى منطلقها خدمة المواطن وتمتيعه بحياة كريمة، و منتهاهها المساهمة في إشعاع الوطن على درب ترسيخ مكانته الدولية وجعل المملكة مرجعا تنمويا وديمقراطيا تحظى بالاحترام المتواصل للجميع كما كانت دائما.

وبالرغم من صعوبة المسار الذي مازال شاقا وطويلا، فإن الأمل يبقى قويا مادام أن الرؤية التنموية واضحة، و مادام أن المخططات و البرامج تتجاوز حدود التخطيط لتصبح واقعا ميدانيا يتعزز سنة بعد أخرى بفعل تضافر جهود جميع المتدخلين.

حضرات السيدات والسادة

إيماننا بكون "المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة" شكلت مناسبة للوقوف على المكتسبات التي تم تحقيقها، واستجلاء النقائص والتحديات الواجب رفعها، فإننا نعلن عن عزمنا تنظيم هذه المناظرة الوطنية بشكل دوري كل سنتين.

كما نعلن في هذا السياق كذلك، عن تنظيم الملتقى الوطني الثاني للجماعات الترابية في السنة المقبلة، حول موضوع يحظى بأهمية خاصة يتمثل في "تنمية التجمعات الحضرية"، بعد الملتقى الأول الذي تم تنظيمه بمدينة أكادير سنة 2006.

إن مثل هذه اللقاءات تعتبر بالتأكيد فرصة للجميع للاستفادة من الخلاصات والتوصيات التي تنجم عنها، في أفق إغناء التجربة المغربية التي شهدت منعطفات نوعية في التعامل مع القضايا الاستراتيجية، بفضل القيادة الحكيمة والرؤية السديدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده.

والأكيد أن غنى هذه التجربة يشكل حافزا لنا من أجل تعزيز الثقة وتقوية الإيمان بقناعات الدولة ومؤسساتها التمثيلية، ودافعا إلى المثابرة على بذل الجهود لحل الإشكالات المطروحة مهما تكن صعبة، ولتحقيق الانصهار والتقارب اللازم بين السياسات والاستراتيجيات العمومية واحتياجات المواطن.

إن المملكة المغربية، التي تمتلك أدوات وسياسات تنموية قوية، تتوجه بخطى ثابتة وحثيثة نحو المستقبل، وتسير بكل عزم على درب الحداثة وتعزيز دولة القانون

والمؤسسات، بفضل الرؤية الحكيمة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، وبفضل مجهودات أبناء الوطن المخلصين.

من هذا المنطلق، فإن وزارة الداخلية لن تدخر أي جهد لمواكبة مختلف الأطراف المعنية بهذا الورش الاستراتيجي، مع الالتزام بالسهر بمعية شركائها على تفعيل المقترحات التي انبثقت عن هذه المناظرة، وكذا الوفاء بتعهداتها من أجل إنجاح مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة.

وفي الختام، أود أن أوجه الشكر والامتنان لكل المشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، وكلي يقين أن هذه التظاهرة قد حققت مبتغاها لتيسير التنزيل السليم للخيار الاستراتيجي الذي ارتضاه صاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله وأيده لبلده وشعبه الوفي، من أجل مستقبل واعد وغد أفضل.

وفقنا الله جميعا تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده وأقر عينه بولي عهده صاحب السمو الملكي الأمير مولاي الحسن، وشد أزره بشقيقه السعيد صاحب السمو الملكي الأمير مولاي رشيد وبسائر أفراد الأسرة الملكية الشريفة إنه سميع الدعاء.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

أهم التوصيات ال 12 المنبثقة عن المناظرة الوطنية الأولى للجهوية

المتقدمة التي تم تنظيمها يومي 20 و 21 دجنبر 2019 باكادير.

- 1 - تعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب، والعمل على التقائية وتناسق برامج التنمية الجهوية فيما بينها ومع المخططات القطاعية.
- 2 - تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية والترابية من أجل تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية.
- 3 - دعوة الجهات إلى الانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي باعتماد البرمجة متعددة السنوات التي تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة.
- 4 - حث الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية.
- 5 - إبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها.
- 6 - ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق عدم التركيز من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجع.
- 7 - فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين.
- 8 - تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم.
- 9 - دعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمجتمع المدني.
- 10 - تعزيز انفتاح الجهة على المواطن والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة.
- 11 - الرفع من القدرات التدبيرية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة عبر اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها.
- 12 - إرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين.

نصوص عامة

مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440
(26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري

رئيس الحكومة،

بناء على الدستور، ولا سيما الفصول 49 و90 و92 و145 و154
منه؛

وعلى القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر
بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436
(7 يوليو 2015)؛

وعلى القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم،
الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 من
رمضان 1436 (7 يوليو 2015)؛

وعلى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر
بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 من رمضان 1436
(7 يوليو 2015)؛

وعلى القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير
أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الصادر بتنفيذه
الظهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 28 من جمادى الأولى 1436
(19 مارس 2015)؛

وعلى القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر
بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 بتاريخ 14 من شعبان 1436
(2 يونيو 2015)؛

وعلى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في
25 من صفر 1397 (15 يراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل،
كما وقع تغييره وتتميمه؛

وعلى الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى
الآخرة 1379 (2 ديسمبر 1959) في شأن التقسيم الإداري للمملكة،
كما وقع تغييره وتتميمه؛

وعلى المرسوم الملكي رقم 330.66 الصادر في 10 محرم 1387
(21 أبريل 1967) بسن نظام عام للمحاسبة العامة، كما وقع تغييره
وتتميمه؛

وعلى المرسوم رقم 2.05.768 الصادر في 30 من شوال 1429
(30 أكتوبر 2008) في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة
ونواب كتاب الدولة؛

وعلى المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1436
(15 يوليو 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، كما وقع
تغييره وتتميمه؛

وعلى المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 29 من شوال 1426
(2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية
واللاتمرکز الإداري؛

وعلى المرسوم رقم 2.17.635 الصادر في 20 من شوال 1439
(4 يوليو 2018) في شأن تنظيم مباريات موحدة للتوظيف ضمن
الهيآت المشتركة بين الإدارات؛

وبعد المداولة في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 15 من صفر 1440
(25 أكتوبر 2018)،
رسم ما يلي:

الباب الأول

أحكام عامة

المادة الأولى

يحدد هذا المرسوم أهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري، وآليات
تفعيله، والقواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزة
للدولة، وقواعد توزيع الاختصاص بين الإدارات المركزية وهذه
المصالح، والقواعد المنظمة للعلاقات القائمة بينها من جهة، وبين ولاية
الجهات وعمال العمالات والأقاليم من جهة أخرى.

كما يحدد المبادئ والقواعد المؤطرة لعلاقة المصالح اللامركزة
للدولة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم بالهيئات
والمؤسسات التالية:

- الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها؛
- المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري آخر من أشخاص
القانون العام؛
- المقاولات العمومية وكل هيئة من الهيآت المكلفة بتدبير مرفق
عمومي.

المادة 2

تشكل أحكام هذا المرسوم ميثاقا وطنيا مرجعيا للاتمرکز الإداري
لمصالح الدولة، يتعين على السلطات الحكومية وعلى ولاية الجهات
وعمال العمالات والأقاليم، وجميع مسؤولي إدارات الدولة على
المستويين المركزي والجهوي وعلى مستوى العمالة والإقليم، التقيد
بمضامينه، والعمل على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذه.

المادة 3

يعتبر اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة تنظيماً إدارياً مواكباً للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلطة والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقاً للفعالية والنجاعة.

المادة 4

تتألف إدارات الدولة من إدارات مركزية ومصالح لا مركزية. يقصد بالعبارات التالية، في مدلول هذا المرسوم، ما يلي:

- الإدارات المركزية: إدارات مختلف القطاعات الوزارية التي تمارس مهامها على المستوى المركزي، سواء كانت هذه القطاعات منتظمة في شكل وزارات، أو كتابات الدولة، أو مندوبيات سامية أو وزارية أو عامة، أو غيرها؛

- المصالح اللامركزة للدولة: التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثيليات أو البنيات، وأيا كانت مسمياتها.

المادة 5

تقوم سياسة اللاتمرکز الإداري على المرتكزين الأساسيين التاليين:

- الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملثم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بينياً لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي؛

- الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزة، والسير على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

المادة 6

يتعين من أجل تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري، القائمة على المرتكزين الأساسيين المنصوص عليهما في المادة 5 أعلاه، الارتقاء بمصالح الدولة اللامركزة، والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها، قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إلهما، ضماناً لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمة العمومية المقدمة.

الباب الثاني

أهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري وآليات تفعيله

المادة 7

يهدف اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحديد المهام الموكولة إلى هذه المصالح؛

- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛

- مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته؛

- إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزة للدولة والهيئات اللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية، من خلال السهر على:

• تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها؛

• تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

- ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها؛

- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، الإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها؛

- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين، أشخاصاً ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها، وتأمين استمرارياتها.

المادة 8

يستند اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، إلى المبادئ والآليات التالية:

- الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزة؛

ويمكن، عند الاقتضاء، إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة وإنهاء مهامها، وفقا لمقتضيات المادة 8 من المرسوم المشار إليه أعلاه رقم 2.05.1369.

المادة 10

يعتبر إحداث التمثيليات المشتركة أولوية في سياسة اللاتمرکز الإداري.

يستند إحداث هذه التمثيليات، على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم، إلى :

- تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، من أجل تنميط مناهج عملها، وضمان حسن التنسيق بينها، وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها ؛

- ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، وتقاسمها بين التمثيليات المذكورة.

المادة 11

تحدث التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية، وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب مرسوم.

مع مراعاة أحكام المادة 38 أدناه، تحدث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المعنية بإحداث هذه التمثيليات، إما بمبادرة منها أو بناء على :

- اقتراح اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري المنصوص عليها في المادة 38 من هذا المرسوم ؛

- أو اقتراح لوالي الجهة المعني.

وتحدد في نفس المرسوم اختصاصات هذه التمثيليات وتنظيمها وآليات التنسيق بين مكوناتها.

وتحدث التمثيليات الإدارية الإقليمية القطاعية، وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية.

وتحدث التمثيليات الإدارية الإقليمية المشتركة، بموجب قرار مشترك للسلطات الحكومية المعنية، يتخذ إما بمبادرة منها أو بناء على :

- اقتراح اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري المنصوص عليها في المادة 38 من هذا المرسوم ؛

- أو اقتراح عامل العمالة أو الإقليم المعني.

وتحدد في نفس القرار المشترك اختصاصات هذه التمثيليات وتنظيمها.

تحال القرارات المشار إليها في الفقرتين الرابعة والخامسة أعلاه على السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والمالية وإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية قصد التأشير عليها.

- التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها ؛

- تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية ؛

- تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها ؛

- وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة، ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للاتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها، مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها ؛

- تبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية، والتعريف بها لدى المرتفقين، ومساعدتهم على إنجاز هذه الإجراءات في ظروف ملائمة ؛

- تقرب الخدمات العمومية من المرتفقين والارتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها ؛

- اقتران نقل الاختصاصات إلى المصالح اللامركزية بتخصيص موارد مالية وبشرية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها ؛

- الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص في إسناد مسؤولية تدبير المصالح اللامركزية ؛

- إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية من خلال تشجيع الحركة الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.

الباب الثالث

القواعد العامة للتنظيم الإداري

للمصالح اللامركزية للدولة

المادة 9

تتألف المصالح اللامركزية للدولة، على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم من :

- تمثيليات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف ؛

- تمثيليات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها ؛

المادة 12

يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، سواء كانت هذه التمثيليات تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعات أو أكثر.

يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية أو المشتركة على المستوى الجهوي سلطة رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية أو المشتركة التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم.

يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم، سواء كانت هذه التمثيليات تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعات أو أكثر.

المادة 13

يعين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة بين قطاعات وزاريين أو أكثر، بموجب مرسوم. ويعين رؤساء التمثيليات الإدارية الإقليمية القطاعية والمشاركة بين قطاعات وزاريين أو أكثر، بموجب قرارات للسلطات الحكومية المعنية.

الباب الرابع

توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية

والمصالح اللامركزية للدولة والقواعد المنظمة للعلاقات بينها

الفرع الأول

توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية

والمصالح اللامركزية

المادة 14

يعهد إلى الإدارات المركزية بالمهام التي تكتسي، بموجب النصوص الجاري بها العمل، طابعا وطنيا أو تلك التي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية.

المادة 15

تتولى المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوي مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية، والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة.

ومن أجل ذلك، ومع مراعاة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، يحدد الإطار العام لاختصاصات المصالح المذكورة في ممارسة المهام التالية :

- السهر على تفعيل الأمل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاعات الوزارية التابعة لها ؛

- السهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ؛

- السهر على إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة، في حدود الاختصاصات الموكولة إليها ؛

- تأمين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها، والعمل على ضمان استمراريته ؛

- الإسهام في إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المتعلقة بها، والعمل على تنفيذها طبقا للبرمجة الزمنية المشار إليها في المادة 22 من هذا المرسوم ؛

- تأطير وتوجيه عمل المصالح اللامركزية الإقليمية التابعة لها، وضمان حسن سيرها، ومراقبة أنشطتها ؛

- تقديم كل مقترح أو مبادرة من شأنها تطوير الأداء، وتفعيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي، والعمل من أجل ضمان التفاني وتجانسها وتناسقها ؛

- تقديم مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات المتعلقة بها ورفعها إلى السلطات الحكومية التابعة لها مع مراعاة أحكام المادة 30 من هذا المرسوم ؛

- السهر على إعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها ؛

- اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تعاضد الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها ؛

- إعداد مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف المصالح التابعة لها على مستوى الجهة.

المادة 16

تضطلع المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، بالمهام التالية :

- ممارسة الاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص الجاري بها العمل، فيما يخص الأنشطة والخدمات التي تقدمها المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها ؛

- تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة عن السلطات الحكومية التابعة لها، والمبلغة إليها عن طريق رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية ؛

- إنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة إليها.

المادة 17

من أجل تحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا المرسوم، تعمل الحكومة، كلما لزم الأمر، على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ولا سيما تلك المتعلقة منها بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة ومراقبة نفقات الدولة، وتنظيم القطاعات الوزارية واختصاصاتها، وقواعد التفويض، والنصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، والتعيين في مناصب المسؤولية، وذلك من أجل:

- تأهيل المصالح اللامركزية لممارسة صلاحيات تقريرية بكيفية فعلية وناجعة وتحديد نطاق المسؤوليات المخولة لها ومجالات تدخلها؛
- تحويل رؤساء المصالح اللامركزية على الصعيد الجهوي، صفة أمرين بالصرف جهويين، لتمكينهم من تدبير الاعتمادات المرصودة لهذه المصالح؛
- تمكين الرؤساء المذكورين، من صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي؛

- إعادة تحديد المهام الموكولة إلى الإدارات المركزية المعنية في ضوء الصلاحيات المزمع تخويلها للمصالح اللامركزية التابعة لها، طبقاً للمادتين 15 و16 من هذا المرسوم.

الفرع الثاني

القواعد المنظمة لعلاقات الإدارات المركزية بالمصالح

اللامركزية للدولة

المادة 18

يتعين على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة صلاحيات تتيح لها اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين، وتفعيل هذه الحلول في إطار الصلاحيات والاختصاصات المسندة إليها.

المادة 19

يمارس، تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، رؤساء المصالح اللامركزية للدولة ومختلف العاملين تحت إمرتهم مهامهم بكامل المسؤولية، طبقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تحت سلطة الوزراء المعنيين.

المادة 20

تقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديريةية للاتمرکز الإداري خاصة بمصالحها اللامركزية، طبقاً لمقتضيات المادتين 21 و22 من هذا المرسوم.

تحدد التصاميم المذكورة، على وجه الخصوص، مع مراعاة طبيعة وخصوصيات كل قطاع وزاري على حدة، الجوانب التالية:

- الاختصاصات، ولا سيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض؛
- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللامركزية للدولة من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها؛
- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف؛
- البرمجة الزمنية المتعلقة بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية، في احترام للأجل المنصوص عليه في المادة 22 أدناه.

يحدد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري بموجب نص تنظيمي يتخذ داخل أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً من تاريخ نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية.

المادة 21

يراعى في إعداد مشاريع التصاميم المديرية مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية، ووحدة عملها، والتعاضد في الوسائل الموضوعية رهن إشارتها.

تحال وجوباً مشاريع هذه التصاميم على اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري المنصوص عليها في المادة 38 من هذا المرسوم، قصد المصادقة عليها قبل الشروع في تنفيذها، في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ التوصل بها.

المادة 22

يتم إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ دخول النص التنظيمي المشار إليه في المادة 20 أعلاه حيز التنفيذ.

وتحدد مدة سريانها في ثلاث سنوات، على أن يتم تقييم تنفيذها وتحسينها سنوياً داخل نفس الأجل.

يتم تنزيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري على المستوى الجهوي في إطار تعاقد بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية.

المادة 23

تكلف المصالح اللامركزية للدولة بتنفيذ البرامج والمشاريع المتدرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، وفق أهداف وإجراءات وآجال محددة، وذلك تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، الذي يتولى تنسيق التنفيذ تحت سلطة الوزراء المعنيين.

تكون هذه البرامج والمشاريع المذكورة موضوع اتفاقيات أو عقود تبرم بين الأطراف المعنية.

تحدد هذه الاتفاقيات أو العقود التزامات الأطراف بكيفية دقيقة، وآليات مواكبة تنفيذها وكيفية تقييم إنجاز البرامج والمشاريع المشار إليها أعلاه.

تحال وجوبا مشاريع الاتفاقيات والعقود المذكورة على اللجنة الجهوية للتنسيق أو اللجنة التقنية، حسب الحالة، المنصوص عليهما على التوالي في المادتين 30 و34 من هذا المرسوم قصد إبداء الرأي في شأنها، قبل الشروع في تنفيذها.

المادة 24

يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل توجيه المصالح اللامركزية التابعة لها في ممارسة أنشطتها ومواكبتها وتتبعها ودعمها.

كما يتعين عليهما أن تقوم، بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح كلما تعلق الأمر بأنشطة ذات طابع قطاعي للتأكد بصفة خاصة، مما يلي:

- مدى تقيدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في هذا المرسوم، وكذا بالالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية المنصوص عليها في المادة 20 أعلاه؛

- مدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار الاتفاقيات أو العقود المبرمة بشأنها؛

- مدى التزامها بالإجراءات الواجب التقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها.

تعد مصالح الإدارة المركزية المكلفة بإجراء التقييم تقريراً في هذا الشأن، ترفعه إلى السلطة الحكومية المعنية قصد البت في خلاصاته، وتوجه نسخة منه إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة.

يتم تقييم أداء المصالح اللامركزية المعنية بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع وبرامج عمومية مشتركة بين هذه المصالح من قبل السلطات الحكومية المعنية.

المادة 25

تضع السلطات الحكومية، في حدود الصلاحيات المسندة إليها، برامج للتكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الأطر العاملة بالمصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

تنظم، كلما أمكن ذلك، مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها.

الباب الخامس

القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم

المادة 26

طبقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، يقوم ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، ويسهر على حسن سيرها.

ومن أجل ذلك، يشرف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، طبقاً لأحكام المادة 23 من هذا المرسوم، ويسهر على ضمان التفائتها وانسجامها وتناسقها.

كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة.

ويمكن للوالي أو العامل، حسب الحالة، إبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع المذكورة.

المادة 27

يسهر الولاية والعمال، بصفته ممثلين للسلطة المركزية، كل في دائرة اختصاصه، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

المادة 28

يمكن للولاية والعمال، كل في دائرة اختصاصه، أن يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصاتها، من شأنه تحسين أداء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين وتبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات العمومية المقدمة لهم.

المادة 29

يحيط الولاية والعمال السلطات الحكومية المعنية علما، وبصفة منتظمة، بالإجراءات المتخذة من أجل ضمان إنجاز برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، وبوضعية تنفيذ هذه البرامج والأشغال، وعند الاقتضاء، بملاحظاتهم ومقترحاتهم لتذليل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها داخل الأجل المقررة.

المادة 30

من أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة، والسير على حسن سيرها، تحدث لديه وتحت رئاسته لجنة جهوية تحمل اسم «اللجنة الجهوية للتنسيق»، تناط بها، على وجه الخصوص، المهام التالية :

(أ) العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي ؛

(ب) العمل على تحقيق الانسجام والالتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية ؛

(ج) العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح المذكورة ؛

(د) إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي ؛

(هـ) إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص ؛

(و) إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص ؛

(ز) مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها ؛

(ح) تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي في ضوء تقارير الكتابة العامة للشؤون الجهوية المنصوص عليها في المادة 33 أدناه، وإنجاز تقييمات مرحلية لمستوى تنفيذها ؛

(ط) اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى الجهة من قبل مصالح الدولة اللامركزية ؛

(ي) دراسة وإبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المنصوص عليها في المادة 23 من هذا المرسوم ؛

(ك) إبداء الرأي بشأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية وبالجماعات الترابية لاسيما الجهة ؛

(ل) دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها والي الجهة والتي تندرج في مجال اختصاصها ؛

(م) المصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها بشأن تعزيز اللاتمرکز الإداري والرفع من نجاعة وفعالية أداء المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي.

المادة 31

تتألف اللجنة الجهوية للتنسيق من الأعضاء التالي بيانهم :

- عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة ؛
- الكاتب العام للشؤون الجهوية المنصوص عليه في المادة 33 أدناه ؛
- رؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة ؛
- المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار والمسؤولون الجهويون للمؤسسات العمومية المعنية.

يمكن لوالي الجهة، حسب القضايا المدرجة في جدول الأعمال، أن يدعو بصفة استشارية، للمشاركة في اجتماعات اللجنة كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره.

المادة 32

تجتمع اللجنة بدعوة من والي الجهة، كلما اقتضت الضرورة ذلك، وعلى الأقل مرة كل شهر.

تخصص اللجنة اجتماعا من اجتماعاتها، مرة في السنة، لتقييم حصيلة تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي يتم إنجازها على مستوى الجهة وترفع نتائج هذا التقييم إلى السلطات الحكومية المعنية.

ويمكن لها، علاوة على ذلك، أن تجتمع، بطلب من السلطة أو السلطات الحكومية المعنية، من أجل دراسة التقرير أو التقارير المرحلية التي تعدها المصالح اللامركزية حول مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع المذكورة.

يحدد والي الجهة جدول أعمال اجتماعات اللجنة.

المادة 33

تحدث بنية إدارية تحمل اسم «الكتابة العامة للشؤون الجهوية» يرأسها، تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية.

يتولى الكاتب العام للشؤون الجهوية القيام بالمهام التي يكلفه بها والي الجهة.

كما يضطلع، تحت سلطة الوالي، علاوة على ذلك، بالمهام التالية:

- أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته المشار إليها في الباب الخامس من هذا المرسوم؛
- تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسير على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛
- إعداد تقارير دورية، ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والمؤسسات والهيئات العاملة بالجهة؛

- إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة المذكورة، إلى اللجنة الوزارية للامركزية الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

يساعد الكاتب العام للشؤون الجهوية، من أجل قيامه بمهامه، أطروا وأعاون.

يحدد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية بموجب قرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية يعرض على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية.

المادة 34

من أجل مساعدة عامل العمالة أو الإقليم في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى العمالة أو الإقليم، والسير على حسن سيرها، تناط باللجنة التقنية المحدثة بموجب أحكام الفصل 5 المكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المشار إليه أعلاه، المهام التالية:

(أ) اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم، ولتأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها؛

(ب) مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على مستوى العمالة أو الإقليم، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها؛

(ج) تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى العمالة أو الإقليم؛

(د) إصدار كل توصية من أجل إحداث تمثيلات إدارية على مستوى العمالة أو الإقليم تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على مستوى العمالة أو الإقليم؛

(هـ) اقتراح جميع التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى المرتفقين على مستوى العمالة أو الإقليم؛

(و) إبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المنصوص عليها في المادة 23 من هذا المرسوم والمتعلقة بالبرامج والمشاريع المزمع إنجازها فوق تراب العمالة أو الإقليم المعني؛

(ز) دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها عامل العمالة أو الإقليم في مجال اختصاصها.

يتولى عامل العمالة أو الإقليم رفع التوصيات المشار إليها في البند «د» أعلاه إلى والي الجهة قصد رفعها إلى السلطات الحكومية المعنية.

المادة 35

يتولى الكاتب العام للعمالة أو الإقليم مهام الكتابة الدائمة للجنة التقنية.

الباب السابع اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري

المادة 38

تحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية للاتمرکز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها.

ولهذه الغاية، تتولى، على وجه الخصوص، القيام بالمهام التالية :

- اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم :

- الدراسة والمصادقة على اقتراحات إحداث التمثيلات الإدارية الجهوية المشتركة المقدمة من قبل السلطات الحكومية المعنية أو من قبل والي الجهة المعني، طبقا لمقتضيات المادة 11 من هذا المرسوم :

- اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللاممركزة للدولة ونجاحاتها :

- المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المنصوص عليها في المادة 20 من هذا المرسوم :

- تقييم سياسة اللاتمرکز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.

المادة 39

يتعين على جميع السلطات الحكومية موافاة اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، قبل نهاية كل سنة، بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية :

- الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها خلال السنة الجارية :

- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات الموالية :

- جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية والمصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم :

- التدابير المقترحة لتعزيز سياسة اللاتمرکز الإداري، عند الاقتضاء.

ولهذا الغرض، يقوم، على وجه الخصوص، تحت سلطة عامل العمالة أو الإقليم، بتحضير اجتماعات اللجنة التقنية والسهر على تنظيمها وتنسيق أشغالها وإعداد محاضرها ومسك مستنداتها وحفظها.

الباب السادس

علاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي

المادة 36

من أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائمة على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللاممركزة للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، ممارسة المهام التالية:

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي؛

- العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة؛

- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها ؛

- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إلیها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة ؛

- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

تمارس المصالح اللاممركزة للدولة المهام المشار إليها أعلاه في حدود الصلاحيات الموكولة إلیها.

المادة 37

يتعين على المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شريكا وحيدا، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولاسيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية، ومواكبتها.

المادة 40

تتألف اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، تحت رئاسة رئيس الحكومة، من الأعضاء التالي بيانهم :

- السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ؛

- الأمين العام للحكومة ؛

- السلطة الحكومية المكلفة بالمالية ؛

- السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية ؛

- كل سلطة حكومية أخرى معنية بالقضايا والنقط المدرجة في جدول أعمال اللجنة.

يمكن للرئيس أن يدعو، للمشاركة، بصفة استشارية، في اجتماعات اللجنة، كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره.

المادة 41

تجتمع اللجنة، بدعوة من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.

يحدد الرئيس جدول أعمال اللجنة.

المادة 42

تدرس اللجنة تقريرها السنوي حول حصيلة أعمالها الذي تعده الكتابة الدائمة المشار إليها في المادة 43 بعده، وتعمل على نشره بجميع الوسائل المتاحة بعد المصادقة عليه.

المادة 43

تتولى السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية مهام الكتابة الدائمة للجنة الوزارية للاتمركز الإداري.

ولهذا الغرض، تقوم على وجه الخصوص، بتحضير اجتماعات اللجنة والسهر على تنظيمها وتنسيق أشغالها وإعداد محاضرها، ومسك مستندات اللجنة وحفظها.

الباب الثامن

أحكام ختامية

المادة 44

تعتبر التمثيليات الإدارية الجهوية في حكم مديريات بالإدارة المركزية. كما تعتبر التمثيليات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم في حكم قسم بالإدارة المركزية.

يستفيد رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية من الأجر والتعويضات المخولة لمدير بالإدارة المركزية.

يستفيد الكاتب العام للشؤون الجهوية من الأجر والتعويضات الممنوحة للكاتب العام للعمالة أو الإقليم مقر الجهة.

يستفيد رؤساء التمثيليات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم من التعويضات المخولة لرئيس قسم بالإدارة المركزية.

المادة 45

تحدد اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري برنامجا زمنيا مدققا لاتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ مقتضيات هذا المرسوم، وذلك وفق الآجال المحددة في الفقرة الثانية بعده.

يراعى مبدأ التدرج في توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية المنصوص عليها في الفرع الأول من الباب الرابع من هذا المرسوم، على أن يتم الانتهاء من تفعيل هذا التوزيع في أجل لا يتعدى ثلاث سنوات يبتدى من تاريخ دخول هذا المرسوم حيز التنفيذ.

المادة 46

لا تسري أحكام هذا المرسوم على القطاعات الوزارية المكلفة بالعدل والأوقاف والشؤون الإسلامية وإدارة الدفاع الوطني والإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والقطاعات الوزارية التي لا تتوفر على مصالح لامركزية.

المادة 47

تنسخ ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية أحكام المرسوم رقم 2.93.625 الصادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري.

كما تنسخ، ابتداء من نفس التاريخ، مقتضيات المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية والاتمركز الإداري، المخالفة لمقتضيات هذا المرسوم.

المادة 48

يدخل هذا المرسوم، الذي ينشر بالجريدة الرسمية، حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشره.

تظل أحكام النصوص المتعلقة بإحداث وتنظيم وتحديد اختصاصات المصالح اللامركزية الجاري بها العمل في تاريخ نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية، سارية المفعول إلى حين تعويضها وفق مقتضياتها.

وحرر بالرباط في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018).

الإمضاء : سعد الدين العثماني.

وقعه بالعطف :

وزير الداخلية،

الإمضاء : عبد الوافي لفتيت.

وزير الاقتصاد والمالية،

الإمضاء : محمد بنشعبون.

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح

الإدارة وبالوظيفة العمومية،

الإمضاء : محمد بنعبد القادر.

مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي
للاتمركز الإداري

رئيس الحكومة،

بناء على الدستور، ولا سيما الفصلين 90 و92 منه؛

وعلى المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري،
ولا سيما المادة 20 منه؛

وبإقتراح من وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة
العمومية؛

وبعد المداولة في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019)،

رسم ما يلي :

المادة الأولى

عملاً بأحكام المادة 20 من المرسوم المشار إليه أعلاه رقم 2.17.618، يحدد التصميم الإداري المرجعي للاتمركز الإداري وفق
النموذج المبين في الملحق المرفق بهذا المرسوم.

المادة 2

يسند تنفيذ هذا المرسوم، الذي ينشر بالجريدة الرسمية، إلى وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية والوزير المنتدب لدى
رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، كل واحد منهم فيما يخصه.

وحرر بالرباط في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019).

الإمضاء : سعد الدين العثماني.

وقعه بالعطف :

وزير الداخلية،

الإمضاء : عبد الوافي لفتيت.

وزير الاقتصاد والمالية،

الإمضاء : محمد بنشعبون.

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف

بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية،

الإمضاء : محمد بنعبد القادر.

*

* *

ملحق

نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركز الإداري

القطاع الوزاري :

برسم سنة

1 - المحور الأول : الاختصاصات، ولا سيما منها ذات الطابع التقريبي التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، طبقا لقواعد توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في المواد 14 و15 و16 من المرسوم السالف الذكر رقم 2.17.618

جرد الاختصاصات والصلاحيات والمهام التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى جهة :			جرد جميع الاختصاصات والصلاحيات الموكولة إلى المصالح المركزية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل
السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	

جرد الاختصاصات والصلاحيات والمهام التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى عمالة أو إقليم :			جرد جميع الاختصاصات والصلاحيات الموكولة إلى المصالح المركزية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل
السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	

2 - المحور الثاني : الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تفويض إلى المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة

وعلى مستوى العمالة أو الإقليم

مستوى جهة :			جرد جميع الاختصاصات والصلاحيات الموكولة إلى المصالح المركزية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل
السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	

مستوى عمالة أو إقليم :			جرد جميع الاختصاصات والصلاحيات الموكولة إلى المصالح المركزية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل
السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	

3 - المحور الثالث : توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى

مستوى العمالة أو الإقليم

توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة						
الهيأت (المشتركة/ الخاضعة لأنظمة خاصة ...)	الإدارة المركزية	المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى جهة :				
		السنة الأولى		السنة الثانية		السنة الثالثة
		الوضعية الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضعية الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضعية الحالية

توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم							
المصالح اللامركزية للدولة على مستوى عمالة أو إقليم :						الإدارة المركزية	الهيئات المشتركة/ الخاضعة لأنظمة خاصة)
السنة الأولى		السنة الثانية		السنة الثالثة			
الوضع الحالي	الأهداف المزمع بلوغها	الوضع الحالي	الأهداف المزمع بلوغها	الوضع الحالي	الأهداف المزمع بلوغها		

4 - المحور الرابع: توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى

العمالة أو الإقليم

توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة							
المصالح اللامركزية للدولة على مستوى جهة :						الإدارة المركزية	الموارد المادية
السنة الأولى		السنة الثانية		السنة الثالثة			
الوضع الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضع الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضع الحالية	الأهداف المزمع بلوغها		

توزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى العمالة أو الإقليم							
المصالح اللامركزية للدولة على مستوى عمالة أو إقليم :						الإدارة المركزية	الموارد المادية
السنة الأولى		السنة الثانية		السنة الثالثة			
الوضعية الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضعية الحالية	الأهداف المزمع بلوغها	الوضعية الحالية	الأهداف المزمع بلوغها		

5- المحور الخامس: تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف

تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة

على مستوى جهة في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها

ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف

الهدف رقم 1 :

تحديد مؤشرات قياس نجاعة الأداء لتحقيق هذا الهدف				
المؤشر	وحدة القياس	السنوات		
		السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
المؤشر رقم 1 :				
المؤشر رقم 2 :				
المؤشر رقم 3 :				

الهدف رقم 2 :

تحديد مؤشرات قياس نجاعة الأداء لتحقيق هذا الهدف				
المؤشر	وحدة القياس	السنوات		
		السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
المؤشر رقم 1 :				
المؤشر رقم 2 :				
المؤشر رقم 3 :				

تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة

على مستوى عمالة أو إقليم في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها

ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف

الهدف رقم 1 :

تحديد مؤشرات قياس نجاعة الأداء لتحقيق هذا الهدف				
المؤشر	وحدة القياس	السنوات		
		السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
المؤشر رقم 1 :				
المؤشر رقم 2 :				
المؤشر رقم 3 :				

الهدف رقم 2 :

تحديد مؤشرات قياس نجاعة الأداء لتحقيق هذا الهدف				
المؤشر	وحدة القياس	السنوات		
		السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة
المؤشر رقم 1 :				
المؤشر رقم 2 :				
المؤشر رقم 3 :				

مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها

رئيس الحكومة،

بناء على القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.74 بتاريخ 18 من رمضان 1434 (27 يوليو 2013)، ولا سيما المادة الثالثة منه :

وباقتراح من وزير الداخلية :

وبعد المداولة في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 15 من ربيع الآخر 1436 (5 فبراير 2015)،

رسم ما يلي :

المادة الأولى

ينقسم تراب المملكة إلى اثنتي عشرة (12) جهة.

المادة الثانية

تنسخ وتعوض، طبقا للقائمة الملحقة بهذا المرسوم، قائمة الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الملحقة بالمرسوم رقم 2.97.246 الصادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (17 أغسطس 1997) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة، وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة.

المادة الثالثة

يدخل هذا المرسوم حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ دخول المرسوم المنصوص عليه في المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية حيز التنفيذ.

المادة الرابعة

يسند تنفيذ هذا المرسوم، الذي ينشر بالجريدة الرسمية، إلى وزير الداخلية.

وحرر بالرباط في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015).

الإمضاء : عبد الإله ابن كيران.

وقعه بالعطف :

وزير الداخلية،

الإمضاء : محمد حصاد.

*

* *

قائمة الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها

تسمية الجهة	مركز الجهة	العمالات والأقاليم المكونة للجهة
طنجة - تطوان- الحسيمة	طنجة-أصيلة	طنجة-أصيلة : المضيق-الفنيدق : تطوان : الفحص-أنجرة : العرائش : الحسيمة : شفشاون : وزان.
الشرق	وجدة - أنجاد	وجدة - أنجاد : الناضور : الدريوش : جرادة : بركان : تاويريرت : جرسيف : فجيج.
فاس - مكناس	فاس	فاس : مكناس : الحاجب : إيفران : مولاي يعقوب : صفرو : بولمان : تاونات : تازة.
الرباط- سلا- القنيطرة	الرباط	الرباط : سلا : الصخوريات-تمارة : القنيطرة : الخميسات : سيدي قاسم : سيدي سليمان.
بني ملال- خنيفرة	بني ملال	بني ملال : أزيلال : الفقيه بن صالح : خنيفرة : خريبكة.

الدار البيضاء - سطات	الدار البيضاء	الدار البيضاء : المحمدية : الجديدة : النواصر : مديونة : بنسليمان : برشيد : سطات : سيدي بنور.
مراكش - آسفي	مراكش	مراكش : شيشاوة : الحوز : قلعة السراغنة : الصويرة : الرحامنة : آسفي : اليوسفية.
درعة - تافيلالت	الرشيدية	الرشيدية : ورزازات : ميدلت : تنغير : زاكورة.
سوس - ماسة	أكادير إداوتنان	أكادير إداوتنان : إنزكان أيت ملول : اشتوكة أيت باها : تارودانت : تيزنيت : طاطا.
كلميم - واد نون	كلميم	كلميم : أسا-الزاك : طانطان : سيدي آفي.
العيون - الساقية الحمراء	العيون	العيون : بوجدور : طرفاية : السمارة.
الداخلية - وادي الذهب	وادي الذهب	وادي الذهب : أوسرد.

قائمة المصادر والمراجع

* باللغة العربية:

• المؤلفات:

- محمد الأعرج: - القانون الإداري المغربي، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 106، الطبعة الخامسة، 2019.
- المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 78، الطبعة الأولى 2012.
- القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 66 مكرر، 2010.
- حسن بنخي، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006.
- خالد الناصيري، الإدارة العمومية بين إشكالية المضمون ومتطلبات التجديد، منشورات مجموعة البحث في المجال والتراب، تحت إشراف علي السدجاري، 2000.
- المصطفى قريشي وعماد أبركان، الحكامة الترابية بالمغرب رهان مرهون بين الجهوية المتقدمة واللامركزية الواسع، مطابع الرباط نت، الطبعة الأولى، 2015.
- المصطفى قريشي، ملائمة نظام اللامركزية الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى 2017.
- إدريس البصري، رجل السلطة، مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، منشورات المطبعة الملكية، 1976.
- صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، مطبعة المنشورات الجامعية المغربية، بدون دار النشر، الطبعة الأولى 1993.
- عبد العزيز أشرقي: - الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مطبعة النجاح الجديدة، بدون دار النشر، الطبعة الأولى 2011.
- العامل والمفهوم الجديد للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، بدون دار النشر، الطبعة الأولى 2003.
- الحكامة الجيدة، الدولية، الوطنية، الجماعية، ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام، بدون دار النشر، الطبعة الأولى، 2009.

- إدريس بلمحجوب، المختصر في مهام رجال السلطة، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- بهيجة هسكر، الجماعة المقابلة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 5، الطبعة الأولى، 2010.
- جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية الرباط، منشورات زاوية، الطبعة الأولى 2012.
- جمال خلو، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، الطبعة الأولى، مطبعة طوب بريس الرباط، بدون دار النشر، طبعة فبراير، 2009.
- حميد ابولاس، تدبير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، 2005.
- رشيد لبر، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط، فبراير 2003.
- حبيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70، 2011.
- عبد المولى السعيد، مسار وتحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، نشر وتوزيع somadil، الطبعة الأولى، 2012.
- علي السدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر، الرباط، طبعة 1994.
- كريم لحرش: - الحکامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 2، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2009.
- - القانون الإداري المغرب، مطبعة طوب بريس، 2012.
- محمد اشركي، نظام التنسيق في الإدارة المحلية المغربية، تكامل الخدمات البلدية والاجتماعية ووسائل تمويلها، إصدارات المعهد العربي لإنماء المدن، الجزء الثاني، 1993.
- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون الطباعة والإشهار، فاس، الطبعة الأولى، 2005.

- **محمد براو**، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة، المقومات - الفاعلون - التفاعلات، دراسة مقارنة مركزة، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، مطبعة دار القلم الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- **محمد بوجيدة**، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، الطبعة الأولى، 2008.
- **محمد لحموشي**، المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب، مطبعة إقرأ، الناظر، الطبعة الأولى، 2007.
- **محمد وليد لعبادي**، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1998.
- **ميشيل روسي**، المؤسسات الإدارية المغربية، تعريب، إبراهيم الزباني بالتعاون مع المصطفى أجدا ونور الدين الراوي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1993.
- **نجيب جيري** - الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية - دراسة تحليلية ونقدية -، منشورات مجلة الحقوق المغربية، مطبعة المعاريف الجديدة، الرباط، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى، 2012.
- اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية - دراسة نقدية لأنظمة رقابة المشروعية على المالية المحلية، منشورات مجلة الحقوق، دار نشر المعرفة، الرباط، 2018.
- **نصير مكاوي**، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2011.
- **علي بولريج**، الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب، أطو بريس للطباعة والنشر، طنجة، الطبعة الأولى، 2012.
- **محمد حنين**، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2007.
- **علي الخلايلة محمد**، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، مطبعة دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى، 2009.
- **عبدالمجيد اسعد**، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991.
- **محمد يحيا**، المغرب الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة وراق سبارطيل، طنجة، 2015.
- **رشيد ملوكي**، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب (السياقات والوظائف والأبعاد)،

مطبعة الأمنية، الرباط، 2017.

➤ **سعيد نازي**، الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، سلسلة البحث الأكاديمي، مطبعة الأمنية، الرباط، العدد 14، الطبعة الأولى، 2016.

• الأطروحات والرسائل:

❖ **آمنة حطان**، أسس الإصلاح الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، 2008-2009.

❖ **خالد الغازي**، الفكر الإداري الحسني، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1998-1999.

❖ **رشيد السعيد**، مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2001-2002.

❖ **سعيد الميري**، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويشي، الرباط، 2006-2007.

❖ **سعيد جفري**، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب: محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، 1997-1998.

❖ **الطاهر فرحان**، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2001-2002.

❖ **عبد الجليل عمرانة**، مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2008-2009.

❖ **عبد الكريم بخنوش**، التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة، ملخص أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2000-2001.

- ❖ **عبد الواحد مبعوث**، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 1999-2000.
- ❖ **العربي الغمري**، تحديث الإدارة التربوية للدولة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2003-2004.
- ❖ **عماد أبركان**، نظام الرقابة على الجماعات التربوية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2014-2015.
- ❖ **محمد راجي**، عدم التركيز الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2001-2002.
- ❖ **مفتاح عزيزي**، اللامركزية، من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2000-2001.
- ❖ **الشريف الغيوي**، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، 2002-2003.
- ❖ **عادل تميم**، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية، على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبدالمالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2015-2016.
- ❖ **بوزكري زهير**، الإدارة الجهوية في أفق الجهوية الموسعة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2010 - 2011.
- ❖ **سميرة بوقاويت**، تدبير الاستثمارات في إطار سياسة اللامركزية واللامركز بالمرکز بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، 2011-2012.
- ❖ **عبدالحق الطالب**، مؤسسة العامل أو الوالي بين المركزية وعدم التركيز دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2003 -

- ❖ **محمد أهل بوبكر**، رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2011-2012.
- ❖ **أحمد قيوضي**، العلاقة بين الإدارة المركزية والمرافق الخارجية، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1976-1977.
- ❖ **محمد مجيدي**، الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل -دراسة مقارنة-، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 1997-1998.
- ❖ **الناجم العماري**، عدم التركيز الإداري بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2002-2003.
- ❖ **إدريس الأزهري**، الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط. 1999-2000.
- ❖ **عبد الحق المرجاني**، الجهوية ووسائل تمويلها، رسالة لنيل دبلوم السلك الثالث للمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 1987.
- ❖ **صالح المستف**، الإدارة المحلية والجهوية والتنمية بالمغرب، رسالة دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 1998 - 1999.
- ❖ **محمد قيسي**، التجربة الجهوية بالمغرب ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2005-2006.
- ❖ **الناجم العماري**، عدم التركيز الإداري بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء 2006 - 2007.
- ❖ **سيد أحمد عبد الدائم**، مؤسسة العامل على ضوء المفهوم الجديد للسلطة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2007-2008.
- ❖ **عادل الساخي**، الجهة بالمغرب والاندلس الألماني-دراسة مقارنة-، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول،

سطات، 2006-2007.

❖ **عبد الفتاح البجيوي**، مؤسسة العامل ونظام الحكامة المحلية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، 2006-2007.

❖ **محمد زكرياء البريكي**، مؤسسة العامل بين المركزية والوظيفة التنموية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2007-2008.

❖ **محمد سلواني**، دور المراكز الجهوية للاستثمار في خلق المقاولات، دراسة حالة جهة الشاوية ورديغة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية، جامعة الحسن الأول، سطات، 2006-2007.

❖ **أنيس حوطش**، حتمية التحديث الإداري بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة 1999-2000.

❖ **عبد الله كميّش واشنيور حسن**، تطور مفهوم الإصلاح الإداري بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة، 1999-2000.

❖ **رشيد مليجي**، الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء المناظرة الوطنية الأولى، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، اكادال، 2001-2002.

❖ **فاطمة الزهراء دريسنك**: "المغادرة الطوعية من العمل في الوظيفة العمومية مساهمة تحليلية في المنطلقات والتداعيات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة البحث والتكوين في علم السياسة والقانون الدستوري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، 2007-2008.

❖ **محمد سلواني**، دور المراكز الجهوية للاستثمار في خلق المقاولات، دراسة حالة جهة الشاوية ورديغة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية، جامعة الحسن الأول، سطات، 2006-2007.

❖ **سيد احمد عبدالدائم**، مؤسسة العامل على ضوء المفهوم الجديد للسلطة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي الرباط، 2007 - 2008.

❖ **عبدالرحمان اضاوي**، جدلية الأمنيوالتنموي في وظيفة العامل، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا

المعمقة في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، 1999-2000.

- ❖ **سمية باني،** الجهوية الموسعة وخيار الحكم الذاتي، رسالة لنيل دبلوم الماستر قانون عام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، 2009-2010.
- ❖ **المصطفى قريشي،** الجهوية المتقدمة، المسار-الرهانات-الآفاق، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2011-2012.
- ❖ **فاطمة الزهراء بنحمزة،** مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2011-2012.
- ❖ **عبدالصمد الركيك،** آفاق الجهوية المتقدمة بالمغرب بين اللامركزية الجهوية واللامركزية الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، 2011-2012.
- ❖ **عماد ابركان،** اللامركزية الإدارية بالمغرب ومتطلبات التحديث، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2010-2011.
- ❖ **عادل تميم،** إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2008-2009.
- ❖ **محمد الصابري،** مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة، شهادة الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس السويسي 2011-2012.

• المقالات:

- ✚ **إبراهيم زيان،** - قانون الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 45، (عدد خاص بالجهة، جهة الدار البيضاء الكبرى)، 2001.
- نظام اللامركزية ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "الجهوية بالمغرب، المسار، الرهانات والآفاق"،

- ✚ **أحمد درداري**، دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 27، أبريل-يونيو، 1999.
- ✚ **أحميدوش مدني**، نحو إرساء لامركزية الرقابة العليا على الأموال العمومية من خلال محاكم جهوية، منشورات م.م.إ.م.ت.، عدد مزدوج 51-52، يوليو-أكتوبر، 2003.
- ✚ **إدريس سدود**، أي تقسيم جهوي للمغرب، م.م.إ.م.ت.، عدد مزدوج 7-8، أبريل/شتتبر 1994.
- ✚ **إدريس لكريني**، الجهوية والديمقراطية، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان الجهوية بالمغرب، المسار، الرهانات والآفاق، عدد مزدوج 17-18/2011.
- ✚ **الحسن الوزاني الشاهدي**، الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 52، 2006.
- ✚ **حنان القادري**، المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 01، يناير 2012.
- ✚ **رجاء التازي**، المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 52، 2006.
- ✚ **رشيد السعيد**، الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6 الطبعة الأولى 2010.
- ✚ **رشيد لبكر**، رهان التنمية في مسار الجهوية بالمغرب، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب، عدد مزدوج 13-14، 2010.
- ✚ **سعيد جفري**، الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6، الطبعة الأولى، 2010.
- ✚ **الشريف الغيوي**، الجهة، المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006.
- ✚ **عبد الجبار عراش**، الآفاق المستقبلية للمسلسل الجهوي بالمغرب الجهوية السياسية بين مقومات الدولة الموحدة ومتطلبات الهيكلية الفيدرالية، الجهة الجهوية والتنمية الجهوية، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 8، 1996.
- ✚ **عبد الحق المرجاني**، الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 7-8، أبريل/شتتبر 1994.

- ✚ **عبد الرحمان شحشي**، الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد 6، 2010.
- ✚ **عبد الرزاق العكاري**، مفارقات إصلاح الإدارة بالمغرب، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 72-73، 2007.
- ✚ **عبد العزيز الخبشي**، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 50، 2003.
- ✚ **عبد العزيز الرماني**، الإصلاح الإداري بالمغرب أربعون سنة من المشاريع والوعود، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 38-39، 2001.
- ✚ **عبد الغاني الشاوي**، الجهة كـمجال لتطبيق الحكامة الجيدة، م.م.إ.م.ت. عدد مزدوج 90-91، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط. 2010.
- ✚ **عبد الغني اعبيزة**، - استراتيجيات تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 87-88، 2009.
- التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالمغرب، م.م.إ.م.ت.، يوليوز أكتوبر، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 81-82، 2008.
- منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001.
- ✚ **عبد الكبير يحيا**، - تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 84، الطبعة الأولى، 2010.
- تقطيع التراب في خدمة مشروع الجهوية الموسعة، م.م.إ.م.ت.، عدد 89، 2009.
- ✚ **عبد الكريم بخنوش**، - التفويض وانعكاساته على فعالية النشاط الإداري، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 8، 2007.
- اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 66-67، 2006.
- عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، م.م.إ.م.ت. سلسلة

مواضيع الساعة، عدد 52، 2006.

- موظفو وأعوان المصالح غير الممركزة بين سلطة العامل وسلطة الوزير،

منشورات م.م.إ.م.ت.، عدد مزدوج 57-58، 2004.

عبد الله إدريسي، منطلقات من أجل إصلاح البنيات الإدارية المحلية، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية، الرباط، عدد 6، 1996.

عبد الله حارسي، "مشاريع إصلاح اللامركزية واللامركزي الإداري وغاية تحقيق التنمية"، منشورات مجلة طنجيس، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، العدد 3، 2003.

عبد الله شنفر، الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، م.م.إ.م.ت.، مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 9، 2000.

عبد النبي ضريف، سياسة التدبير الجهوي من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 1، 2012.

عثمان الزباني، مستقبل الملكية في النظام السياسي المغربي، مقارنة استشرافية في ظل التحولات الجيوسياسية وفروض الديمقراطية، منشورات مجلة وجهة نظر، العدد 59، 2014.

علي أمجد، الموارد المالية والبشرية للجهة، مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 74، 2007.

عماد أبركان، نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحکامة الترابية، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحکامة الجيدة"، عدد مزدوج 29-2015، 30.

فاطمة البورقادي وأمال كنان، تطور الجهة بالمغرب، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 8، 1996.

فؤاد القاضي، دوافع وأبعاد التقسيم الترابي، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 10، 1995.

كريم لحرش، الجهوية الموسعة أي مستقبل للحکامة الترابية بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، بعنوان الجهوية الموسعة بالمغرب، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2010.

محمد أبوبثينة، أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 32، 2000.

محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 94، الطبعة الأولى، 2013.

- ✚ **محمد الشطون**، التدبير المالي بالمغرب سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "حكمة عمومية وتنمية مستدامة"، عدد مزدوج 15-16/2011.
- ✚ **محمد اليعكوبي**:- الديمقراطية الإدارية في المغرب، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 61، 2005.
- مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 71، (عدد خاص)، 2011. بالمغرب، المسار، الرهانات والآفاق"، عدد مزدوج 17-18/2011.
- ✚ **محمد أنور**، الجهة والاستثمار، أية ازدواجية وأية حصيلة؟، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 74، 2007.
- ✚ **محمد بوجيدة**، الجهة وعلاقتها مع السلطات المحلية والجماعات المحلية الأخرى وهيئاتها، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 26، 1999.
- ✚ **محمد زين الدين**، الجهوية المتقدمة وسؤال النخب السياسية، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "الجهوية بالمغرب، المسار، الرهانات والآفاق"، عدد مزدوج 17-18-2011.
- ✚ **محمد يحيى**، التطور الإداري بالمغرب، الجماعات المحلية نموذجاً، حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة"، منشورات م.م.إ.م.ت.، عدد مزدوج 90-91، 2010.
- ✚ **المصطفى القاسمي**، الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان "حكمة عمومية وتنمية مستدامة"، عدد مزدوج 15-16/2011.
- ✚ **المصطفى بلقزبور**، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- ✚ **المصطفى قريشي**:- الجماعات الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد تحت عنوان "الحكمة الترابية من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي"، العدد 31/30، السنة 11، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، 2015.
- الجهوية المتقدمة ورش مفتوح للحكمة الترابية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد تحت عنوان "الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية"، العدد 30/29، السنة 11، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.

✚ **منية بلمليح**، - الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، منشورات م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 71، (عدد خاص)، 20

- **الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب**، م.م.إ.م.ت.، عدد 91، 2010-2011

- **ادارة القرب في المغرب بين اكرهات الواقع ومتطلبات الإصلاح**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد مزدوج 134/135 : غشت 2017

✚ **المهدي بنمير** : - **التنظيم الجهوي بالمغرب**، دراسة تحليلية للقانون رقم 47/96 المتعلق بتنظيم الجهات، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، عدد 6، 1997.

- **الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية**، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، من إصدارات م.م.إ.م.ت.، مطبعة وليلي مراكش، الطبعة الأولى، 2010.

✚ **مولاي إدريس الحلابي الكتاني**:- **الإصلاح الإداري**، أية أفاق؟، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 64، 2005.

- **تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية واللاتركيز**، م.م.إ.م.ت.، العدد 32، 2002.

✚ **نجيب جبري** : - **مستقبل التنمية المحلية بالمغرب**، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد تحت عنوان "السياسة الاقتصادية وأفاق التنمية بالمغرب"، عدد مزدوج 13-14-2010 - **إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، منشورات م.م.إ.م.ت.، العدد 104، 2012.

✚ **نصروي الشرقي وعبد الرحمان شحشي**، **الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السميائي والتحليل السياسي**، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6، الطبعة الأولى، 2010.

✚ **عبد الحق المرجاني**، **الجهوية في بعض الدول المتقدمة وواقعها وآفاقها في المغرب**، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 7 و8، 1994،

- ✚ **عبد الغاني الشاوي**، الجهة كـمـجال لتطبيق الحـكـامة الجـيـدة، م.م.إ.م.ت عدد مزدوج 90-91، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، 2010
- ✚ **رشيد لبكر**، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط، فبراير 2003
- ✚ **إدريس لكريني**، الجهوية والديمقراطية، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 17-18، 2011.
- ✚ **عبد الكبير يحيا**، الجهوية والديمقراطية: أية علاقة؟، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "دراسات" عدد 99. 100 يوليو-أكتوبر، 2011.
- ✚ **سعيد جعفري**، الجهوية الموسعة بالمغرب: خارطة طريق ملكية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 6، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- ✚ **محمد احجام**، دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017.
- ✚ **عماد أبركان**، القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحـكـامة الترابية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017.
- ✚ **عبد اللطيف بروحو**، المرافق العمومية المحلية بين التدبير المفوض وشركات التنمية المحلية، منشورات م م م ا م ت العدد 104، 2012.
- ✚ **الشريف الغيوي**، الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006.
- ✚ **الطالب بوياء العنين**، الجهوية كخيار استراتيجي لمعالجة الإشكالات التنموية والسيادية، مقال منشور بسلسلة اللامركزية المحلية، العدد 6، الطبعة الأولى، 2010
- ✚ **أحمد المالك**، المغرب وتجربة الانتقال الديمقراطي في إسبانيا: الدروس المستفادة، جريدة دفاتر سياسية، العدد 60، 2004.
- ✚ **عبد الغني اعبيزة**، منطلقات أولية لإعادة تنظيم البنيات الإدارية وعدم التركيز الإداري، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، 2001.
- ✚ **عبد الكريم بخنوش**:- اللاتركيز الإداري ودوره في الرفع من مستوى التدبير الإداري، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 66-67، 2006.
- عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، م.م.إ.م.ت سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006.

- ✚ **إدريس سدود**، أي تقسيم جهوي للمغرب ؟، م.م.إ.م.ت، عدد مزدوج 7-8، أبريل/ شتتبر 1994،
- ✚ **مولاي محمد البوعزاوي**، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الاكاديمي 6، مطبعة الامنية، الطبعة الاولى، 2015.
- ✚ **الشريف الغيوي**، إدارة القرب: آلية للتضامن الترابي.، مساهمة في كتاب إدارة القرب: المفهوم والانعكاسات. م.م.إ.م.ت، الطبعة الأولى، 2006.
- ✚ **محمد اليعكوبي**، الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17 . 18 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011.
- ✚ **منية بنلمليح**، الاستراتيجيات الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب: من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية، م.م.إ.م.ت، العدد 117- 118، 2014.
- ✚ **نجيب الحجيوي**، مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، حوارات، العدد 1، 2015.
- ✚ **بجيعة العربي**، ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: أي دور للولاة/ العمال من خلال الدستور؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29 . 30، 2015
- ✚ **صالح لمستف**، التطور الإداري في افق الجهوية بالمغرب، من المركزية الى اللامركزية، مطبعة دار النشر، الدار البيضاء، 1989.
- ✚ **كريم لحرش**، دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحکامة الترابية، نحو تصور جديد لحکامة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب، منشورات سلسلة اللامركزية والادارة الترابية، العدد 19، 2012.
- ✚ **عبدالله شنفر**، الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيو قانونية وتحليلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات واعمال جامعية"، عدد 11، 2001.
- ✚ **محمد بوجيدة**، تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية"، الطبعة الأولى، عدد 78، 2008.
- ✚ **الحسن الوزاني الشاهدي**: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 52 ، 2006.

- ✚ الشريف الغيوي، "الجهة، المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار"، منشورات م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، 2006
- ✚ احمد درداري، "توابع وأبعاد النظام الجهوي في المغرب"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 27، ابريل/يونيو 1999،
- ✚ محمد أبو بثينة، "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، منشورات م.م.إ.م.ت، العدد 32، ماي-يونيو، 2000
- ✚ مولاي إدريس الحلابي الكتاني، "تأملات بشأن تحديث الإدارة العمومية المغربية بين المركزية واللامركزية"، م.م.إ.م.ت، العدد 32، 2002،
- ✚ مولاي إدريس الحلابي الكتاني، "الإصلاح الإداري، أية أفاق؟"، م.م.إ.م.ت، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 2005، 64.
- ✚ عبدالله المتوكل، "الإدارة المركزية بالمغرب، م م إ م ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 12، 1999.
- ✚ عبدالله بروحو، "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية" م م إ م ت ، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 70
- ✚ المصطفى بلقزبور، "توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟" السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011
- ✚ كريم لحرش، "الحكامة المحلية بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، العدد: 2، مطبع قطوب بريس، الرباط ، الطبعة الاولى، 2009
- ✚ إبراهيم زيان، "نظام اللامركزية ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، منشورات م.م.ف.س.ق، تحت عنوان، الجهوية بالمغرب، المسار، الرهانات والأفاق، عدد مزدوج 17-2011/18
- ✚ بهيجة هسك، الجماعة المقابلة بالمغرب (الأسس، المقومات والرهانات)"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 5 ، الطبعة الأولى، 2010
- ✚ طارق ألتاتي، "الحكامة الحزبية بالمغرب"، م.م.ف.س.ق.، العدد 8، 2008
- ✚ عبدالله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة، مراكش، الطبعة الأولى 2015.

- ✚ **عبد اللطيف بكور وحسنة كجي**، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، م.م.إ.م.تعدد مزدوج 16 و 15، 2016.
- ✚ **رجاء التازي**، "المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب"، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، العدد 52، 2006
- ✚ **عماد أبركان**، نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان، الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، عدد مزدوج 29-30، 2015.
- ✚ **فتيحة بشطاوي**، الحكامة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، منشورات م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان، السياسة الاقتصادية وأفاق التنمية بالمغرب، عدد مزدوج 13-14، 2010.
- ✚ **عبد النبي ضريف**، سياسة التدبير الجهوي من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتطورة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 1، يناير 2012.
- ✚ **محمد الشطون**، التدبير المالي بالمغرب سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة، م.م.ف.س.ق.، تحت عنوان، حكمة عمومية وتنمية مستدامة، عدد مزدوج 15-16 / 2011،
- ✚ **محمد أنور**، "الجهة والاستثمار، أية ازدواجية وأية حصيلة"، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد 74، ماي-يونيو 2007،
- ✚ **عبد الغني اعبيزة**، "إستراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب"، م.م.إ.م.ت.، مطبعة دار النشر المغربية الرباط، عدد مزدوج 87-88 يوليوز / أكتوبر 2009،
- ✚ **احمد اجعون**، التنظيم الإداري المغربي بين اللاتركيز واللامركزية، م.م.إ.م.ت.، سلسلة مؤلفات وإعمال جامعية العدد، 96، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2013
- ✚ **عبد الرفيغ زعنون**، الآفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري، مقال منشور ب م.م.إ.م.ت.، العدد 141، 2018،
- ✚ **جواد النواحي**، جودة المؤسسات والفعالية الاقتصادية قراءة في أداة الإدارة المغربية م.م.س.ع، العدد 16، 2015.
- ✚ **كريم عكا**، ميثاق اللاتمرکز المتمركز. مجلة الحوار المتمدن، العدد 6186، 2019.
- ✚ **عماد ابركان**، نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان: "الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة"، عدد مزدوج 30 و 29، 2015.

- ✚ **فتيحة بشطاوي**، الحكامة والتنمية مثال منظومة الرقابة والتدقيق على الصعيد المحلي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان " السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب"، عدد مزدوج 14 و 13، 2010.
- ✚ **ايمان الداودي**، الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 108، 2013.
- ✚ **المكي السراجي**، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 111، 2013.
- ✚ **عبد الرفيق زعنون**، الآفاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 141، 2018.
- ✚ **كريم لحرش**، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11 و 12، بعنوان "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011.
- ✚ **غزلان بوعبدلي**، ميثاق اللاتمرکز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص، رقم 15، 2019.
- ✚ **عبدالفتاح لبجيوي**، مؤسسة الوالي والعمال وآفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، الطبعة الأولى، منشورات م.م.إ.م.ت، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014.
- ✚ **عماد أبركان**، الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية، مجلة مسالك، عدد 31 و 30، 2015.
- ✚ **محمد بنيحي**، الدليل القانوني لرجال السلطة الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير 2002 .
- ✚ **المكي السراجي**، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، منشورات م م ا م ت، عدد مزدوج 97 و 98، 2011.
- ✚ **عماد أبركان**، الولاية والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية، مجلة مسالك، العدد 30 و 29، 2015.
- ✚ **منية بنلمليح**، التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، عدد 113، 2016.

- ✚ **الحسين أريب،** السياسة الجهوية دراسة تحليل ومقارنة، منشورات ايدجيل، الرباط، 2001.
- ✚ **كريم لحرش،** الجهوية المتقدمة بالمغرب، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، عدد مزدوج 11 و12 طوب بريس، 2011.
- ✚ **عبدالحق بلفقيه،** قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات مجلة مسالك العدد 33 - 34، 2015.
- ✚ **-إبراهيم الزيتوني،** رهانات وأفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك، العدد 33 - 34، 2015.
- ✚ **رضوان زهرو،** التدبير الحر للشأن الترابي، مجلة مسالك، العدد 33 - 34، 2015،
- ✚ **راشيد الخلافي،** الجهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية، دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الاسبانية م م ا م ت، العدد 127، 2019.
- ✚ **سعيد المرجاني،** دور الجماعات الترابية في تحقيق التنمية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011، مجلة المنارة، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، عدد 22، 2018 .
- ✚ **المصطفى قريشي،** الجهوية المتقدمة ورش مفتوح للحكامة الترابية، مجلة مسالك، العدد 30 - 29، 2015.
- ✚ **عبدالواحد الخمال،** "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية: قوة التراب أم إعادة إنتاج للمركزي؟" م م ا م ت، العدد 147، 2019.
- ✚ **يونس مليح،** الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك، العدد 30 و29، 2015
- ✚ **الحسين المكحول،** قراءة في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري" م م ا م ت، العدد 147، 2019.
- ✚ **أمنية ركلمة،** مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وفاق التطوير، مجلة مسالك، العدد 29 و30، 2015.
- ✚ **بجيعة العربي،** ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية: اي دور للولاة/العمال من خلال الدستور؟ مجلة مسالك، العدد 30 و29، 2015.
- ✚ **رضوان زهرو،** الجهوية والأحزاب السياسية، مجلة مسالك، العدد 31 و32، 2015.
- ✚ **سيدي مولاي احمد عيلا،** النموذج الجهوي بالمغرب بين السياسة والقانون، مجلة مسالك، العدد 31 و32، 2015.

عبدالجبار المراكشي و خليل اللواح، واقع المراكز الجهوية للاستثمار، م م ا م ت، العدد 147، 2019.

العربي بجيجة، في نقد النموذج التنموي للأقاليم الصحراوية، مجلة مسالك، العدد 31 و 32، 2015.

• تقارير ومنشورات ودراسات:

- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة"، منشورات م.م.إ.م.ت.، «سلسلة نصوص ووثائق»، العدد 241، سنة 2011.
- المغرب الممكن، تقرير الخمسينية، "الحكمة والتنمية التشاركية"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء المغرب، طبعة 2006. منشورات م.م.إ.م.ت.
- الجهات والجهوية في القانون المغربي والقانون المقارن، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 225، 2010.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015،

• المناظرات والندوات والملتقيات والأيام الدراسية:

- أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، بشراكة مع كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، طبع مؤسسة هانس سايدل الألمانية، أيام 26-27 أبريل 2013.
- أشغال اليوم الدراسي الذي نظّمته مؤسسة علال الفاسي والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حول موضوع "النظام الجهوي بالمغرب، واقع وأفاق"، بتاريخ 26 فبراير 2005، منشورات م م ن ق س، عدد خاص، السنة الرابعة 2005.
- اللامركزية وعدم التركيز، "أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية"، الدار البيضاء 19-21 أكتوبر 1998، منشورات م.م.إ.م.ت. سلسلة نصوص ووثائق، العدد 25 -1999.
- ملف خاص لأشغال اليوم الدراسي الذي نظّمته م.م.إ.م.ت.، بمساهمة مؤسسة هانس سايدل الألمانية حول، ((المدونة الجديدة للانتخابات، بين فعالية أنماط الاقتراع وتجديد النخب المحلية))، يوم الجمعة 16 ماي 2003 بفندق صوفيتال - ديوان - الرباط، منشورات م.م.إ.م.ت.، عدد مزدوج 51-52، يوليوز -أكتوبر 2003.

- **المملكة المغربية، وزارة الداخلية، ملتقى الجماعات المحلية 2006 "حكمة المدن" تنمية المدن** مواطنة ومسؤولية، وثيقة مساهمة لإثراء نقاش المشاركين في ملتقى الجماعات المحلية 2006.
- **المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، "الإدارة المغربية وتحديات 2010"،** مناظرة منشورة من قبل المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 195، سلسلة "نصوص ووثائق"، 2008.
- **الندوة الدولية المنظمة من طرف كلية الحقوق بالقنيطرة، والمجلة المغربية للسياسات العمومية،** وجهة الغرب الشراردة، ومؤسسة فريدريش نومان، بمدينة القنيطرة يومي 17-18 أبريل 2010، حول موضوع "الجهورية والتنمية، الرهانات والأفاق"، منشورات م م س ع، عدد 6، خريف 2010.
- **اللامركزية وعدم التركيز، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء** 19-21 أكتوبر 1998، منشورات م.م.إ.م. تسلسلة نصوص ووثائق، العدد 25 -1999،
- **المملكة المغربية، وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة** للتنمية، **أشغال الأيام الدراسية حول عدم التركيز الإداري** تاوانات - خميسات - سطات - الرباط في إطار البرنامج الوطني لتحديث القدرات التدبير للإدارة، أشغال المدرسات رقم 3 مايو/ يونيو 1998،
- **إبراهيم اولتيت:** "بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011"، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 26 و 27 أبريل 2013، تحت عنوان "الجهوية في الدول المغربية: أية آفاق؟"، إشراف أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، 2014 الرباط
- **محمد بوجيدة:** "اختصاصات الجهة كجماعة ترابية على ضوء الدستور المغربي لسنة 2011،" أشغال الايام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 26 و 27 أبريل 2013، تحت عنوان "الجهوية في الدول المغربية أية آفاق؟"، إشراف أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014
- **مداخلة رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني حول "النقائبة السياسات العمومية وأثرها على** تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية" بمجلس المستشارين في إطار الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العمومية طبقا للمادة 100 من الدستور بتاريخ 2 غشت 2017

▪ اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة " وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية،
مجلس النواب، 28 نونبر 2017

▪ ندوة سياسية نظمها شبيبة العدالة والتنمية بوجدة تحت عنوان "مغرب ما بعد 2011 الواقع
السياسي والحقوقى والقانوني بتاريخ الأحد 24 نونبر 2013 بمركز الدراسات والبحوث
الإنسانية بوجدة.

• الخطب والرسائل الملكية:

- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، انبعاث أمة، الجزء 52، القسم
الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2007.
- خطاب الذكرى 15 لعيد العرش 30 يوليو 2014.
- خطاب الملك في الذكرى 52 لثورة الملك والشعب. انبعاث أمة، الجزء 50 القسم الثاني، المطبعة
الملكية، الرباط، 2005.
- خطاب الملك محمد السادس، بمناسبة الذكرى الأولى لعيد العرش، 30 يوليو 2000، انبعاث
أمة، الجزء 45، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2000.
- خطاب الملك الحسن الثاني بأرفود 22 مارس 1974. انبعاث أمة، الجزء 19، المطبعة الملكية،
الرباط، 1974.
- خطاب الملك الحسن الثاني بأسفي 9 أكتوبر 1963. انبعاث أمة، الجزء 8، المطبعة الملكية، سنة
1963.
- خطاب الملك الحسن الثاني بخريكة 7 ماي 1972. انبعاث أمة، الجزء 17، المطبعة الملكية،
الرباط، 1972.
- خطاب الملك الحسن الثاني بفاس 24 أكتوبر 1984. انبعاث أمة، 29، المطبعة الملكية، الرباط،
1984.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة اجتماع المجلس البلدي بأسفي بتاريخ 09 أكتوبر 1963.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة الذكرى 35 لعيد العرش، 3 مارس 1996، انبعاث أمة، الجزء
41، 1996، المطبعة الملكية الرباط.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد الشباب بالرباط، في 8 يوليوز 1973 انبعاث أمة، الجزء
18، المطبعة الملكية، الرباط، 1973.

- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش الرباط 3 مارس 1997. انبعاث أمة، الجزء 42، المطبعة الملكية، الرباط، 1974.
- خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليو 2006. انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006.
- خطاب الملك بمناسبة الذكرى العاشرة لعيد العرش 30 يوليو 2009. انبعاث أمة، الجزء 54، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2009.
- خطاب الملك محمد السادس الملقى بمناسبة تتصيب اللجنة الاستشارية للجهوية ليوم 3 يناير 2010، منشورات م.م.إ.م.ت.، «سلسلة نصوص ووثائق»، العدد 241، 2011.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، انبعاث أمة، الجزء 52، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2007.
- خطاب الملك محمد السادس حول المفهوم الجديد للسلطة، انبعاث أمة، الجزء 44، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 1999.
- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، يوم الجمعة 11 أكتوبر 2013 بمقر البرلمان.
- خطاب الملك محمد السادس، الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير، سنة 2006، انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006.
- خطاب الملك محمد السادس، الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير، سنة 2006، انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006.
- خطاب الملك محمد السادس، بالرباط بمناسبة عيد العرش، لسنة 2000، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2000.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 57 لثورة الملك والشعب 20 غشت 2011.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة عشرة لعيد العرش 2013.
- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش بفاس في 30 يوليوز 2008. انبعاث أمة، الجزء 53 القسم الثاني.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الخامسة لعيد العرش 30 يوليوز 2004 انبعاث أمة، الجزء 49، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2004.

- رسالة الملك الحسن الثاني إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام، في شأن اللامركزية واللاتركيز، المؤرخة في 19 نوفمبر 1993، ملحقات أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية حول اللامركزية وعدم التركيز.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، الصادر بتاريخ 24 شوال 1422 الموافق ل 9 يناير 2002، ج ر عدد 4970، الصادرة بتاريخ 3 ذي القعدة 1422 الموافق ل 17 يناير 2002.
- الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب، 20 غشت 2003.
- الرسالة الملكية الى اللقاء الوطني حول إعداد التراب الوطني الأربعاء 26 يناير 2000، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الأول، المطبعة الملكية، الرباط، 2000
- الخطاب الملكي بمناسبة الرسالة الملكية الموجهة إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام، بتاريخ 19 نوفمبر 1993 انبعاث أمة، الجزء 38، المطبعة الملكية، الرباط، 1993.
- خطاب الملك الحسن الثاني بآسفي 9 أكتوبر 1963، انبعاث أمة، الجزء الثامن، المطبعة الملكية، سنة 251.
- خطاب الملك الحسن الثاني بخريبكة 7 ماي 1972، انبعاث أمة، الجزء السابع عشر، المطبعة الملكية، الرباط، 1972.
- خطاب الملك الحسن الثاني بأرفود 22 مارس 1974، انبعاث أمة، الجزء التاسع عشر، المطبعة الملكية، الرباط، 1974.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش الرباط 3 مارس 1997. انبعاث أمة، الجزء 42، المطبعة الملكية، الرباط، 1974.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة الذكرى 35 لعيد العرش، 3 مارس 1996، انبعاث أمة، الجزء 41، 1996، المطبعة الملكية الرباط.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة عيد العرش الرباط 3 مارس 1997. انبعاث أمة، الجزء 42، المطبعة الملكية، الرباط، 1974.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في مراكش يوم 6 نوفمبر 2008، انبعاث أمة، الجزء 53، القسم الثاني.

- مقتطف من نص الخطاب الملكي، بمناسبة تسليم الظهائر الشريفة إلى العمال، الرباط 19 دجنبر 1955، أورده عبد الرحمان جمجمة، الإدارة اللامركزية مع اللاتمرکز وسياسة القرب، في الخطاب والنشاط الملكي من محمد الخامس إلى محمد السادس، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، الطبعة الأولى 2004.
- مقتطف من الرسالة الملكية إلى اللقاء الوطني حول إعداد التراب الوطني الأربعاء 26 يناير 2000، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الأول، المطبعة الملكية، الرباط، 2000.
- خطاب الذكرى الأولى لعيد العرش، انبعاث أمة، الجزء 45، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2000.
- خطاب الملك بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، 9 يناير 2002. انبعاث أمة، الجزء 47، القسم الأول، المطبعة الملكية، الرباط، 2002.
- خطاب الملك بمناسبة الذكرى السابعة لعيد العرش 30 يوليو 2006. انبعاث أمة، الجزء 51، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2006.
- خطابه الملك بمناسبة الذكرى الخامسة لعيد العرش 30 يوليو 2004 انبعاث أمة، الجزء 49، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2004.
- نص الخطاب، الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة، في 3 يناير 2010، بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية. <http://www.maroc.ma/NR/exeres/>
- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، الصادر بتاريخ 24 شوال 1422 الموافق ل 9 يناير 2002، ج.ر. عدد 4970، الصادرة بتاريخ 3 ذي القعدة 1422 الموافق ل 17 يناير 2002.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، الصادر بتاريخ 24 شوال 1422 الموافق ل 9 يناير 2002، ج.ر. عدد 4970، الصادرة بتاريخ 3 ذي القعدة 1422 الموافق ل 17 يناير 2002.
- خطاب الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة، يوم الجمعة 11 أكتوبر 2013 بمقر البرلمان.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2008، الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى العاشرة لعيد العرش 31 يوليو 2010.

- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 57 لثورة الملك والشعب 20 غشت 2011، الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء 6 نونبر 2015.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الرابعة عشرة لعيد العرش 2013.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى السابعة عشرة لعيد العرش 2018.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثامنة عشرة لعيد العرش 2019.

• النصوص القانونية:

• الدساتير:

- ☞ **دستور 1962**، الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف الصادر يوم الجمعة، في 17 رجب 1382 موافق 14 دجنبر 1962، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر، الصادرة في 22 رجب 1382، الموافق ل 19 دجنبر 1962، ص 2993.
- ☞ **دستور 1970**، الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.70.177، الصادر بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390، الموافق ل 31 يوليوز 1970، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3013 مكرر، الصادرة في 28 جمادى الأولى 1390 موافق فاتح غشت 1970، ص 1930.
- ☞ **دستور 1972**، الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.72.061، الصادر بتاريخ 23 محرم 1392، الموافق ل 10 مارس 1972، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3098، الصادرة بتاريخ 28 محرم 1392، موافق 15 مارس 1972، ص 626.
- ☞ **دستور 1992**، الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.92.155، الصادر في 11 ربيع الآخر 1413، الموافق ل 9 أكتوبر 1992، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172، الصادرة في 16 ربيع الآخر 1413، موافق 14 أكتوبر 1992، ص 1247.
- ☞ **دستور 1996**، الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.96.157، الصادر في 23 جمادى الأولى 1417، الموافق ل 17 أكتوبر 1996، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420، الصادرة بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 الموافق ل 10 أكتوبر 1996، ص 2281.
- ☞ **دستور فاتح يوليو 2011**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 من شعبان 1432، الموافق ل 29 يوليو 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادرة في 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011، ص 3600.

• القوانين التنظيمية:

☞ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

☞ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، الصادر في 20 رمضان 1436، الموافق ل 07 يوليوز 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380، مكرر الصادرة بتاريخ 06 شوال 1436، الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6660.

☞ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، الصادر ج ر بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، عدد 6380، ص 6625.

• الظهائر

○ الظهير الشريف رقم 1.63.273، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 12 شتنبر 1963، بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2655، الصادرة بتاريخ 24 ربيع الثاني 1383، الموافق ل 13 شتنبر 1963، ص 2151.

○ الظهير الشريف رقم 1.71.77، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، بإحداث المناطق، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3060، الصادرة في 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971، ص 1352.

○ الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون، رقم 1.93.293، الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414 الموافق ل 6 أكتوبر 1993، (يغير ويتم بمقتضاه الظهير المعتبر بمثابة قانون الصادر في 1977 المتعلق باختصاصات العامل)، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4223، الصادرة بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414، الموافق ل 6 أكتوبر 1993، ص 1911.

○ الظهير الشريف رقم 1.71.77، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المتعلق بإحداث المناطق، الصادر ج ر، عدد 3060، الصادرة في 29 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 32 يونيو 1971، ص 1351.

- **الظهير الشريف رقم 1.56.046**، الصادر في 7 شعبان 1375، الموافق ل 20 مارس 1956، يحدد القانون الخاص بالعمال، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2267، الصادرة بتاريخ 24 شعبان 1375، الموافق ل 6 ابريل 1956، ص 568.
- **الظهير الشريف رقم 1.57.68**، الصادر في 9 رمضان 1376 موافق 10 أبريل 1957، بالسماح للوزراء ونوابهم في تفويض الإمضاء، الصادر ب ج ر عدد 2322 الصادرة بتاريخ 25 رمضان 1376 موافق 26 ابريل 1957، ص 994. مرسوم رقم 2.05.768، الصادر في 30 شوال 1429 موافق 30 أكتوبر 2008، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة، الصادر ب ج ر عدد 5688، الصادرة بتاريخ 5 ذي الحجة 1429 موافق 4 ديسمبر 2008، ص 4424. والمرسوم رقم 2.02.187، الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر ب ج ر عدد 4984 الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002، ص 483.
- **الظهير الشريف رقم 1.63.038**، الصادر بتاريخ 19 شوال 1382 الموافق لفتح مارس 1963، بشأن النظام الأساسي الخاص بالمتصرفين بوزارة الداخلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2629، الصادرة بتاريخ 5 شوال 1382، الموافق ل 15 مارس 1963، ص 574.
- **الظهير الشريف رقم 1.76.583**، الصادر في 5 شوال 1396 الموافق ل 30 شتنبر 1976، بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، الصادر في 6 شوال 1396، الموافق لفتح أكتوبر 1976، ص 3025.
- **الظهير الشريف رقم 1.80.275**، الصادر في 5 صفر 1401 موافق 13 دجنبر 1980، يتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة، وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضاءهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، الصادر ج ر عدد 3558، الصادرة بتاريخ 30 صفر 1401 موافق 7 يناير 1981، ص 4. المغير والمتمم بموجب الظهير الشريف رقم 1.95.77، الصادر في 27 محرم 1416 موافق 26 يونيو 1995، الصادر ج ر عدد 4318، الصادرة بتاريخ 4 ربيع الأول 1416 موافق 2 غشت 1995، ص 2161.
- **الظهير الشريف رقم 1.03.193**، الصادر في 9 شوال 1424 الموافق ل 4 ديسمبر 2003، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الصادر ج ر عدد 5172، الصادرة في فاتح ذي القعدة 1424 الموافق ل 25 ديسمبر 2003، ص 4389.

- **الظهير الشريف رقم 1.08.67**، الصادر بتاريخ 27 رجب 1429، الموافق ل 31 يوليو 2008، في شأن هيئة رجال السلطة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5677، بتاريخ 27 شوال 1429، الموافق ل 27 أكتوبر 2008، ص 3880.
- **ظهير شريف رقم 1.13.105** صادر في 8 ذي الحجة 1434، موافق 14 أكتوبر 2013 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 الصادر في 9 صفر 1433 موافق 3 يناير 2012 بتعيين أعضاء الحكومة، الصادر ب ج ر عدد 6195، الصادرة في 8 ذو الحجة 1434 موافق 14 أكتوبر 2013، ص 6500.
- **الظهير الشريف بمثابة قانون، رقم 1.75.168**، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397، الموافق ل 15 فبراير 1977، يتعلق باختصاصات العامل، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3359، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 موافق 16 مارس 1977، ص 767.
- **الظهير الشريف رقم 1.56.133**، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 موافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التنظيم الإقليمي، الصادر ج ر عدد 2296، الصادرة بتاريخ 21 ربيع الأول 1376 موافق 26 أكتوبر 1956، ص 1916.
- **الظهير الشريف رقم 1.59.315**، الصادر في 28 ذي الحجة 1379، الموافق ل 23 يونيو 1960، بشأن نظام الجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2487، الصادرة في 29 ذي الحجة 1379، الموافق ل 24 يونيو 1960، ص 1970.
- **الظهير الشريف رقم 1.59.351**، الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 موافق 2 دجنبر 1959، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 موافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج ر عدد 2458، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 موافق 4 دجنبر 1959، ص 3419.
- **الظهير الشريف رقم 1.97.84**، الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر ج.ر عدد 4470، الصادرة في 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 أبريل 1997، ص 556.
- **الظهير الشريف رقم 1.59.351**، الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 موافق 2 دجنبر 1959، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133، الصادر في 8 ربيع الأول 1376 موافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 2458، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 موافق 4 دجنبر 1959، ص 3419.

- **الظهير الشريف رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل 23 يونيو 1960**، بشأن نظام الجماعات، الصادر ج.ر عدد 2487، الصادرة في 29 ذي الحجة 1379 الموافق ل 24 يونيو 1960، ص 1970.
- **الظهير الشريف رقم 1.63.273 الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 12 شتنبر 1963**، بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، الصادر ج.ر عدد 2655، الصادرة بتاريخ 24 ربيع الثاني 1383 الموافق ل 13 شتنبر 1963، ص 2151.
- **ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) بإحداث المناطق**، ج.ر عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971)، ص 1352.
- **الظهير الشريف بمثابة قانون، رقم 1.75.168 الصادر بتاريخ 25 ص.فر 1397 موافق 15 فبراير 1977**، يتعلق باختصاصات العامل، الصادر ب ج.ر عدد 3359، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397 موافق 16 مارس 1977، ص. 767. كما تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون، رقم 1.93.293 الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414 الموافق ل 6 أكتوبر 1993، ج.ر عدد 4223، الصادرة بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414، الموافق ل 6 أكتوبر 1993، ص 1911.
- **الظهير الشريف رقم 1.80.275 الصادر في 5 ص.فر 1401 موافق 13 دجنبر 1980**، يتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة، وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، الصادر ج.ر عدد 3558، الصادرة بتاريخ 30 ص.فر 1401 موافق 7 يناير 1981، ص. 4. المغير والمتمم بموجب الظهير الشريف رقم 1.95.77 الصادر في 27 محرم 1416 موافق 26 يونيو 1995، الصادر ج.ر عدد 4318، الصادرة بتاريخ 4 ربيع الأول 1416 موافق 2 غشت 1995، ص 2161.
- **الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الثانية 1379 موافق 2 دجنبر 1959**، بتغيير الظهير الشريف رقم 1.56.133 الصادر في 8 ربيع الأول 1376 موافق 13 أكتوبر 1956، بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 2458، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الثانية 1379 موافق 4 دجنبر 1959.

○ **الظهير الشريف رقم 1.03.193**، الصادر في 9 شوال 1424 الموافق ل 4 ديسمبر 2003، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، الصادر ج.ر عدد 5172، الصادرة في فاتح ذي القعدة 1424 الموافق ل 25 ديسمبر 2003، ص 4389. **ظهير الشريف رقم 1.13.105** ص.ادر في 8 ذي الحجة 1434، موافق 14 أكتوبر 2013 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.12.01 الصادر في 9 ص.فر 1433 موافق 3 يناير 2012 بتعيين أعضاء الحكومة، الصادر ب ج.ر عدد 6195، الصادرة في 8 ذو الحجة 1434 موافق 14 أكتوبر 2013، ص. 6500.

○ **الظهير الشريف رقم 1.57.68**، الصادر في 9 رمضان 1376 موافق 10 أبريل 1957، بالسماح للوزراء ونوابهم في تفويض الإمضاء، والذي تم نسخه، بمرسوم رقم 2.05.768، الصادر في 30 شوال 1429 موافق 30 أكتوبر 2008، في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاتبالدولة ونواب كتاب الدولة، أشير إليه سابقا.

• القوانين

• **المادة 143 من قانون رقم 9.97** المتعلق بمدونة الانتخاب، ظهير الشريف رقم 1.97.83 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات، الصادر ب ج ر عدد 4470 بتاريخ 03 أبريل 1997، ص 570.

• **قانون تنظيمي رقم 34.15**، الصادر ب ج ر عدد 6714 بتاريخ 23 يوليو 2015، يقضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 11-59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173، الصادر في 24 من ذي الحجة 1432، الموافق ل 21 أكتوبر 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5997، مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذي الحجة 1432، الموافق ل 22 نوفمبر 2011، ص 5537.

• **القانون رقم 00-78** المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297، الصادر في 25 من رجب 1423، الموافق ل 3 أكتوبر 2002، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5058، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1423، الموافق ل 21 نوفمبر 2002، ص 3468.

• **القانون رقم 00-79** المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269، الصادر في 25 من رجب 1423، الموافق ل 3 أكتوبر 2002، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5058، الصادرة بتاريخ 16 رمضان 1423، الموافق ل 21 نوفمبر 2002، ص 3490.

• **القانون رقم 08-17** المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153، الصادر في 22 من صفر 1430، الموافق ل 18 فبراير 2009، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5711، الصادرة في 27 صفر 1430 الموافق ل 23 فبراير 2009، ص 536.

• **القانون رقم 89.39** المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص، الصادر ب ج ر عدد 4042 بتاريخ 18 أبريل 1990، ص 711، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.90.01 صادر في 15 من رمضان 1410 موافق 11 أبريل 1990.

• **القانون رقم 96-47** المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84، الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4470، الصادرة في 24 ذي القعدة 1417، الموافق ل 3 أبريل 1997، ص 556.

• **القانون رقم 97-9** المتعلق بمدونة الانتخابات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.83، الصادر في 23 من ذي القعدة 1417، الموافق ل 2 أبريل 1997، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4470، الصادرة في 24 ذي القعدة 1417، الموافق ل 3 أبريل 1997، ص 570.

• المراسيم

➤ **المرسوم رقم 2.01.2676**، الصادر في 15 من شوال 1422 الموافق ل 31 ديسمبر 2001، بتغيير وتتميم (المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 9 محرم 1420 الموافق ل 26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4965، الصادرة بتاريخ 15 شوال 1422 الموافق ل 31 ديسمبر 2001، ص 4424.

➤ **المرسوم رقم 2.03.527**، الصادر في 13 رجب 1424 الموافق ل 10 سبتمبر 2003، بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 الموافق ل 2 ديسمبر 1959، في شأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج ر عدد 5142، الصادرة في 14 رجب 1424 الموافق ل 11 سبتمبر 2003، ص 3194.

- **مرسوم رقم 2.05.1369**، الصادر بتاريخ 29 شوال 1429 الموافق لـ 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري، الصادر ج ر عدد 5386، الصادرة بتاريخ 11 ذو الحجة 1426، الموافق لـ 12 يناير 2006، ص 177.
- **المرسوم رقم 2.07.995**، الصادر في 23 من شوال 1429، الموافق لـ 23 أكتوبر 2008، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5680، الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429، الموافق لـ 6 نوفمبر 2008، ص 4087.
- **المرسوم رقم 2.08.159**، الصادر في 19 من محرم 1430، الموافق لـ 16 يناير 2009، بتغيير وتنظيم مرسوم 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5707، الصادرة في 13 صفر 1430 الموافق لـ 9 فبراير 2009، ص 440.
- **المرسوم رقم 2.09.168**، الصادر بتاريخ 25 جمادى الأولى 1430 الموافق لـ 21 ماي 2009، يتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المديرية المركزية لوزارة الفلاحة والصيد البحري - قطاع الفلاحة-، الصادر ج ر، عدد 5738، الصادرة بتاريخ 3 جمادى الآخرة الموافق لـ 28 ماي 2009، ص 3117.
- **مرسوم رقم 2.15.40** صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر ج ر عدد 6340، الصادرة في 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015، ص 1481.
- **مرسوم رقم 2.15.40** صادر في فاتح جمادى الأولى 1436/20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر ب ج ر بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015، عدد 6340، ص 1481.
- **مرسوم رقم 2.15.577** صادر في 7 شوال 1436 هـ الموافق 24 يوليو 2015، بتحديد عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسمائها وعدد أعضاء المجلس الجماعي ومستشاري المقاطعة الواجب انتخابهم في كل مقاطعة، الصادر ب ج ر عدد 6764، بتاريخ 10 شوال 1436 هـ الموافق 27 يوليو 2015، ص 6770.
- **مرسوم رقم 2.15.716** صادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الأولى 1379 الموافق 2 ديسمبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج ر عدد 6399 الصادرة في 14 ذو الحجة 1436 الموافق 28 سبتمبر 2015، ص 7839.

- **المرسوم رقم 2.93.625**، الصادر في 4 جمادى الأولى 1414، الموافق ل 20 أكتوبر 1993، في شأن اللاتركيز الإداري، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4227، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414، الموافق ل 3 نوفمبر 1993، ص 2209.
- **المرسوم رقم 2.94.222**، الصادر في 13 ذي الحجة 1414 الموافق ل 24 ماي 1994، بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الشؤون الثقافية، الصادر ج ر عدد 4277، الصادرة في 13 جمادى الأولى 1415 الموافق ل 19 أكتوبر 1994، ص 1747.
- **المرسوم رقم 2.94.285**، الصادر في 17 من جمادى الآخرة 1415 الموافق ل 21 نوفمبر 1994، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة العمومية، الصادر ج ر، عدد 4286، الصادرة بتاريخ 18 رجب 1415 الموافق ل 21 ديسمبر 1994، ص 2061.
- **المرسوم رقم 2.97.176**، الصادر في 14 من شعبان 1418 الموافق ل 15 ديسمبر 1997، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4558، الصادرة بتاريخ 7 شوال 1418، الموافق ل 5 فبراير 1998، ص 500.
- **المرسوم رقم 2.97.281**، الصادر في فاتح ذي الحجة 1417 الموافق ل 9 أبريل 1997، بتغيير وتنظيم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 الموافق ل 2 ديسمبر 1959، في شأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج ر عدد 4472، الصادرة في 2 ذي الحجة 1417 الموافق ل 10 أبريل 1997، ص 638.
- **المرسوم رقم 2.98.385**، الصادر في 28 من صفر 1419 الموافق ل 23 يونيو 1998، بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل، الصادر ج ر عدد 4610، الصادرة بتاريخ 12 ربيع الآخر 1419 الموافق ل 6 غشت 1998، ص 2271.
- **المرسوم رقم 2.06.472**، الصادر في 2 شعبان 1429 الموافق ل 4 غشت 2008، بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والنقل، الصادر ج ر عدد 5659، بتاريخ 23 شعبان 1429 الموافق ل 25 غشت 2008، ص 2482.
- **مرسوم رقم 15.2.40** الصادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها الصادر ب ج. ر بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015.
- **مرسوم رقم 2.93.625**، الصادر في 4 جمادى الأولى 1414، الموافق ل 20 أكتوبر 1993، في شأن اللاتركيز الإداري، الصادر ج.ر عدد 4227، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414، الموافق ل 3 نوفمبر 1993.

- **مرسوم رقم 2.05.1369**، الصادر بتاريخ 29 شوال 1429 الموافق لـ 2 ديسمبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، الصادر ج.ر عدد 5386، الصادرة بتاريخ 11 ذو الحجة 1426، الموافق لـ 12 يناير 2006.
- **مرسوم رقم 2.97.281**، الصادر في فاتح ذي الحجة 1417 الموافق لـ 9 أبريل 1997، بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.59.351، الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1379 الموافق لـ 2 ديسمبر 1959، في شأن التقسيم الإداري للمملكة، الصادر ج.ر عدد 4472، الصادرة في 2 ذي الحجة 1417 الموافق لـ 10 أبريل 1997، ص 638.
- **مرسوم رقم 2.15.577** ص.ادر في 7 شوال 1436 هـ موافق 24 يوليو 2015، بتحديد عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسمائها وعدد أعضاء المجلس الجماعي ومستشاري المقاطعة الواجب انتخابهم في كل مقاطعة، الصادر ب ج.ر عدد 6764، بتاريخ 10 شوال 1436 هـ موافق 27 يوليو 2015، ص. 6770.
- **مرسوم رقم 2.15.40** ص.ادر في فاتح جمادى الأولى 1436 / 20 فبراير 2015، بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الصادر ج.ر عدد 6340، الصادرة في 14 جمادى الأولى 1436 / 5 مارس 2015، ص. 1481.
- **المرسوم رقم 2.97.176**، الصادر في 14 من شعبان 1418، الموافق لـ 15 ديسمبر 1997، في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الصادر ج.ر عدد 4558، الصادرة بتاريخ 7 شوال 1418 الموافق لـ 5 فبراير 1998، ص. 500. وذلك كما تم تتميمه وتعديله عدة مرات، آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159، الصادر في 19 من محرم 1430 الموافق لـ 16 يناير 2009، الصادر ج.ر عدد 5707، الصادرة في 13 ص.فر 1430، الموافق لـ 9 فبراير 2009، ص 440.
- **المرسوم رقم 2.07.995**، الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق لـ 23 أكتوبر 2008، بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5680، الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429، الموافق لـ 6 نوفمبر 2008، ص 4087. ص 103.
- **المرسوم رقم 2.01.2676**، الصادر في 15 من شوال 1422 الموافق لـ 31 ديسمبر 2001، بتغيير وتتميم (المرسوم رقم 2.98.401 الصادر في 9 محرم 1420 الموافق لـ 26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4965، الصادرة بتاريخ 15 شوال 1422 الموافق لـ 31 ديسمبر 2001، ص.4424.

- **المرسوم رقم 2.17.618** بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، الصادر بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) ، المنشور بالجريدة - الرسمية - عدد 6738، الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018) ، ص 9787.
- **المرسوم رقم 40.19.2** صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر بتاريخ 18 جمادى الأولى 1440 (25 يناير 2019).

• القرارات

- **قرار لووزير الأوقاف والشؤون الإسلامية رقم 1346.10**، صادر في 8 جمادى الأولى 1431 الموافق ل 23 أبريل 2010، في شأن التنظيم الداخلي لنظارات الأوقاف ومندوبيات الشؤون الإسلامية وعددها ودوائر نفوذها الترابي، الصادر ج ر عدد 5846، الصادرة بتاريخ 26 جمادى الآخرة 1431 الموافق ل 10 يونيو 2010، ص 3144.
- **قرار لووزير التجهيز رقم 368.02**، الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002، ص 486.
- **قرار لووزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، رقم 1747.04**، الصادر بتاريخ 5 شعبان 1425 الموافق ل 20 شتتبر 2004، بتفويض بعض الاختصاصات للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.
- **قرار لووزير الداخلية رقم 365.02**، الصادر بتاريخ 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر ج ر عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 07 مارس 2002، ص 484.
- **قرار لووزير السياحة رقم 2768.94**، الصادر بتاريخ 2 صفر 1415 الموافق ل 12 يوليو 1994، في شأن تنظيم واختصاصات المصالح الخارجية لوزارة السياحة، الصادر ج ر عدد 4281، الصادرة بتاريخ 12 جمادى الآخرة 1415 الموافق ل 16 نونبر 1994، ص 1855.
- **قرار لووزير الشبيبة والرياضة رقم 411.90**، الصادر بتاريخ 4 ذي القعدة 1409 الموافق ل 8 يونيو 1989، بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية التابعة لوزارة الشبيبة والرياضة "كما تم تنميته بعدة نصوص" الصادر ج ر عدد 4043، الصادرة بتاريخ 29 رمضان 1410 الموافق ل 25 أبريل 1990، ص 754.

➤ قرار لووزير الصحة العمومية رقم 2274.94، الصادر بتاريخ 3 ربيع الأول 1415 الموافق ل 12 غشت 1994، في شأن اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية لوزارة الصحة العمومية، الصادر ج ر عدد 4271، الصادرة بتاريخ 29 ربيع الأول 1415 الموافق ل 7 شتنبر 1994، ص 1507.

➤ قرار لووزير الصناعة التقليدية والشؤون الاجتماعية رقم 1007.84، الصادر بتاريخ 13 شوال 1404 الموافق ل 12 يوليوز 1984، بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية لمديرية الصناعة التقليدية، الصادر ج ر عدد 3764، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1405 الموافق ل 19 دجنبر 1984، ص 1191.

➤ قرار لووزير العدل رقم 516.90، الصادر بتاريخ 12 جمادى الأولى 1410 الموافق ل 12 دجنبر 1989، بإحداث مديريات فرعية إقليمية تابعة للإدارة العامة والموظفين وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها ودوائر نفوذها، الصادر ج ر عدد 4048، الصادرة بتاريخ 5 ذي القعدة 1410 الموافق ل 30 ماي 1990، ص 854.

➤ قرار لووزير الفلاحة والصيد البحري رقم 1037.09، الصادر بتاريخ 25 جمادى الأولى 1430 الموافق ل 21 ماي 2009، يتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة الفلاحة والصيد البحري -قطاع الفلاحة- الصادر ج ر عدد 5738، قرار لووزير التجهيز رقم 368.02، الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002 الصادرة بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1430 الموافق ل 28 ماي 2009، ص 3122.

➤ قرار لووزير التجهيز رقم 368.02، الصادر في 20 ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4984، الصادرة بتاريخ 22 ذي الحجة 1422 الموافق ل 7 مارس 2002.

• المناشير

➤ منشور الووزير الأول رقم 2001/12، بتاريخ 25 دجنبر 2001، حول ملائمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها مع اللاتركيز. منشور الووزير المكلف بتحديث القطاعات العامة، رقم 2، بتاريخ 01 أبريل 2003، حول قواعد تنظيم الإدارة المركزية للدولة ومصالحها اللامركزية.

➤ منشور الوزير الأول رقم 10/2004، بتاريخ 9 يونيو 2004، حول التصاميم المديرية للتركيز الإداري. منشورة على موقع الاتحاد النقابي للموظفين.

➤ منشور وزير الدولة في الداخلية والإعلام، الديوان رقم 519/د الصادر في 22 نونبر 1993، إلى ولاية وعمال صاحب الجلالة وإلى رؤساء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم، حول اختصاصات العامل، ودور اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم.

• الدوريات والدلائل والتقارير

- ✓ تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية 2013. موقع وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة
- ✓ دليل إصلاح الميزانية- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي، أعدته وزارة المالية والخصوصية (سابقا) بتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2005.
- ✓ مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2000-2004 كما جاء في المسند المرفق بالقانون 37.00، وصودق عليه في 2000/9/1.
- ✓ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "دليل ميزانية الجماعات"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى 2009.
- ✓ المملكة المغربية، وزارة المالية والخصوصية، بتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، "دليل إصلاح الميزانية- المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع الاجتماعي-"، 2005.
- ✓ وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مديرية الإصلاح الإداري، ورقة عمل حول إعادة هيكلة على ضوء الدور الجديد للدولة ودعم سياسة التركيز الإداري، فبراير 2002.
- ✓ وزارة تحديث القطاعات العامة، "دراسة حول تجميع الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية الموقع الإلكتروني للوزارة.
- ✓ 50 سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025، أو ما يصطلح عليه تقرير الخمسينية.
- ✓ التقرير العام حول النموذج التنموي الجديد الذي قدمه السيد شكيب بن موسى إلى جلالته الملك في مايو 2021.

1. OUVRAGES

- **Ali Sedjari**:- " Quelques questions sur les transformations du rôle de l'Etat " in« Quel Etat pour le 21ème siècle ? », sous la direction de Ali Sedjari, éditions l'Harmattan-Gret, 2001."Partenariat public privé et - renouveau de l'actionin «Gouvernance et conduit de l'action publique au 21^{ème} siècle», sous la direction Ali Sedjari, édition L'harmattan – Gret, 2003.
- **Dris Basri**,- " L'agent d'autorité ", Editions imprimerie royale, Rabat, 1975.
 - "L'administration territoriale, L'expérience marocaine", imprimerie Aubin France, édition septembre 1990.
- **Hammouda El Caid**, "le gouverneur et la gestion des affaires locales", imprimerie ideal, Casablanca 1ère édition, 1996.
- **Michel Rousset, Mohammed Amine Ben Abdallah**, "Actualité du droit administratif", 2003-2009, el Maarif al Jadida- Rabat, 2010.
- **Mostapha Fikri**, "La bonne gouvernance administrative au Maroc, mission possible", Espace art & culture, librairie Nationale Mohammedia, édition 2005.
- **Mohamed El Yaagoubi**, -"les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité", REMALD, N° 25, 2001.
 - "les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité", publications REMALD, N° 25, 2001 .
- **Pierre –Yves Chicot**, Pamela Obertan. "La Régionalisation à l'aune de l'évolution législative de la décentralisation". Editions l'Harmattan2021.
- **Benko Georges**. "La science régionale". Paris éditionsPUF1998.
- **Bethemont Jacques**, "Géographie de la Méditerranée : du mythe unitaire à l'espace fragmenté" ; Paris Armand Colin; 2000.
- **Biarez Sylvie**;"Territoires et espaces politiques" ; Grenoble Presses universitaires de Grenoble 2000.
- **Bertrand Badie** ; "La fin des territoires" , Paris Fayard , 1995.
- **Samir Benayada**" la Régionalisation au Maroc : enjeux et perspectives".Editions Académiques 2014.

- **Bourdieu Pierre**, "Le mythe de la mondialisation et l'Etat Social Européen" , Dans Pierre Bourdieu, dir, Contre– feux : propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale. Paris : Editions Liber, 1998 .
- **Claval Paul**, "Géographie régionale : de la région au territoire" , Paris Armand Colin 2006.
- **Boudeville Jacques**, "Aménagement du territoire et polarisation",Paris Litec 1973.
- **Naciri M.** "Territoires : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle " dans C. Bataillon (éd.),Etat : pouvoir et espace dans le Tiers Monde. Paris ,PUF,1999.
- **Dumont Gérard François**, "les régions et la régionalisation en France", Paris ,Ellipses , 2004.
- **Francois-Poncet J.**" L'Exception territoriale : un atout pour la France" , Paris ,Senat, 2003.
- **Alvergne Christel , Taulele François**, "les nouvelles politiques d'aménagement du territoire",Paris PUF, 2002.
- **Dris Nassima**, (dir) "Territoire et territorialité , regards pluridisciplinaires", l'Harmattan 2007.
- **Allies Paul**, "l'invention du territoire", Grenoble ,PUG , 1980.
- **Frédéric Giraut et Benoit Antheaume** , " le territoire est mort , vive les territoires", Paris, IRD éditions 2005.
- **Brunet Roger** ,"le développement des territoires ,Formes, Lois, Aménagement", la tour d'aigues, Editions de l'Aube 2004.
- **Di Meo Guy**, "Géographie sociale et territoires" , Paris ,Nathan 1998.
- **Di Meo Guy** , " les territoires du quotidien",Paris l'Harmattan, 1996.
- **Anne – Cécile Douillet , Alain Faure.**"L'action publique et la question territoriale", Editions PUG (Presses Universitaires de Grenoble) 2005.
- **Mercier Guy**, "les territoires de la mondialisation", Montréal, Presses de l'Université. Laval, 2004.
- **Moine Alexandre** ,"le territoire, comment observer un système complexe ? "Paris , l'Harmattan 2007.
- **Rolland May Christiane** ,"Evaluation des territoires ,concept, modèle, méthodes",Paris , Hermes 2000.
- **Veltz Pierre**, "Mondialisation, villes et territoires ; L'économie d'archipel", Paris, PUF, 1996.
- **Vanier Martin** , "le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité", Paris , éditions Economica , 2008.

- **Viard Jean**, "la société d'archipel ou le territoire du village global", Paris, Éditions de l'aube 1994.

2. ARTICLES ET REVUES

- ❖ **Abdelaziz Jazouli**, pour un nouvel échange territorialise déconcentre, publications R.E.M.A.L.D., série «thèmes Textes et Documents», N° 66, 2002.
- ❖ **Abderrahime Fadil**, "à propos de l'élection des conseils régionaux", R.E.M.A.L.D., N°43.
- ❖ **Ahmed Bouuachik**, la Régionalisation, un nouveau mode de gouvernance territoriale, R.E.M.A.L.D., n° 67, collection thèmes actuels, vers un modèle marocaine de régionalisation état, territoire et développement dans un pays émergent 2010.
- ❖ **Brahimi Mohammed**, "La déconcentration et la décentralisation au Maroc, réalités, cohabitation synergique ou conflictuelle", publications RMFPE, N° 8, 1992.
- ❖ **Hassan Ouazzani Chahdi**–:"La régionalisation et la déconcentration", publications R.E.M.A.L.D., série thèmes actuels, N° 6, 1996.
 - la région comme moyen de renforcement et de développement de la décentralisation, revue marocaine de droit et d'économie du développement, N°45, 2001
- ❖ **Hassane El Araf**, "Gestion des finances de l'Etat", 1ère Edition, R.E.J.J.E.S., Rabat 2006.
- ❖ **Houmad Hamidi**, "Délégation de signature et délégation de pouvoir", R.E.M.A.L.D., N°86, mai-juin, 2009.
- ❖ **Khadija Ennaciri**, la reforme régionale à travers la conception royale, revue massalik, la régionalisation au Maroc processus, enjeux et perspectives, numéro double 17-18/2011.
- ❖ **Khatima Elghazouani**, "Déconcentration, décentralisation, vers quelles dynamiques localisées ? " Revue marocaine de finances publiques et d'économie, N 8, 1992.
- ❖ **Lahcen Brouksy**, "La déconcentration, ses mécanismes et ses limites", Revue marocaine de finances publiques et d'économie, N 8, 1992.
- ❖ **M'faddel Smires**, "Les articulations du discours relatif à l'intervention économique des C.L. au regard de l'expérience de décentralisation (1976-1989)", publications REDE, N° 9, 1993.

- ❖ **M'hamed Antari**, "L'Administration de proximité", publication de la R.E.M.A.L.D. série thèmes actuels, N 53, 2006.
- ❖ **Michel Rousset**, -"Le projet marocain de régionalisation, défis et perspectives quelle autonomie pour quelle région ?" publications, R.E.M.A.L.D., numéro double 90-91, Janvier - avril, 2010.
-La déconcentration, mythe et réalité, publications R.E.M.A.L.D., N° 9, 1994.
- ❖ **Mohamed Benyahya**, le Roi Mohammed VI et l'idée de régionalisation, R.E.M.A.L.D., n° 67, collection thèmes actuels, vers un modèle marocaine de régionalisation état, territoire et développement dans un pays émergent 2010.
- ❖ **Mohamed Elyaagoubi**, - "les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité", R.E.M.A.L.D., N° 25, 2001.
- "La notion de régionalisation avancée dans les discours royaux", Publication R.E.M.A.L.D., collection thème actuels.
-"La déconcentration administrative à la lumière du décret du 20 octobre 1993", R.E.M.A.L.D., N° 10, Janvier-mars, 1995.
- ❖ **Mohammed Brahimi**, -"La déconcentration et la décentralisation au Maroc, réalités, cohabitation synergique ou publications RMFPE, N° 8, 1992 -
-"Rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire", publications R.E.M.A.L.D., N° 3
- "Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle", publications R.E.M.A.L.D., collection thèmes actuels la question régional au Maroc N° 52, 2006.

3. THESES :

- **Abderahim Fadil**, "la réforme régionale au Maroc, fondements et implications", thèse d'Etat en droit public, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université Hassan II, Ain chock Casablanca, septembre 1997.

4. COLLOQUE ET SEMINAIRE

- + **Abdallah Harsi**, "Décentralisation et déconcentration administrative, instruments de la proximité administrative", actes du colloque maghrébin organisé par R.E.M.A.L.D. et l'école nationale d'administration, les 24 et 25 novembre 2005 à Rabat, publications R.E.M.A.L.D., série « thèmes actuels ».
- + **Ali Sedjari**, "Comment la région peut-elle être un cadre de gouvernance et de projets ?", actes du colloque sous le thème de, "La question régionale et les enjeux de développement au Maroc", organisé par l'institut universitaire de la recherche Scientifique, en collaboration avec la Fondation Konrad Adenauer, à l'institut des postes et télécommunications ; Rabat, les 10 et 11 décembre 1998.
- + **Amal Mecherfi**, Découpage territorial, quelle cohésion pour les collectives locales ? actes du colloque international sous le thème de, développement local et cohésion territoriale, organise par faculté de droit rabat-suissi, publie par la fondation hannes Seidel, 2009.
- + **Hassan Ouazzani**, "Déconcentration et décentralisation, pour quelle équation? Décentralisation et pratiques locales du développement", [actes des séminaires organisés à Rachidia, Khemisset et El Jadida en 1995] La Fondation Konrad Adenauer [Maroc], impr. 1996.
- + **Michel Rousset**, La région, l'État, et l'Europe, une référence pour le Maghreb ? La région et la régionalisation, actes du colloque international organisé par le département de droit public de la faculté les 10 et 11 mars 2000, université cadi Ayyad collection de la faculté de droit, Marrakech, série colloque et séminaires n 17, 2002.

5. WEBOGRAPHIE

- + www.cg.gov.ma.
- + www.collectiviteslocales.ma.
- + www.ksau.info.ma.
- + www.regionalisationavancee.ma.
- + www.tanmia.ma.

الفهرس

مقدمة عامة 01

القسم الأول: العلاقة الجدلية بين اللامركزية الجهوية واللامركزية الإدارية 21

الفصل الأول: تشخيص واقع اللامركزية الجهوية واللامركزية الإدارية 23

المبحث الأول: مميزات اللامركزية الجهوية بالمغرب وفي بعض التجارب الأجنبية المقارنة 23

المطلب الأول: مقومات اللامركزية الجهوية والبعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية 24

الفقرة الأولى: مرجعية النظام الجهوي 25

أولاً: المرجعية التوجيهية 25

ثانياً: الإطار التشريعي والتنظيمي 30

الفقرة الثانية: الأبعاد الجغرافية والديمقراطية للنظام الجهوي 34

أولاً: الأبعاد الجغرافية 35

ثانياً: الأبعاد الديمقراطية 37

الفقرة الثالثة: أهداف اللامركزية الجهوية والرهان التنموي 40

أولاً: الجهوية المتقدمة الأساس الفاعل في الدينامية الترابية 41

ثانياً: الجهوية المتقدمة والأساس المضاد للتنمية الترابية 43

ثالثاً: اللامركزية الإدارية شرط لإنجاح الجهوية المتقدمة 45

رابعاً: الجهوية المتقدمة وآفاق التنمية الجهوية البديلة 47

الفقرة الرابعة: دور البعد العلائقي في تدبير التنمية الجهوية 48

أولاً: المبادئ الضابطة للبعد العلائقي في التدبير الجهوي 49

أ - احترام مبدأ التوازن 50

ب - تفعيل مبدأ التضامن 51

ثانيا: تمظهرات البعد العلائقي وآفاق تطويره.....	53
أ - تمظهرات البعد العلائقي في التدبير الجهوي.....	53
ب - آفاق ضبط العلاقات على الصعيد الجهوي.....	55
المطلب الثاني: النظام الجهوي بالمغرب وفي بعض التجارب الأجنبية المقارنة.....	58
الفقرة الأولى: القانون التنظيمي للجهات على ضوء متطلبات الحكامة الترابية.....	60
أولا: القانون التنظيمي للجهات بين المرجعية التاريخية و السياسية.....	60
ثانيا: الجوانب الشكلية في القانون التنظيمي للجهات.....	62
ثالثا: الإطار الموضوعي للقانون التنظيمي للجهات:.....	64
رابعا: الرهانات والآفاق المستقبلية للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات.....	68
الفقرة الثانية: النظام الجهوي في بعض التجارب الأجنبية المقارنة.....	69
أولا: الجهوية الفرنسية.....	70
ثانيا: اللاندر الألماني.....	73
ثالثا: المجموعات المستقلة الإسبانية.....	76
رابعا: الجهوية الإيطالية.....	81
المبحث الثاني: الحضور الترابي للدولة والمقاربة التشاركية في تدبير الجهات.....	78
المطلب الأول: الإطار المرجعي والتجسيد الترابي لأسلوب اللاتمرکز الإداري.....	94
الفقرة الأولى: المرجعية السياسية لنظام اللاتمرکز الإداري.....	95
الفقرة الثانية: السند القانوني لنظام اللاتمرکز الإداري.....	99
الفقرة الثالثة: الأبعاد الترابية لنظام اللاتمرکز الإداري.....	102
الفقرة الرابعة: واقع إحداث وتشكيل المصالح اللاممركزة للوزارات.....	107

الفقرة الخامسة: التكريس الوظيفي لنظام اللاتمرکز الإداري.....	110
أولاً: اللاتمرکز الإداري على مستوى الموارد البشرية والمالية.....	110
ثانياً: اللاتمرکز الإداري على مستوى الصلاحيات وسلطات القرار.....	112
المطلب الثاني: اللاتمرکز الواسع ودور المقاربة التشاركية في تدبير الجهات.....	116
الفقرة الأولى: رهانات اللاتمرکز الواسع.....	116
أولاً: محاولة في تحديد مفهوم نظام اللاتمرکز الواسع.....	116
أ - نظام اللاتمرکز في مفهومه الضيق.....	117
ب - المفهوم الواسع لنظام اللاتمرکز.....	118
ثانياً: رهانات اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة.....	119
أ - ترسيخ الحكامة الترابية.....	120
ب - تعزيز إدارة القرب.....	122
ج - تفعيل التنمية الجهوية المندمجة.....	123
الفقرة الثانية: المقاربة التشاركية في تدبير الجهات.....	125
أولاً: أسس وآليات التدبير التشاركي للجهات.....	126
أ - التدبير التشاركي كبعد للحكامة الترابية.....	126
ب - الآليات القانونية للتدبير التشاركي للجهات.....	128
ثانياً: تحديات ممارسة التدبير التشاركي للجهات.....	131
أ - قراءة نقدية للمقتضيات القانونية المتعلقة بالتدبير التشاركي للجهات.....	131
ب - رهانات تقوية المقاربة التشاركية في تدبير الجهات.....	134

الفصل الثاني: متطلبات المقاربة الجهوية واختلالات اللاتمرکز الإداري.....	137
المبحث الأول: متطلبات المقاربة الجهوية من اللاتمرکز الإداري.....	137
المطلب الأول: المبادئ الدستورية ودورها في رسم العلاقة بين الجهة والدولة.....	138
الفقرة الأولى: توزيع الإختصاص بين الجهة والدولة على ضوء المبادئ الدستورية	
والأسس التنظيمية.....	139
أولاً: التفريع والتدبير الحر مبدآن دستوريان لتحديد اختصاصات الجهة المتقدمة.....	140
أ - مبدأ التفريع.....	140
ب - مبدأ التدبير الحر.....	143
ثانياً: أسس التوازن في العلاقة بين الجهة والدولة.....	146
أ - مكانة الصدارة للجهة مبدأ دستوري.....	146
ب - الآليات العملية لتوزيع الإختصاصات بين الجهة والدولة.....	150
الفقرة الثانية: الدعامات الأساسية لتوزيع الإختصاصات بين الجهة والدولة.....	155
أولاً: تقوية موارد الجهة حسب طبيعة اختصاصاتها.....	156
أ - توازن الموارد المالية والبشرية مع طبيعة الاختصاصات الجهوية.....	156
ب - مبدأ التضامن بين الجهات.....	161
ثانياً: دور الشراكة والقضاء الإداري في تفعيل واحترام اختصاصات الجهة المتقدمة.....	163
أ - تقوية الشراكة والتنسيق.....	163
ب - دور القضاء الإداري في حفظ التوازن بين الجهة والدولة.....	169
المطلب الثاني: دواعي وتمظهرات اللاتمرکز الإداري.....	171
الفقرة الأولى: دواعي اللاتمرکز الإداري.....	171

أولاً: العلاقة بين الجهة والدولة، هل هي تداخل أم تكامل أم تبعية؟	171
ثانياً: اللاتمرکز الإداري آلية لقيام الجهوية المتقدمة	176
أ - المنطلق النظري لدور اللاتمرکز الإداري في إنجاح الجهوية المتقدمة	176
ب - المرتکز السياسي لمكانة اللاتمرکز الإداري في المقاربة الجهوية للتنمية	178
ثالثاً: الجهة إطار مناسب لنهج أسلوب اللاتمرکز الإداري	181
أ - الأهداف التدبيرية لجهوية اللاتمرکز الإداري	182
ب - الأبعاد التنموية لتعزيز نظام اللاتمرکز على المستوى الجهوي	185
الفقرة الثانية: مظهرات نظام اللاتمرکز الإداري	187
أولاً: دور اللاتمرکز الإداري في دعم وتبسيط اختصاصات الجهات	188
أ - أدوار الممثلين التسلسليين للإدارة المركزية على المستوى المحلي	188
ب - مهام إدارات الدولة والمصالح اللامركزة للوزارات المختلفة	190
ثانياً: المراقبة والإشراف للمنتخبين والمؤسسات الجهوية المنتخبة	192
أ- تقريب الرقابة الإدارية من المنتخبين الجهويين	193
ب - التقريب النموذجي للإدارات التنفيذية على المستوى الجهوي	195
المبحث الثاني: اللاتمرکز الإداري وتأثيراته على السياسة الجهوية	198
المطلب الأول: عوائق وتداعيات مساهمة اللاتمرکز الإداري في دعم السياسة الجهوية	198
الفقرة الأولى: عوائق نظام اللاتمرکز الإداري	199
أولاً: الإكراهات الموضوعية لمسايرة نظام اللاتمرکز الإداري للمقاربة الجهوية	199
أ- تجدر المركزية المطلقة في تاريخ تنظيم الدولة المغربية	199
ب - تهميش الإدارة الترابية للدولة وسياسة اللاتركيز	203
ثانياً: المعوقات الذاتية لمواكبة نظام اللاتمرکز للامركزية الجهوية	205

- أ- غياب البعد الاستراتيجي في تكريس وإرساء اللاتمرکز الإداري.....205
- ب - ضعف المقومات والمكونات المحددة لنظام اللاتمرکز الإداري.....207
- الفقرة الثانية: تداعيات نظام اللاتمرکز الإداري على المقاربة الجهوية.....209
- أولاً: مخلفات ضعف اللاتمرکز الإداري على مستوى الهياكل والأجهزة الإدارية.....210
- أ- انعكاسات اختلال نظام اللاتمرکز الإداري على مستوى الإدارة المركزية.....210
- ب - تداعيات اختلال اللاتمرکز الإداري على مستوى الإدارة المحلية.....213
- ثانياً: آثار اختلال نظام اللاتمرکز الإداري بالنسبة للرقابة الإدارية على الجهات.....214
- ألتضخم أجهزة وهياكل الرقابة الإدارية على الجهات.....215
- ب - التدخلات المفرطة للرقابة الإدارية على الجهات.....216
- المطلب الثاني: تدعيم وتعزيز مرتكزات نظام اللاتمرکز الإداري 218**
- الفقرة الأولى: النهوض بقدرات الإدارة الترابية للدولة مواكبة للنظام الجهوي.....219
- أولاً: تمكين الإدارة الترابية للدولة من الموارد البشرية اللازمة.....220
- أ- التكوين المستمر للموارد للبشرية المسؤولة بالإدارة الترابية للدولة.....220
- ب - تزويد إدارة اللاتمرکز بالموظفين ذوي المؤهلات والكفاءات العليا.....223
- ثانياً: منح الإدارة الترابية للدولة الموارد المالية الكافية.....226
- أ - عقلنة وترشيد تدبير الموارد المالية بالإدارة الترابية للدولة.....227
- ب - تخصيص موارد مالية إضافية للمصالح اللامركزية الأساسية.....230
- الفقرة الثانية: مستلزمات الجهوية المتقدمة من سلطات الإدارة الترابية للدولة.....233
- أولاً: تقوية سلطات واختصاصات المصالح اللامركزية للوزارات.....234
- أ - تعزيز سلطات المصالح اللامركزية في علاقاتها بالجهات.....234
- ب - دعم صلاحيات ممثلي الوزارات في علاقتهم بالولاية والعمال.....239

242	ثانيا: عقلنة صلاحيات الولاية والعمال بخصوص الإدارة الجهوية.
242	أ - توضيح سلطات العمال والولاية في مجال التنسيق بين الإدارات.
247	ب - تدقيق صلاحيات ممثلي الإدارة المركزية في المجال الرقابي.
252	الفقرة الثالثة: الجهوية وإعداد التراب.
254	أولا : المنظور الجديد للتقسيم الترابي خطوة أولية نحو تبني الجهوية المتقدمة.
254	أ- المبادئ الجديدة المؤسسة لإعداد التراب.
256	ب- الاختيارات الجديدة المؤثرة على إعداد التراب.
257	ثانيا: الجهة كإطار وآلية لإعداد التراب في ظل الجهوية المتقدمة.
257	أ- توسيع اختصاصات الجهة.
257	ب- تبني تقسيم جهوي بديل لتحقيق المصالحة الترابية.
259	خاتمة القسم الأول
260	القسم الثاني: النهوض بنظام اللاتمرکز الإداري في إطار الجهوية المتقدمة.
262	الفصل الأول: النهوض بنظام اللاتمرکز الإداري.
	المبحث الأول: منطلقات اللاتمرکز الإداري وأثره على الجهوية المتقدمة في إطار المفهوم
262	الجديد للسلطة.
264	المطلب الأول: المنطلقات المرجعية والبنوية للاتمرکز الإداري.
264	الفقرة الأولى: محورية المؤسسة الملكية.
265	أولا: أهمية الخطب والتوجيهات الملكية.
268	ثانيا: دور المبادرات الملكية.
272	الفقرة الثانية: موقع الفاعلين السياسيين والأكاديميين.
273	أولا: مكانة الأحزاب السياسية.

277	ثانيا: أهمية الملتقيات العلمية.....
278	الفقرة الثالثة: المنطلقات البنيوية.....
279	أولا: الحفاظ على وحدة العمل الإداري على المستوى المحلي.....
281	ثانيا: ضبط المجال ودعم المنتخب المحلي على المستوى الجهوي.....
284	الفقرة الرابعة: اللاتمرکز الإداري وأفاق الجهوية المتقدمة.....
285	أولا: علاقة اللاتمرکز الإداري بالجهوية المتقدمة.....
287	ثانيا: اللاتمرکز الإداري وإرساء التكامل بين المصالح اللامركزة والجماعات الترابية.....
288	الفقرة الخامسة: البعد الترابي للسياسات العمومية على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري.....
289	أولا: التوطين الترابي للسياسات العمومية.....
288	أ - تنفيذ المخططات التنموية على مستوى الجهة.....
290	ب - تحفيز مناخ الاستثمار على المستوى الجهوي.....
292	ثانيا: ضمان التقائية ونجاعة السياسات العمومية على المستوى الجهوي.....
294	المطلب الثاني: اللاتمرکز الجهوي من منطلق المفهوم الجديد للسلطة.....
295	الفقرة الأولى: المفهوم الجديد للسلطة ونظام اللاتمرکز الجهوي.....
296	أولا: المرتكزات الفكرية والواقعية لبلورة المفهوم الجديد للسلطة.....
296	أ - الأساس الفكري للمفهوم الجديد للسلطة حول اللاتمرکز الجهوي.....
300	ب - السند الواقعي لضرورة الملاءمة من خلال المفهوم الجديد للسلطة.....
303	ثانيا: إرساء المبادئ الكبرى لملاءمة نظام اللاتمرکز مع الجهوية.....
303	أ - السعي نحو الشفافية وتكريس ربط المسؤولية بالمحاسبة المحلية.....
307	ب - الدفع نحو الاندماج والتكامل بين اللاتمرکز واللامركزية الجهوية.....

الفقرة الثانية: الملاءمة بين اللاتمرکز والجهوية في إطار المفهوم الجديد للسلطة وتشجيع

الإستثمار.....309

أولاً: تكريس البعد الملاءماتي من خلال المفهوم الجديد للسلطة.....310

أ- الملاءمة على مستوى الموارد البشرية: رجال السلطة نموذجاً.....310

ب - الملاءمة على مستوى المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية.....312

ثانياً: النهوض بسياسة عدم التركيز الإداري في ميدان الاستثمار.....317

أ- تعزيز اللاتمرکز الجهوي بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار.....317

ب - تطبيق نظام اللاتمرکز الجهوي على مستوى الاستثمار.....322

المبحث الثاني: مقومات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والحكمة الترابية الجهوية.....327

المطلب الأول: خصائص الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.....329

الفقرة الأولى: المبادئ والمرتكزات.....330

الفقرة الثانية: الأهداف.....331

الفقرة الثالثة: الرهانات.....332

الفقرة الرابعة: محاور خارطة الطريق لتنزيل الميثاق.....334

الفقرة الخامسة: التدابير الكفيلة بتنزيل الميثاق.....335

الفقرة السادسة: آليات حكمة تنزيل الميثاق.....337

الفقرة السابعة: قراءة في دليل إعداد التصميم الإداري للاتمرکز الإداري.....338

أولاً: أهداف الدليل.....338

ثانياً: الإطار المرجعي.....340

الفقرة الثامنة: مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري من خلال الميثاق في ترسيخ الجهوية

المتقدمة.....352

أولاً: مساهمة اللاتمرکز الإداري في ترسيخ الجهوية المتقدمة.....	352
ثانياً: ميثاق اللاتمرکز الإداري وتحديات التفعيل.....	358
المطلب الثاني: الحكامة الترايبيّة: من الجهوية المتقدمة إلى اللاتمرکز الواسع.....	360
الفقرة الأولى: محددات الحكامة الترايبيّة في النموذج المغربي للإدارة المحليّة.....	361
أولاً: مساهمة الجهوية المتقدمة ونظام اللاتمرکز في دعم الحكامة الترايبيّة.....	361
أ - دور المقاربة الجهوية في تكريس الحكامة الترايبيّة.....	362
ب - مكانة نظام اللاتمرکز في منظومة الحكامة الترايبيّة.....	365
ثانياً: عوائق الحكامة الترايبيّة بين المسالة الجهوية ونظام اللاتركيز.....	368
أ- محدودية التجربة الجهوية في سياق الحكامة الترايبيّة.....	369
ب - إكراهات اللاتمرکز الإداري المعترضة للحكامة الترايبيّة.....	373
الفقرة لثانيّة: رهانات وأفاق الحكامة الترايبيّة في التدبير العمومي.....	375
أولاً: الجهوية المتقدمة ومتطلبات تكريس الحكامة الترايبيّة.....	376
أ- مشروع الجهوية المتقدمة ودوره في الرقي بالحكامة الترايبيّة.....	377
ب - معالم الحكامة الترايبيّة في ظل النظام الجهوي المرتقب.....	381
ثانياً: مستلزمات الحكامة الترايبيّة من نظام اللاتمرکز الإداري.....	383
أ - إمكانات الحكامة الترايبيّة في أفق اللاتمرکز الواسع.....	384
ب - منطلقات إرساء اللاتمرکز المنشود للحكامة الترايبيّة.....	387
الفصل الثاني: تدبير نظام اللاتمرکز الإداري وآفاقه.....	390
المبحث الأول: تأهيل هيكلّة نظام اللاتمرکز الإداري وتحديث الإدارة الجهوية من خلال	
ميثاق اللاتمرکز الإداري.....	390

المطلب الأول: الإختصاصات الممنوحة للولاية اتجاه المصالح اللامركزية للدولة بين

290.....التصور الدستوري والتنزيل التنظيمي.

الفقرة الأولى: المرتكزات التي تقوم عليها اختصاصات الولاية اتجاه المصالح اللامركزية

392.....للدولة

أولاً: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص تنسيق الأنشطة اللامركزية للدولة... 393

ثانياً: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجال السهر على حسن

394.....سير المصالح اللامركزية.

الفقرة الثانية: منهجية تنزيل الاختصاصات الدستورية الممنوحة للولاية اتجاه المصالح

395 اللامركزية للدولة وفق منظور الميثاق.

396.....أولاً: دراسة في بنية ومهام اللجنة الجهوية للتنسيق

398.....ثانياً: دراسة في المهام المسندة للكتابة العامة للشؤون الجهوية

402.....الفقرة الثالثة: مظاهر التدبير التعاقدية في مرسوم اللاتمرکز الإداري

402.....أولاً: تأسيس لعلاقات واضحة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية

404 ثانياً: الطابع التعاقدية لتنفيذ المصالح اللامركزية للبرامج والمشاريع العمومية للدولة

405.....ثالثاً: علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية

406.....الفقرة الرابعة: الدور المحوري للوالي/العامل في التدبير التعاقدية

407 أولاً: ميثاق اللاتمرکز الإداري وتكريس السلطات الواسعة للوالي/العامل

408.....ثانياً: الوالي/العامل طرف في التدبير التعاقدية لدى المصالح اللامركزية

410.....المطلب الثاني: تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية

410.....الفقرة الأولى: توظيف الإلتقائية في السياسات العمومية الترابية

411.....أولاً: التقائية السياسات القطاعية على المستوى الترابي

ثانيا: تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين الترابيين بالجهة.....	415
الفقرة الثانية: المقاربات الحديثة في تدبير السياسات العمومية الترابية من قبل الجهة.....	417
أولا: تعزيز القدرة التديرية للإدارة الجهوية.....	417
أ - تأهيل الرأسمال البشري وتقوية الموارد المالية.....	418
ب - تأهيل المنتخب الجهوي.....	420
ج - تأهيل الموظف الجهوي.....	423
ثانيا: اعتماد الجهة على آليات حديثة في تدبير السياسات العمومية الترابية.....	425
أ - تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي.....	425
ب - اعتماد مناهج التدقيق لتقييم تدبير الشأن العام الجهوي.....	427
الفقرة الثالثة: أهمية أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة في تطوير اللامركزية الجهوية واللاتمركز الإداري.....	429
المبحث الثاني: آفاق أثر الميثاق الوطني للاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة من خلال الدور المحوري للوالي/العامل.....	435
المطلب الأول: الميثاق الوطني للاتمركز الإداري دعامة أساسية للجهوية المتقدمة ونجاعة مراكز الإستثمار.....	435
الفقرة الأولى: الميثاق مدخل أساسي للجهوية المتقدمة.....	435
الفقرة الثانية: مدى تأثير ميثاق اللاتمركز الإداري على التنمية الاقتصادية للجهات.....	438
الفقرة الثالثة: الجهوية المتقدمة في أفق تنزيل الميثاق.....	442
الفقرة الرابعة: ميثاق اللاتمركز الإداري والمراكز الجهوية للاستثمار رافعة لورش الجهوية المتقدمة.....	444
الفقرة الخامسة: الجهوية المتقدمة صلة الوصل بين ميثاق اللاتمركز وميثاق الإستثمار.....	447

449.....	الفقرة السادسة: إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار على ضوء القانون رقم 18-47
449.....	أولاً: اختلالات المراكز الجهوية للاستثمار
451.....	ثانياً: إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار
453...2011	المطلب الثاني: مؤسسة الوالي/العامل وسياسة اللاتمرکز الإداري على ضوء دستور
454	الفقرة الأولى: مؤسسة الوالي/العامل إطار أولوي للاتمرکز الإداري
454.....	أولاً: البعد العلائقي لمؤسسة الوالي/العامل: التمثيل والتنسيق
454.....	أ - العلاقة العمودية لمؤسسة الوالي/العامل: تعددية التمثيل
463.....	ب - السلطة التنسيقية كإطار للعلاقة الأفقية للوالي/العامل بالمصالح اللامركزية
468.....	ثانياً: مؤسسة الوالي/العامل إطار للتكامل السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي للإدارة الترابية
469.....	أ - السلطة التنظيمية لمؤسسة الوالي/العامل و تدخلاتها في مجال المحافظة على النظام العام في إطار المفهوم الجديد للسلطة
472....	ب - مساهمة مؤسسة الوالي/العامل في التنمية السوسيو- اقتصادية وتفعيل آليات التضامن
476.....	الفقرة الثانية: مؤسسة الوالي/العامل قطب حقيقي لتحريك عجلة اللاتمرکز الواسع
477.....	أولاً: اللاتمرکز الواسع نقلة نوعية في سياق تطور مؤسسة الوالي/العامل
477.....	أ - تعزيز مكانة الوالي/العامل في ظل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري
480.....	ب - إصلاح العلاقة العمودية والأفقية لمؤسسة الوالي/العامل في أفق اللاتمرکز الواسع
487.....	ثانياً: الوالي/العامل مؤسسة لتفعيل الحکامة الترابية
488.....	أ - إرساء الحکامة الترابية لتجويد أدوار الولاية و العمال
494.....	ب - الوالي/العامل قطب الرحي للإدارة الترابية
498.....	الفقرة الثالثة: ميثاق اللاتمرکز الإداري وآفاق مشروع النموذج التنموي الجديد

خاتمة القسم الثاني.....513

خاتمة عامة.....514

الملاحق.....524

لائحة المراجع والمصادر.....525

الفهرس.....569