

شعبة: القانون العام
وحدة: العلوم السياسية
والقانون الدستوري



جامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية
الرباط – أكادال

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

حول موضوع

**الجمهورية السياسية ورهان تحقيق التنمية
دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الأسبانية**

تحت إشراف الدكتور:
عبد الله حداد

إعداد الطالب:
راشيد الخلاوي

لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرفا
عضوا
عضوا
عضوا

- الدكتور الهادي مقداد
- الدكتور عبد الله حداد
- الدكتور محمد الصوفي
- الدكتور جواد النوحى
- الدكتور عبد العزيز القراقي

السنة الجامعية: 2017/2016

مقدمة :

تشكل طبيعة التنظيم الإداري إحدى المميزات الأساسية لتحديد طبيعة النظام السياسي ووظائف وشكل الدولة، فدرجة اللامركزية واللامركز وما تطرحه من إشكالات مرتبطة بطبيعة الجماعات المحلية وتوزيع الاختصاصات بينها وبين السلطة المركزية تحدد شكل الدولة بسيطة موحدة أو مركبة.

فنشأة وتطور الدولة الحديثة ارتبط بنوعين من التنظيم الإداري دولة مركزية قائمة على اعتبار الأصل في تدبير الشأن العام هو سلطة مركزية تستمد شرعيتها من مفهوم الأمة الواحدة وتعتبر التمايزات الثقافية والتاريخية هامشية أمام رهان الوحدة، ودولة مركبة تعتبر الوحدات الترابية مصدرا أساسيا لإنتاج وتدبير السياسات العمومية على اختلاف طبيعة هذه الوحدات الترابية بغض النظر عن حجمها أو تركيبتها، وظل النقاش السياسي والدستوري والقانوني لمفهوم التنظيم الإداري للدولة يتجاذبه هذان التصوران ، تصور يعتبر الوحدة أساس الهوية وتصور يعتبر تعدد مكونات الهوية أساسا لقوتها وتماسكها، ولا غرابة إذن إذا لاحظنا أن الدولة المركبة والتي تتميز بدرجة كبيرة من اللامركزية يشكل الحفاظ على الوحدة والتماسك أحد أهدافها الأساسية في حين تتعالى الأصوات في الدولة المركزية للمطالبة باحترام الخصوصية المحلية والجهوية وحققها في التقرير والمشاركة في تدبير وتسيير الشأن العام الجهوي والوطني.

إن البحث عن هذا التوازن بين البعدين المركزي والجهوي هو ما يميز الأنظمة السياسية المعاصرة في تطورها وتعاطيها مع قضايا التنمية والديمقراطية المحلية، فكل دول العالم اليوم تسعى لترسيخ النظام اللامركزي وإن اختلفت في درجة الأخذ بهذا النظام الذي يتخذ عدة أشكال، والمغرب بدوره اهتم بنظام اللامركزية لدعم مسيرة تطوره، إذ جعل من الإختيار اللامركزي أحد أسس الإدارة الترابية المحلية، من أجل تشييد دعائم الدولة المغربية المعاصرة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الكفيلة بتعويض خسائر المرحلة الإستعمارية، خصوصا وأن فكرة المركزية بهدف توحيد الدولة وتحقيق الاندماج السياسي

التي فرضت نفسها بعد حصول المغرب على استقلاله أصبحت متجاوزة في مرحلة اتضح فيها جليا للدولة مدى محدودية الممارسة الفعلية للسلطة المركزية، وعجزها عن تدبير وتسيير كل أمور المجتمع المنتشرة عبر العديد من الجهات، فبرزت ضرورة إيجاد إدارة وسيطة تشرف على التخطيط والتفكير للتنمية الجهوية والمحلية وعلى التوازن بين مختلف المستويات في إطار منظور يشمل المكان والأنظمة الإنتاجية.

فالدولة في إطار النظام اللامركزي تعمل على تنظيم مجال مناسب لتصرف الثروات الوطنية وترشيد الموارد المحلية ثم عقلنة تدخلاتها باستغلال إبداع الفعاليات المحلية والجهوية في مختلف القطاعات الاقتصادية لاسيما عندما تكون هناك قناعة جماعية بأن المجال الترابي يعتبر الإطار الأنجع لطرح القضايا الأساسية للتنمية والمجال المتميز للتعبير عن الأشكال والسمات البارزة للسياسة الاقتصادية في علاقاتها مع خصوصيات الجهات المكونة للإقتصاديات الوطنية.

لكن اختيار طبيعة التنظيم الجهوي ليس بالأمر السهل والبسيط، فتشعبه يرتبط بمجموعة من القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والديموقراطية....وبدوافع عدة لها علاقة بالنفوذ السياسي والإيديولوجي للسلطة المركزية، وكذلك لضبط وتيرة التنمية وضبط المجتمع السياسي وربط السكان باستراتيجية الإنتاج لإعادة هيكلته...أي بخلق جهات تساهم في التنمية وخلق إطارات للتغيير والتبادل والاتصال وهو ما أدى إلى الربط بين ثنائية الجهوية والتنمية.

فالتنمية شكلت ولازالت الهاجس بالنسبة لجميع دول العالم الثالث ومن بينها المغرب إيمانا منها على أنها السبيل الوحيد لتبوء مكانة ما بداخل ميكانزمات المجتمع الدولي الذي أصبح يفرض على الدولة ضرورة تطوير بنياتها السياسية وهياكلها السوسيواقتصادية، وهو ما جعل من التنمية موضوعا تكثر فيه التحاليل وتتنوع المقاربات المتعلقة به، حتى ترسخت مؤخرا قناعة لدى عدة أطراف مهتمة بموضوع التنمية ملخصها أنه لا يمكن تبني سياسة

تنمية واحدة داخل نفس البلد لا تراعي الخصوصيات الثقافية لكل منطقة وإمكانياتها المادية بشرية كانت أم طبيعية،* فمن غير المقبول منهجيا وعمليا اعتبار أسلوب تنموي سلكته كتلة دولية أو دولة معينة، نموذجاً مرجعياً يمكن لبلد آخر الاقتداء به لتطوير نفسه، لما قد يتضمنه ذلك من تحطيم وتبسيط للثقافات المحلية، فليس للتنمية سيرورة كونية وحيدة الإتجاه، فكما يقول الباحث "جان ماري البرثنين" إن التنمية لايمكنها أن تولد إلا من تحرك واع ومن تناسق من أجل التحكم في المصير الإقتصادي، هذا التحكم يجب أن يتمخض أولاً عن رغبة وطنية، فالتنمية لايمكن تحقيقها من الخارج... والتعاون الدولي يمكنه تسهيل مهمة الحكومات في الدول النامية إلا أنه لايعفيها من التحرك.

فال فشل الذي آلت إليه العديد من برامج التهيئة ومشاريع التنمية في العديد من بلدان العالم الثالث مرده اعتماد مقاييس تعميمية لا تراعي الخصوصيات المحلية، ومن تم تجاهل السكان المحليين لها وعدم تفاعلهم معها، في حين أنه لا يمكن تحقيق أي أهداف تنمية بدون مشاركة السكان الذين من أجلهم وضعت خطط التنمية 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 المجزء أو المقسم إلى جهات تحددها معايير تختلف باختلاف خصوصياتها، الطبيعية والتاريخية، الثقافية و الإقتصادية، فمن خلال هذه الزاوية تتبلور العلاقة الوطيدة بين ثنائية الجهوية والتنمية، فبالإضافة إلى كون الجهة أداة لتحقيق التنمية الجهوية وبالتالي الوطنية فإنها تسعى نحو خلق توازن عقلائي بين الأقاليم المختلفة وتمكين كافة الجهات المتأخرة من اللحاق برديفتها المتقدمة ومن تم أصبح تحقيق التنمية رهان أساسي للجهوية،** فمن جهة تسمح اللامركزية الجهوية بإشراك سكان ومواطني الجهة في تدبير شؤونهم بأنفسهم عن طريق انتخاب ممثلين يشرفون على التسيير التنموي لصالح جهتهم، وينتج عن ذلك تحقيق الطابع

* - وهو نفس التوجه الذي ذهبت فيه الخطب الملكية ، خاصة خطاب 3 يناير 2010.

** - رهان أساسي من بين رهانات أخرى تختلف بطبيعة الحال من دولة لأخرى.

الديمقراطي التشاركي، ومن جهة أخرى يَبْرُزُ مبدأ الفعالية المتمثل في كون التسيير والتدبير المحليين يجعل الأمور تجري بشكل أفضل على نحو يحقق الأهداف المرسومة والمتوخاة من التجربة.

لقد مرت التجربة الجهوية بالمغرب بمراحل عديدة عكست تطوره على المستويين السياسي والإداري ابتداءً بمرحلة ما قبل الحماية مروراً بمرحلة الحماية ووصولاً إلى حقبة الإستقلال بمختلف مراحلها، وإلى يومنا هذا تميزت الجهوية في كل مرحلة بخصائص مختلفة تماماً عن المرحلة الأخرى، ففي مرحلة ما قبل الحماية كانت البلاد مقسمة في ظل وحدتها إلى جهات تغلب عليها اعتبارات قبلية وعرقية، وفي مرحلة الحماية كانت الأسباب العسكرية والأمنية الدافع الرئيسي وراء إحداث الجهات بالمغرب، فالتقسيم الجهوي في تلك الفترة كان الهدف منه تشديد الرقابة على المناطق المغربية، وفي مرحلة الإستقلال تم تجاوز فكرة المغرب النافع والمغرب غير النافع التي كانت راسخة في تدبير وسياسة المستعمر، وانطلق عهد جديد بملامح جديدة تميز بمركزية شديدة فرضتها الظرفية التاريخية والرغبة في تحصين الوحدة الترابية وبناء هياكل الدولة، غير أن المبررات السياسية لمرحلة بداية الإستقلال والتي أملت على الدولة المغربية نهج سياسة ممرضة لم تعد ملائمة للظروف الجديدة للمراحل اللاحقة فكان لابد من إعادة النظر في الأسلوب المتبع خاصة وأن البلاد ستعرف مشاكل جديدة سواء على المستوى السياسي أو على المستوى الإقتصادي الإجتماعي وأمام هذه التحديات فالإدارة المحلية اللامركزية ستقرض نفسها كضرورة ملحة للنهوض بالدولة المغربية، نظراً لما يحققه هذا الأسلوب من الإدارة من مزايا سواء على المستوى السياسي أو على المستوى الإداري والإقتصادي والإجتماعي، فعرفت البلاد التجربة الجماعية لسنة 1960 والإنطلاق في تهيئة بعض المناطق وفك العزلة عليها قصد إدماجها في النسيج الإقتصادي الوطني كمنطقة الريف وحوض سبو، وبدأت الدولة المغربية في نهج سياسة التخطيط التي اعتبرت بمثابة إرهاصات أولية للمرور نحو تجربة جهوية أخرى من نوع جديد ابتدأت مع سنة 1971 حيث تم تقسيم

المغرب إلى سبع جهات ذات طابع استشاري وعلى أساس اقتصادي، وتم انتظار دستور 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية (الفصل 94) غير أن هذا الإقرار بقي لفظيا ولم يفعل إلا بعد تأكيده في دستور 1996 وإحداث التقسيم الجهوي وقانون 47-96 المتعلق بإحداث وتنظيم الجهات بالمملكة المغربية والذي شكل مكسبا هاما في طريق تعزيز الحكامة المحلية وتوطيد دعائم اللامركزية واللامركز ببلادنا فأصبحت الجهة معه آلية عقلانية لتدبير الشأن الجهوي في إطار الوحدة وأيضا دعامة أساسية للتسيير والتخطيط على الصعيد الجهوي.

لقد أعطى المشرع في إطار قانون 47-96 صلاحيات لا بأس بها للمجالس الجهوية وهامشا مهما للتحرك وهذا يشكل دليلا قاطعا على الاعتراف بوجود موضوعي لشؤون محلية جهوية مستقلة عن الشؤون الوطنية والذي يعتبر شرطا أساسيا لميلاد لامركزية قائمة على أساس احترام حقوق الجماعات والخصوصيات المحلية والجهوية.

لكن رغم المسار التطوري الذي عرفته مؤسسة الجهة ببلادنا منذ ظهورها إلى يومنا هذا والذي ساهم فيه إضفاء الطابع الدستوري عليها ووصولها إلى جماعة محلية منتخبة وإخراجها من المفهوم الإداري الصرف، إلا أنه لم يفد في تحويل الجهات إلى شريك حقيقي في تنمية جهوية ووطنية منسجمة ومتوازنة وذلك راجع إلى إكراهات ومعوقات متعددة فضلا عن كون المشرع أبقاها فضاءاً لتدخل الدولة لا كيانا يتكلف بتنميته الذاتية.

وأمام واقع التطور السياسي والمؤسساتي المغربي والحاجة إلى تعميق الديمقراطية والتقدم في مجال التنمية، أصبح المغرب الآن مقتنعا بحتمية تحقيق إصلاح جهوي فعلي يستجيب لتطلعات المجتمع بمختلف مكوناته الثقافية واللغوية ويجسد تصور المجتمع المغربي لحاجياته، ومشاكله وإمكانياته، والكيفية التي يراها مناسبة لتدبير هذه الأمور والتحكم فيها، وبالتالي فالجهة كآلية تدبيرية ومجال للممارسة الديمقراطية المحلية تعتبر خيارا لا محيد عنه لتحقيق التنمية.

واعتبارا لمؤهلات المغرب الطبيعية، حيث تنسجم الوحدة بشكل متناسم مع التنوع الجغرافي والبشري والثقافي والإقتصادي، وبفضل الأهداف النبيلة التي خطتها الأحزاب الوطنية والمؤسسة الملكية بحكمة وأناة وسهرا على تحقيقها بالتدرج، فإن مغرب اليوم وبعد أن تراكت لديه التجارب والنتائج الأولية للديموقراطية واللامركزية، قد بلغ مستوى من النضج يؤهله لولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الإزدهار الإقتصادي والاجتماعي، وفي هذا السياق شكل خطاب جلالة الملك بمناسبة تخليد الذكرى 33 للمسيرة الخضراء الذي ألقاه في مراكش محطة جد مهمة في التاريخ السياسي للعهد الجديد، وجاء هذا الخطاب حاملا لمشروع جهوية موسعة تدرج ضمن البناء الديموقراطي الحداثي للمغرب والنهوض بمسلسل التنمية الجهوية للبلاد في إطار الحكامة الرشيدة والديموقراطية المحلية، واستكمالا لنفس التوجه أعلن جلالة الملك نصره الله في خطاب 3 يناير 2010 عن تشكيل لجنة استشارية للجهوية الموسعة* تتكلف بوضع تصور شمولي للخروج بنموذج مغربي يراعي الخصوصيات التاريخية، الثقافية، اللغوية... للمجتمع المغربي، والتي جاءت بتصور متكامل لإصلاح المنظومة الجهوية وفق مقاربات جديدة تدخل ضمن أورش الإصلاح الكبرى التي يقودها جلالة الملك.

وفي ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2011 تم الإرتقاء بالجهة إلى مكانة فاعل أساسي ورئيسي في التنمية حيث خصص لها باب بأكمله حددت فيه مكانتها داخل الوحدات الترابية وكيفية انتخاب أعضائها، كما قام بتحديد أنماط التدبير الترابي القائم على التشرك والتعاون والإستقلالية وهو ما جسده القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

إن مواجهة التحديات الهيكلية للتنمية في المستقبل تتوقف على قدرتنا على إقرار ديموقراطية حقيقية اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، وبناء اقتصاد مزدهر ومندمج وتنافسي، حيث أن نجاح المغرب في مسلسل الجهوية يفرض عليه نتيجة التحولات الجارية بالعالم التأكيد على شرط أساسي ألا وهو النمو الإقتصادي المتوازن بالإضافة إلى هندسة

* - ترأسها السيد عمر عزيمان وضمت فعاليات سياسية وأكاديمية ومن المجتمع المدني.

مجتمع متشعب بقيم الحداثة ومتراص في مكوناته وقوي بتلاحمه وكذا السهر على تنظيم متناسق ومتوازن لتنمية المجال الترابي في تنوعه الجهوي والمحلي وعلى تقسيم محكم للعمل وللأدوار داخل الدولة وذلك في إطار احترام مبادئ السيادة الوطنية والوحدة الترابية لبلادنا، فالجهوية ستشكل إطارا لإنعاش وتنمية وسائل عمل وآليات جديدة وإتاحة استعمال أفضل للموارد البشرية والطبيعية وجعل المغرب دولة عصرية متماسكة بتقاليدها العريقة المتسمة بالدور الديناميكي الغني بمكوناته المحلية والجهوية والمؤهلة في نفس الوقت لرفع تحديات العصر بأوفر حظوظ النجاح.

إن الحاجة إلى الإصلاح الجهوي تزداد بشكل أكبر مع بروز قضية الصحراء ومشكل الوحدة الترابية، فإذا كان تطور المسار الجهوي بالمغرب قد وصل إلى نموذج الجهوية الموسعة كآلية تديرية لكافة التراب الوطني بدون استثناء، فإن خيار الحكم الذاتي كإحدى صيغ الجهوية السياسية قد تطبق بالأقاليم الجنوبية في حالة قبول مقترح الحكم الذاتي الذي تقدم به المغرب لإيجاد مخرج للمأزق الذي وصلته قضية الصحراء بناء على قاعدة لا غالب ولا مغلوب، فمجلس الأمن وهو يتحرك في إطار الفصل السادس من الميثاق الأممي، يرى أن الهدف الرئيسي للقضية هو الوصول إلى حل متفاوض بشأنه ومقبول من كافة الأطراف وأن الأمر في حالة قبول المقترح المغربي يعني نظاما نهائيا في صيغة حل سياسي توافقي ودائم، يبعد كل البعد الأطروحة الانفصالية ويصون الحقوق الثابتة لوحدة التراب الوطني ويحفظ خصوصيات سكان جهة الصحراء كما يسمح بالنهوض بها تنمويا اقتصاديا واجتماعيا على المدى القريب والمتوسط.

إن الرهان التنموي اليوم قائم على المؤسسة الجهوية باعتبارها الوحيدة القادرة على خلق التوازن المجالي والمساهمة في الإقلاع الاقتصادي العام من جهة، ومن جهة ثانية محاربة الفوارق بين الجهات وإحداث تنمية متوازنة في ما بينها من أجل تحقيق ديموقراطية محلية وتنمية شاملة.

ومن هنا تظهر أهمية الموضوع وراهنيته على الرغم من أن موضوع الجهوية كان محط أبحاث كثيرة من طرف الباحثين والمتخصصين والفاعلين إلا أن لكل بحث أهميته بالنظر لاختلاف الزوايا التي يعالج منها من طرف الباحثين، فموضوع الجهوية تظل له الأهمية الآنية و المستقبلية للتطور الذي تعرفه المنظومة الجهوية باستمرار، وبالتالي اختلاف الإشكالات وتنوع وتعقد القضايا التي يطرحها في كل مرحلة، لدى يحظى الآن بأهمية قصوى داخل النقاش السياسي و الدستوري والقانوني، كما أنه يشكل أحد المرتكزات الأساسية لتحديث الدولة ودمقرطة مؤسساتها، ومن هذا المنظور حاولت صياغة إشكالية الموضوع من خلال الربط بين الجهوية والتنمية كهدف، سواء من خلال التجارب السابقة - تجربة 1971- أو الحالية التي يأخذ بها المغرب في الوقت الراهن والآفاق الجديدة التي يأتي في إطارها مشروع الجهوية الموسعة.

إن أهمية الموضوع تظهر في مساءلة الإيجابيات والسلبيات التي أتى بها ظهير 2 أبريل 1997 ثم الحديث عن مدى قدرة المشروع الجديد في أن يكون في مستوى التحديات المطروحة و لاسيما إشكاليته التنمية* والوحدة الترابية للبلاد استشرافا لمستقبل أفضل مع مؤسسات جهوية فاعلة قادرة على التجاوب مع المواطنين وتلبية حاجياتهم التنموية.

وانطلاقا من ذلك يطرح موضوع الجهوية والتنمية تساؤلا مبدئيا يهم في المقام الأول إشكالية التحديد المفاهيمي لمثل هذه المصطلحات التي أصبحت حاضرة وبقوة في المقاربات المقارنة للتنمية، وأيضا أصبح لها نفس الحضور خاصة في الإهتمام المرتبط بالمسار العام للتطور اللامركزي المغربي سواء في أبعاده التاريخية القديمة، أو في أبعاده الحاضرة من خلال التراكم الموضوعي لتجربة التنظيم الجهوي وكذا الأبعاد المستقبلية لذات المفهوم من خلال المسار الذي تعرفه القضية الوطنية الأولى (قضية الصحراء) والدفع المغربي بمبادرة الحكم الذاتي، وكذا التحول المتجدد للتعاطي مع إشكاليته الديمقراطية والتنمية

* - التنمية في بعدها الشمولي والمتوازن في إطار محاربة الاختلالات الجهوية.

من خلال تطوير ورش الجهوية للانتقال بهذه الأخيرة من مقاربة تقليدية ذات جوهر إداري إلى جهوية موسعة ذات جوهر اقتصادي وتنموي.

أولاً- الجهة: يعتبر مفهوم الجهة من المصطلحات السياسية و الإدارية التي ظهرت في النصف الثاني من القرن 19 وارتبط ظهورها بمفهوم الديمقراطية في الدول الغربية وتعني كلمة الجهة في اللغة ناحية من النواحي وهكذا يمكن التميز بين الناحية والجهة التي قد تضم مراكز عدة بضواحيها المتنوعة.

والجهة هي الوجهة التي نتوجه إليها ونقصدها، وتختلف الجهة عن المنطقة التي هي رقعة ترابية محددة ومعينة وعن الجهوية التي تعبر عن توجه سياسي اقتصادي وثقافي معين.

وقد عُرِفَت لجنة الشؤون الجهوية للمجلس الأوربي الجهات، بالوحدات التي تتموقع تحت مستوى الدولة المركزية وتتمتع بتمثيلية سياسية مضمونة بوجود مجلس جهوي منتخب.

وتعني الجهة حسب ظهير 2 أبريل 1997 "إطار جديد للتشاور والتكوين، وهيئة ستمكن ممثلي السكان من التداول في إطارها بكيفية ديمقراطية، من خلال منتخبهم في الجماعات المحلية و الهيئات الاجتماعية المهنية في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم وبالتالي إعطاء الإنطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة الجهوية المندمجة.

ومن هنا يظهر تعدد وتنوع التعاريف التي أعطيت للجهة نظرا لإختلاف المنطلقات والتصورات والزوايا التي ينظر منها لموضوع الجهة والجهوية.

ثانيا- الجهوية: إن تعبير الجهوية من المصطلحات التي طبعت تطور الحياة السياسية بالعالم الرأسمالي نتيجة التحولات التي شهدتها أوربا في فترات معينة حيث ظهرت الجهوية كآلية لتدبير الشؤون العامة بطريقة ديمقراطية عن طريق مشاركة المحيط في اتخاذ القرار الجهوي والوطني تخفيفا من ظاهرة مركزة القرار العمومي الذي هو أحد عوائق التنمية، وفيما يتعلق بالجهوية فيمكن التميز بين ثلاثة أنواع.

• الجهوية الوظيفية: الدافع الرئيسي لتبني هذا النوع من الجهوية هو "الوظيفة " المراد إنجازها دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل الأخرى، والجهة في هذا النوع من الجهوية ما هي إلا مجال ترابي محدد للقيام بمهمة محددة من مهام الدولة ولا تتطلب بالتالي وجود إدارة ذاتية مستقلة ولا شخصية قانونية متميزة.

• الجهوية الإدارية وتتخذ شكلين جهوية إدارية لا مركزية وجهوية إدارية مع عدم التركيز.

- الجهوية الإدارية اللامركزية: تتمتع الجهة في إطار هذا النوع من اللامركزية باستقلال ذاتي يتمثل في وجود إدارة منتخبة وموارد مالية وبشرية واختصاصات محددة بواسطة القوانين العادية.

- الجهوية الإدارية مع عدم التركيز: تتوفر الجهة هنا أيضا على وسائل العمل الذاتية المتمثلة في وجود إدارة وموارد بشرية ومالية ولها اختصاصات محددة غير أنها تكون مسيرة من طرف ممثلين للسلطة المركزية.

وعلى العموم فالجهة في إطار اللامركزية هي وحدة ترابية مستقلة تجاه المركز في حين أن الجهة في إطار عدم التركيز هي مقاطعة إدارية تابعة للسلطة المركزية وتخضع لسلطانها الرئاسية ويبقى الانتخاب أو التعيين هو نقطة الفصل الأساسية بين النموذجين.

ثالثا- الجهوية السياسية: تعتبر الجهوية السياسية أقصى درجة اللامركزية في إطار الدولة الموحدة دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية التي تتوفر فيها الجهة على سيادتها التامة مع احترام القوانين الاتحادية، فالجهوية السياسية تعطي للجهة سلطات سياسية ومكانة متميزة داخل التنظيم الإداري والسياسي، حيث تتقاسم مع السلطة المركزية الوظائف السياسية في الميدان التشريعي والتنظيمي وقواعدها محددة دستوريا.

وإذا كانت اللامركزية السياسية هي تنظيم السلطة السياسية أو آلة الحكم في الدولة الاتحادية واللامركزية الإدارية هي تنظيم السلطة الإدارية أو الوظيفة الإدارية للدولة الموحدة، فهل يعني هذا أن التنظيم اللامركزي يقتصر فقط على نظامين قانونيين : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، ولا يتألف إلا مع شكلين من أشكال الدولة، فإما الدولة الموحدة و إما

الدولة الاتحادية أليس هناك متسع لنظام قانوني يتعدى نطاق اللامركزية الإدارية ولا يرقى إلى مستوى الدولة الفيدرالية، فيكون نظاما قانونيا وسطا بين النموذجين.

يقول شارل ديران Charles Durand أنه توجد أنظمة قانونية تعتبر وسطا بين الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية وهي الآن نادرة ولكنها قابلة للإزدياد، فماذا ياترى تكون هذه الأنظمة؟ هل هي نوع من اللامركزية السياسية في إطار الدولة الموحدة؟ وهل يمكن تصور وجود لامركزية سياسية في إطار الدولة الموحدة؟ وهل ينسجم شكل الدولة الموحدة مع التنظيم السياسي اللامركزي؟ كالحكم الذاتي لجهة أو جهات معينة داخل الدولة وماهي طبيعته القانونية؟.

قد نشهد وجود مناطق تأخذ طابعا سياسيا إذا ما جمع بين أبناء منطقة معينة وحدة في العادات و التقاليد و تجانس اجتماعي أو لغوي أو إثني فتظهر بشكل كيان اجتماعي وسياسي متميز، فإذا ما أعطيت سمة قانونية بإضفاء الشخصية المعنوية عليها و استقلالها في تنظيم شؤونها الذاتية بحيث يستطيع سكانها انتخاب مجالس تمثيلية تتمتع بسلطة تقريرية في مجال اختصاصها أمكن أن نتحدث عن ظهور كيانات سياسية كتلك التي عرفتھا الدول الأوروبية في ظروف تاريخية معينة ونتيجة لعوامل اجتماعية وسياسية وقومية وثقافية لاسيما في إسبانيا، إيطاليا والتي أفرزت أنظمة قانونية جديدة في إطار الدولة الموحدة تأخذ بخصائص اللامركزية السياسية وتأتي في درجة وسط بين النظامين، وهو ما يعترزم المغرب تطبيقه في أقاليمه الجنوبية في حالة قبول مقترح الحكم الذاتي و الإتفاق عليه بين الأطراف المتدخلة في القضية.

هذا إلى جانب القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة الذي حول السلطة التنفيذية للجهات من ممثلي الإدارة المركزية في الجهة إلى الهيئة المنتخبة ووسع صلاحياتها التقريرية بالإضافة إلى مشاركة الجهات في السياسية الوطنية عن طريق تمثيليتها في مجلس المستشارين وبالتالي فالجهة ستصبح مؤسسة تدبر الشأن العام الجهوي وتشارك في الشأن العام الوطني وهو ما يجعل السؤال يبقى مطروحا حول طبيعة هذا النوع من الجھوية.

رابعاً- التنمية: التنمية هي الربط بين الأوجه الكمية لمنطق التنمية الاقتصادية والمالية والعمليات الكيفية للرفاه الاجتماعي، ويتعين عليها أن تتيح لكافة الفئات الاجتماعية وخاصة الفئات الأكثر فقراً ولوجاً جيداً ميسراً إلى الصحة والتعليم والمواد الضرورية لحياة جيدة، ولا يمكن اختزال التنمية في محاربة الفقر والإقصاء اللذين لا يمثلان سوى أحد مظاهرها الملموسة ومن ثم يتعين نهج طريقة أخرى لصياغة التنمية الشاملة التي تنطوي على مضمون أخلاقي واضح المعالم وتشمل بعد الإستدامة، لأن الغرض منها هو توفير محيط محفز يمكن لأي إنسان ضمنه أن ينمي قدراته ويوسع دائرة اختياراته مع مراعاة اختيارات الأجيال الصاعدة، فالتنمية تهدف إلى تحرير القدرات البشرية وما يترتب عنها وتعزيز حس المسؤولية لدى الأفراد في ظل محيط محفز لا يعرقل ولا يتعارض مع جهود الأفراد الرامية إلى الأخذ بناصية تنميتهم.

إن التنمية التي تهدف الجهة إلى تحقيقها هي تنمية إنسانية ترمي أساساً إلى بناء نظام اجتماعي عادل، ورفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين وإمكانياتهم، وهذا يعني تحقيق قدر مهم من الديمقراطية التي تعتبر إجراءً أساسياً للتنمية وهدفاً من الأهداف التي ترمي السياسة الجهوية إلى تحقيقها، فالتنمية الجهوية تصب في اتجاه الرقي بالإنسان وتحسين نوعية حياته، وفي هذا الإطار تتميز التنمية بتنوع أبعادها ومجالاتها السياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية.

كل هذا كان سبباً كافياً لاختيار موضوع الجهوية وربطه بالتنمية أولاً لكون تحقيق التنمية ومحاربة الإختلالات الترابية أصبحت من الرهانات الأساسية للمجتمعات المعاصرة خاصة النامية منها وأغلب الدراسات التي تناولت موضوع الجهوية لم تقم بربطه بالتنمية والقليلة التي تناولته في إطار ثنائية الجهوية /التنمية قامت بذلك بشكل مجحف ولم تتعمق في إجلاء كل الإشكالات التي تمخضت عنه.

إن إيماني القوي بارتباط جدلية التنمية باللامركزية الجهوية هو الدافع الأساسي وراء هذا البحث، فأهمية الإصلاح الجهوي تهم بالدرجة الأولى الإنسان المغربي ونمائه وتقدمه على كافة المستويات، فأني إصلاح جدي و هادف كيفما كان مجاله ونوعه هو لأجل المواطن وإليه و بالتالي كان لابد من البحث في الآليات و المقاربات التي يمكن من خلالها المساهمة في تحقيق تنمية مجالية بالمغرب تستجيب لتطلعات المواطنين.

أما المنطق الثاني فموضوعي ينطلق من عدة زوايا:

أولها: كون التنمية الترايبية بالمغرب تطرح عدة أسئلة آنية وملحة بسبب الطريقة التي تم بها التنظيم الجهوي لمدة كانت كافية في تركية الإختلال بين الجهات، والذي عبر عنه توزيع الأنشطة الإقتصادية والاجتماعية بشكل ممرکز في جهات الساحل الأطلسي مقابل تفقير لباقي الجهات.

ثانيا: كون الجهة اليوم تعد الإطار الأمثل لمعالجة تلك الاختلالات والفوارق ومكسب متطور ومتجدد يساير التحول الديموقراطي يجب تدعيمه وتقويته، وذلك لن يكون إلا بالبحث عن العوائق والإختلالات، وإيجاد الحلول والمقاربات الكفيلة بتأطير إشكالية التنمية.

ثالثا : راهنية الموضوع ودخول العامل الخارجي على الخط بشكل ضاغط فضرورة المرحلة تتطلب الإنفتاح وتغيير السياسة الترايبية للبلاد عن طريق إعادة النظر في طبيعة وأسلوب إدارته وهو ربما ما بدأت تتشكل بوادره مع اقتراح المغرب لمشروع الحكم الذاتي كحل لقضية الصحراء.

وبخصوص النموذج الذي وقع عليه اختيارنا للمقارنة أي النموذج الإسباني نشير إلى أنه ليس النموذج الوحيد الذي يمكن للمغرب أن يستلهم منه روح ومضمون خيار الجهوية الموسعة، بل هناك تجارب جهوية عالمية يمكن أن تغني التجربة المغربية، بيد أن هذه التجارب لا تخلو من خصوصيات وشروط وجودها القائمة على أرض الواقع، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقلد المغرب تجربة معينة سواء التجربة الإسبانية القائمة على الجهات المستقلة أو النموذج الإيطالي، فجميع هذه التجارب تبقى مهمة لذا يتعين

الإستفادة من دروسها وفهم أسس نجاحها ولا يجب استنساخها بسبب اختلاف الشروط والخصوصيات المغربية عن غيرها في هذه البلدان من الناحيتين الإجتماعية والسياسية، لكن ما دام أن التجربة الجهوية الإسبانية تمثل النموذج الذي أعطى أفضل النتائج والأكثر حداثة والأعمق ترسخا، واستطاع أن يكرس في آن واحد التلاحم الوطني مع الخصوصيات الجهوية من خلال احتواء النزاعات الإنفصالية والمحافضة على استقرار الدولة ووحدتها، فقد كان للتجربة الإسبانية تأثير كبير على المقترح المغربي حيث أكد المغرب في أكثر من مناسبة أنه استوحى نموذج الحكم الذاتي من دول الجوار وخاصة إسبانيا.

وعموما يمكن القول أنه بالرغم من وجود عناصر متباعدة بين التجربتين الإسبانية والمغربية يصلح النموذج الإسباني من هذه الزاوية بالذات لأن يكون حالة للتأمل والإستئناس، ليس بغرض الإستنساخ لأن ذلك غير ممكن منطقيا ولكن بهدف استنباط المقومات ذات الطبيعة العامة القادرة على الإضاءة بهدف معرفة إيجابيات وسلبيات ودرجة ووجهة التطور للنموذج الجهوي المغربي، بغض النظر عن مكان وزمان التجارب موضوع الدراسة والمقارنة، ومن هنا تبرز صعوبة الموضوع فمشروع الجهوية المتقدمة في بداية تنزيله على أرض الواقع، وبالتالي هناك صعوبة في رصد إيجابيات المشروع وسلبياته لأن التطبيق الفعلي ومدى تجاوب الساكنة معه والنتائج التي تظهر بعد ذلك هي الكفيلة بإيضاح نقط قوة وضعف هذا المشروع، فتشخيص النواقص لا يمكن إلا بعد الممارسة الميدانية ومواجهة الواقع، وهو ما نتج عنه عدم وجود أبحاث شاملة لحد الآن حول الموضوع، فالأبحاث الأكاديمية التي أنجزت انصبحت على دراسة التنظيم الجهوي في ظل تجربة ظهير 16 يونيو 1971 وظهير 2 أبريل 1997 ولا توجد بخصوص مشروع التنظيم الجهوي الجديد إلا بعض المقالات المتفرقة في الجرائد والمجالات، وحتى الأبحاث التي تناولت التجربتين السابقتين ركزت أغلبها على الجانب القانوني المؤسسي وقليلة منها هي التي تناولت موضوع الجهوية في علاقته بالتنمية وهذا النقص في تراكم البحوث الأكاديمية في الموضوع يكون له انعكاس سلبي على الباحثين الذين يخوضون في الموضوع من ناحية توفر المعلومات.

- يتضح من خلال مقارنة منهجية لعنوان البحث أن الإشكالية العامة للموضوع تتمحور حول غايات وأهداف التنظيم الجهوي بالمغرب وعلاقته بالتنمية في مختلف مراحل تطوره، وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات أو الإشكاليات الفرعية وهي كالتالي:

- ما هي أنواع التنظيم المحلي أو الجهوي التي عرفها المغرب قبل الحماية وخلالها وما هي الظروف التي فرضتها والغاية التي جاءت من أجلها؟.

- كيف انتقل المغرب من الجهة الاقتصادية إلى الجهة الإدارية؟ وما هي الأسس والمقومات التي انبنت عليها كلتا التجربتين؟ أكان الداعي ضبط المجال سياسيا واجتماعيا من طرف من يملك وسائل الإنتاج والإكراه؟ أم أن الهاجس كان تدبيريا تنمويا لتغيير واقع اختلال مكونات المجال الترابي؟ أم أن اختيار السلطة الحاكمة جمع بين المقاربتين؟ وما هي انعكاسات ذلك على الواقع الترابي المغربي؟

- كيف جاء مشروع الإصلاح وما هي الآفاق الجديدة التي فتحتها بالمغرب؟ وهل الانتقال إلى تنظيم جهوي متطور ومرتكز على الجهوية السياسية سيشكل منعطفًا في محاربة الاختلالات وتحقيق رهان التنمية؟

- هذه الأخيرة أي الجهوية السياسية بالمغرب هل هي من متطلبات المرحلة ؟ بمعنى أوضح هل جاءت نتيجة حركية وتدافع داخلي ؟ أم هي فقط نتاج ضغوطات خارجية ؟ وكيف يمكن لمقترح الحكم الذاتي أن يحفظ الوحدة الترابية للمملكة؟.

وإذا كان لكل بحث منهاجا أو مناهج عدة فإنه كذلك لكل بحث خصائص واعتبارات تفرض منهاجا أو مناهج معينة، وطبيعة هذا الموضوع فرضت علينا اعتماد المنهج البنوي كمنهج مهيم وذلك بالنظر إلى أنه في البحث العلمي لا مجال للفصل بين البنية والوظيفة، وبالتالي إذا كانت البنيوية تسعى إلى تحليل الفعل باعتبار البيئة التي يتفاعل معها والوظيفة أو الدور الذي يقوم به داخلها، فإن هذه الدراسة تحاول الإفادة من هذا المنهج في تحليل ورصد وظائف التنظيم الجهوي، فإذا كانت بعد الإستقلال حددت تلك الوظائف في تقوية بنيان الدولة وبسط سيطرتها على كافة أجزاء التراب الوطني، أو قبل ذلك وظفت من قبل

المحتل في ضرب المقاومة ونهب ثروات البلاد، فإن وظائفه تغيرت بنهاية عقد التسعينات من القرن الماضي مع ما أصبحت عليه السياسة الترايبيّة من سياسة تشاركية بين المركز والمحيط.

ويفيد هذا المنهج كذلك في تحليل مشروع الإصلاح الجهوي باعتبار البنية التي يتفاعل داخلها والتي تضم مجموعة من الفاعلين، وتحديد الأدوار والوظائف التي تؤديها من خلال هياكلها وآلياتها بهدف تحقيق التنمية.

هذا بالإضافة إلى مناهج مساعدة كالمنهج التاريخي الذي يفيد في تأكيد كون تقسيم التراب عامة والبناء الجهوي خاصة هو سياسة ليست وليدة اليوم وإنما تاريخها يرجع إلى ماض بعيد نسبياً.

التحليل المقارن الذي يجد تبرير اعتماده في نقطتين:

أولهما أن التجارب المقارنة الناجحة في تنظيمها الترابي تفيدنا في تصحيح مكامن الضعف في سياستنا الترابية، وثانياً لأن بلادنا وهي تقدم مبادراتها فيما يخص الحكم الذاتي لأقاليمنا الجنوبية- كما سبقت الإشارة إلى ذلك - تعلن أن من بين ما تستلهم منه هذه المبادرة هو بعض النماذج المعمول بها في الدول القريبة من المغرب جغرافياً وثقافياً، هذا إلى جانب المقترح القانوني عند محاولة استقراء النصوص القانونية وتحليلها.

وإجمالاً يمكن القول أننا اعتمدنا المناهج التي تقرّبنا من دراسة مستفيضة لموضوع الجهوية في علاقته بالتنمية، من كافة أبعاده وجوانبه والإجابة عن كل ما قد يتفرع عنه من تساؤلات وإشكاليات.

تلك أبرز المحددات المنهجية التي سنلتزم بها في هذا البحث للإجابة عن الإشكالية التي يطرحها وذلك عبر التقسيم الثنائي لنجاعة هذا الأخير في الحفاظ على تماسك ووحدة وتوازن الموضوع.

في القسم الأول سنتطرق بداية إلى الحديث عن السلطات المحلية بمغرب ما قبل الحماية من خلال جهازين أساسيين في التنظيم السياسي للدولة الشريفة وهما جهاز المخزن وجهاز "الجماعة" على مستوى القبائل السائبة التي كانت تدير شؤونها بنفسها، هذه الإدارة المحلية ستعرف عدة تحولات في فترة الحماية كان الهدف منها هو تحقيق المراقبة على مجموع تراب البلاد وبسط السلطة الإستعمارية سيطرتها عليه بعيدا عن الإعتبارات التنموية.

بعد ذلك سيتم الانتقال إلى أنماط التنظيم الجهوي لمرحلة الإستقلال من خلال التساؤل عن شكل التنظيم الجهوي الذي تم اعتماده وكذا الإختصاصات التي أنيطت بالجهة والأجهزة التي ستتولى التقرير في هذه الإختصاصات وتنفيذها، ليتم الانتقال إلى البحث فيما إذا كان هذا التنظيم الجهوي يكرس الجهات ككيانات اجتماعية وثقافية واقتصادية قادرة على تعبئة الطاقات المحلية والجهوية لتحقيق التنمية ولعب دور الوسيط بين الدولة والجماعات القاعدية، أم أنه - التنظيم الجهوي - اقتصر على جمع أقاليم وعمالات متنافرة لاتربط بينها أية رابطة اجتماعية أو ثقافية، كما لاتجمع بينها ديناميكيات اقتصادية كفيلة بجعلها قادرة على تعبئة موارد ذاتية تحقق لها قدرا من الإستقلالية عن السلطة المركزية.

فيما يخص الإختصاصات التي أنيطت بالجهة وكذا الأجهزة التي ستمارس هذه الإختصاصات، فإن تساؤلات البحث ستتصب على دراسة الميادين التي أنيط فيها الإختصاص بالجهة، وعلى الطريقة التي صيغت بها الإختصاصات وعما إذا كانت الصيغة المستعملة تدل بالفعل على أن تلك المجالات هي اختصاص ذاتي للجهة تستطيع من خلاله تحقيق أهدافها التنموية، وأيضا مدى تفرد الجهة بهذه الإختصاصات أم أنها تشترك فيها مع أجهزة عمومية أخرى، وهل إدارة الشأن الجهوي بيد أجهزة الجهة المنتخبة أم بيد ممثل الدولة في الجهة، وهل تساعد الطريقة التي يتم بها الإنتخاب على إعطاء هذه الأجهزة الفعالية و الشرعية اللازمة في مواجهة باقي الفاعلين المحليين والوطنيين.

في القسم الثاني سنستعرض مشروع الجهوية المتقدمة باعتباره مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة لتعزيز الديمقراطية المحلية وسياسة القرب وتحديث الإطار المؤسسي والحكامة الجيدة، التي من شأنها المساعدة على الإستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية

لكل جهة لتحقيق مزيد من الارتقاء الإقتصادي والإجتماعي والثقافي، وتقوية جاذبية وفعالية الجهات لتحقيق التنمية المندمجة.

مسألة المشروع من جانب التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب، باعتباره تأكيداً ديموقراطياً للتميز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في هوية وطنية موحدة.

بحث آليات التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات في المشروع تفادياً لتداخل الإختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات، مع انتهاز اللاتمرکز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

بالنسبة للتضامن سيتم البحث في آخر الفصل الثاني عما إذا كانت الأجهزة التي جاء بها مشروع الجهوية المتقدمة قادرة على ضمان التوازن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد، إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات، فالتنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني إلا إذا قامت على تلازم استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل.

الفصل الأخير من القسم الثاني سنخصصه لمشروع الحكم الذاتي كمبادرة مغربية لتجاوز النزاع المفتعل والتي جاءت نتيجة فشل المقاربات السابقة ووصولها إلى الباب المسدود لكونها لاتضع قضية الصحراء في سياقها الصحيح، على خلاف مشروع الحكم الذاتي الذي تقدم به المغرب الذي يراعي خصوصية المنطقة ويمنحها اختصاصات ومؤسسات ذاتية لتدبير شؤونها وفق خصوصية المنطقة مع مراعات سيادة المملكة ووحدة أراضيها باحتفاظها بالإختصاصات السيادية على غرار ما هو معمول به في التجارب الدولية الناجحة، في إطار دراسة مقارنة لإبراز مصداقية وجدية المقترح المغربي.

القسم الأول: التنمية الجهوية في سياق التطور التنظيمي للجهة.

إن المنتبغ لتطور التنظيمات الترابية المحلية بالمغرب يدرك لا محالة ثقل الموروث السياسي والتاريخي في عملية بناء الهياكل الترابية للمملكة المغربية وتطورها، فلقد تأثر تنظيم الإدارة المحلية بالمغرب بصيرورة تطور أوضاعه التاريخية والسياسية والاجتماعية، ومن ثم فلا يمكن الحديث عن هذه الإدارة دون التطرق إلى هذه الأوضاع كما لا يمكن فهم حاضر الإدارة المحلية دون تسليط الأضواء على الماضي السياسي والإداري للبلاد.¹

إن واقع النظام الترابي المغربي لعبت فيه عوامل كثيرة، ولا يمكن فصله عن جدوره البعيدة قبل الحماية وخلالها، كما لا يمكن إنكار دور الإستعمار في وضع كتلة من القواعد القانونية والأعراف السياسية وترسيخها.

فغداة الإستقلال وجدت الإدارة المغربية نفسها أمام إرث مزدوح إرث المخزن التقليدي وإرث إدارة الحماية، غير أن السلطات العمومية لم تسع إلى إحداث قطيعة مع الماضي الإستعماري لإدارة البلاد ومن ثم ظلت الإدارة المحلية المعمول بها في المغرب ما بعد الإستقلال مطبوعة بعمق تاريخها السياسي والإداري فهي لم تنشأ من فراغ ولم تكن وليدة الصدفة وكل تطور تعرفه يتم داخل ظوابط هذا الإطار.

وهكذا نلاحظ أن نظام الجهة بالمغرب يتطور في إطار نوع من الإستمرارية المبنية على التراكم الذي يحافظ على المكتسبات ويتجاوز النقائص عن طريق تطويرها بالمرور من تجربة إلى أخرى في سياق البحث عن الصيغة المثلى لتصريف الشؤون الجهوية والمحلية في كنف الديمقراطية والفعالية، فالجهة لم تعد وسيلة لتحقيق النمو الإقتصادي فقط بل إن التراكم الذي اختزنه الممارسة الجهوية على مر عقود من الزمن والتطور السياسي العام الذي عرفه المغرب، ساهم في تحويل الجهة إلى مؤسسة ينتظر منها تحقيق مغرب أكثر استيعابا للتحويلات التي طالت جميع القطاعات السياسية والإقتصادية والاجتماعية.

¹ - الدكتور السعيد مزروع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة

الفصل الأول: الإطار التاريخي والتنظيمي للجهة.

تشكل الديمقراطية المحلية الزاوية الأساسية في البناء الديمقراطي المغربي نظرا لعراقتها التاريخية المتميزة ونظامها المستمد من الإسلام والسنة النبوية، حيث أن التقسيم الإداري والسياسي المغربي يقوم على مبدأ الدولة في الإسلام، البيعة والشورى والعدل وهذا أساس الإستقرار الحضاري الذي عرفه المغرب عبر دياليكتيكية تاريخية ممرزة في إطار استراتيجية تجسد استمرار العقيدة والوحدة الوطنية في الهوية والمكاسب التاريخية، مع احترام الخصوصيات المحلية والتنوع الثقافي والاجتماعي.²

وتجمع جل الدراسات التاريخية أن التنظيم الإداري في المغرب كان مركزا في شخص السلطان صاحب السلطة الشرعية وكان يفوض خلفائه بالجهات بعض السلطات تبعا لأهمية المنطقة والظروف السياسية ومركز الخليفة المفوض له، فالحكم المركزي في العواصم كان يقتصر على إصدار التوجيهات الأساسية لممثليه في الأقاليم، وكان يسمى في الوظائف العليا ويترك لخليفة السلطان الذي يمثله في منطقة معينة أو للمندوب المخزني أن يسهر مع العمال والباشوات والقياد والقضاة والمحتسبين والأعوان على تنفيذ التوجيهات المركزية بالطرق والأساليب التي يرونها باجتهادهم وبإشارة مع الممثلين والقادة المحليين وهو ما يعرف بنظام "تفكيك السلطة" وكان هذا تقليد تاريخي منذ عهد المولى إدريس الثاني مرورا بالمرابطين والموحدين والمرينيين والسعديين ثم العلويين. ونشير على سبيل المثال إلى الجهود التي قام بها مولاي الحسن الأول على تنظيم جهوي فعال إذ قسم المغرب إلى ثلاث مناطق وقبله قسم المولى إسماعيل المغرب إلى مجموعة من الجهات بعد توحيد أجزائه وتعيين مسؤولين على كل منطقة.

كما كانت توجد محليا ما يسمى "بالجماعة" وهي عبارة عن مجلس يضم أعيان ووجهاء القبيلة يقوم بالتداول في شؤونها وتديرها حفاظا على مصلحتها وحماية لأفرادها في إطار العادات والأعراف السائدة وتنسيق مع ممثلي المخزن وعلى رأسهم القائد الذي كان يقوم

² - د محمد بلحمجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع

الساعة، العدد 16، السنة 1998 ص 112.

بالمراقبة والتتبع -على شكل وصاية بالمفهوم الحديث- لتجنب العداء والتنافر بين القبائل حفاظا على الوحدة وضمانا للإستقرار في البلاد.

وهكذا عرف المغرب الجهة* كواقع وتنظيم للمجال وإدارة شؤون البلاد المترامية الأطراف وإطارا لتوزيع وممارسة السلطة توزيعا أفقيا وعموديا من خلال عملية التفويض على أساس وحدة السلطة والوظيفة السياسية والإدارية، وقد ساد هذا الطابع إلى أن خضع المغرب لنظام الحماية ليعرف نماذج أخرى من التقسيم الجهوي التي تطورت بعد الإستقلال عبر محطات إصلاحية متلاحقة.

المبحث الأول: التطور التاريخي .

يمكن القول أن التنظيم الترابي المغربي مر عبر ثلاثة مراحل أساسية ما قبل الحماية، إبان الحماية فما بعد الإستقلال، وكل من هذه المراحل تتسم بطابع خاص فيما يتعلق بالفلسفة العامة لهذا التنظيم.

فقبل الحماية نصادف غياباً يكاد يكون مطلقاً لمقومات المرفق العام والتنمية، ذلك لأن نظام الحكم كان يخضع في عمقه لموروث سياسي إسلامي ولأشكال سياسية تمتاز بطغيان سيادة الدولة السلطانية التي تذكر بالنظم الأموية الأندلسية.

أما في عهد الحماية فإن الإصلاحات الإدارية والسياسية الحمائية كانت في مجملها تعبيراً عن الدفاع عن مصالح الفرنسيين في الوقت الذي أفصى المغاربة من الإنتقاع بهذه الإصلاحات، فالتنظيم المعتمد آنذاك يخضع لاعتبارات أمنية وعسكرية متمثلة في ضرورة إخضاع كل مناطق وجهات البلاد إلى سلطة الحماية، إلا أنه رغم ذلك فإن الانتاج الحقوقي الحمائي جعل من فكرة المرفق العام كمعطى موضوعي وفكرة الشرعية الإدارية وفكرة الإدارة كوسيلة، مقومات لا رجعة فيها آمن بها كل الفاعلين السياسيين المغاربة لدرجة أن الدولة المستقلة في إطار مسلسل إعادة بنائها سوف تتخذ من الإدارة المركزية والمحلية على

*- لم تكن هناك جهوية بالمفهوم الحديث ولم تكن هناك إدارة جهوية بالمواصفات والمعايير المتعارف عليها حديثا .

حد سواء سلاحها المفضل في معركتها ضد التخلف،³ فقد عرف المغرب بعد الإستقلال كباقي الدول النامية إصلاحات متلاحقة كان الغرض الأساسي منها بناء واستقرار المجتمع وتطوره سعياً لمواجهة أسباب التخلف وتوفير متطلبات التنمية اقتصادياً واجتماعياً، وهكذا فقد عرف التنظيم الجهوي بالمغرب عدة محطات تاريخية تميز خلالها بتغيرات وتحولات وتعديلات مختلفة حتى برز إلى الوجود في شكله الحالي.

المطلب الأول: بؤادر التنظيم الجهوي قبل الإستقلال.

عرف المغرب عبر تاريخه الطويل - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - جهوية نشأت عن النزعة القبلية فكانت البلاد مقسمة في ظل وحدتها إلى جهات قَبْية متعددة،⁴ إلا أن مضمون هذا التقسيم أو تطبيقه إنما يختلفان في ذلك التاريخ عنه في التاريخ الحديث، فالتقسيم الجهوي الموجود آنذاك لم يكن تقسيماً قائماً على أسس تشريعية بل كان تقسيماً نابعاً عن الواقع ويقوم على أسس قبلية وجغرافية، فضلاً عن عدم تمتيع الإقليم أو المنطقة بالشخصية المعنوية أو اختيار مجلس لها بالإنخاب من بين السكان لرعاية شؤونها المحلية،⁵ وتميزت تلك الفترة بتنافر القبائل نتيجة علاقات العداء فيما بينها مما كلف السلطات المركزية عناءً كبيراً في ضمان الوحدة ومجهوداً متواصلاً للحفاظ على الإستقرار في البلاد (الفرع الأول) وبدخول المغرب مرحلة الحماية سيشهد لأول مرة بروز الجهة بالمفهوم الحالي وإن كان إحداثها جاء لأجل الإخضاع والسيطرة وليس تنظيم وإعادة هيكلة المجال لتحقيق التنمية (الفرع الثاني).

³- صالح المستف : "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب، من المركزية إلى اللامركزية"، دكتوراه السلك الثالث جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية الدار البيضاء 1989، ص7.

⁴- الدكتور صالح المستف: "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مطبعة تينمير الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1993 ص 43.

⁵- د عبد الكبير يحيى : "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 84 الطبعة الأولى 2010 ص 53.

الفرع الأول: تقسيم المجال قبل الحماية.

إن الحديث عن السلطات المحلية في مغرب ما قبل الحماية يطرح جدلاً واسعاً حول مجالين أساسيين في التنظيم الترابي للمملكة الشريفة وهما بلاد المخزن وبلاد السبية فالتنظيم السياسي لفترة ما قبل الحماية كان ينبني على فلسفة تقوم على مبادئ الشريعة الإسلامية، فالدولة الشريفة كتنظيم تركز من الناحية النظرية جميع السلطات بين يدي الحاكم وتبعا للقانون العام الإسلامي تخول للسلطان رئيس جماعة المسلمين مهمة حماية الدين وتسيير شؤون الرعية عبر جهاز مخزني يوجد على رأسه السلطان الشريف الذي يفوض لمكونات المخزن من وزراء باشوات وقياد وقضاة ومحتسبين مهمة تسيير مصالح هذه الجماعة.

لكن في الفترات التي تعرف فيها البلاد ضعف السلطة المركزية أو ما يعرف بالجهاز المخزني فإن البلاد تصبح مقسمة إلى نوعين من الوحدات والقبائل، وحدة خاضعة للسلطة الدينية والدينيوية للسلطان وهي ما يسمى ببلاد المخزن، أما الأخرى التي أطلق عليها بلاد السبية فهي التي كانت تعتمد على إيديولوجيا خاصة بها كجماعات تنشد الإستقلالية من خلال الإحتماء بالأعراف والتقاليد فهي لا تقبل بالسلطة الدينيوية للسلطان في حين أنها تعترف بسلطته الروحية أو الدينية.⁶

ومع ذلك فهذه الثنائية لا تعني القطيعة المطلقة بين القبائل السائبة والمخزن فأشكالية المخزن في علاقته مع القبائل السائبة إشكالية بالغة الأهمية خاصة وأن نظام المخزن هو نظام يميل إلى المركزية (الفقرة الأولى) على خلاف ذلك نجد أن القبائل السائبة تسعى إلى نوع من الإستقلالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: بلاد المخزن.

جرت العادة أن يطلق على القبائل الداخلة ضمن سلطة المخزن ب "بلاد المخزن" وتتكون من القبائل التي يبسط في إطارها السلطان سلطته كاملة وشاملة بواسطة قياده

⁶ - الدكتور السعيد مزرع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 24 - 25 .

وباشواته وذلك في جميع الميادين المالية والعسكرية والتجارية،⁷ ويعود أصل كلمة المخزن إلى المكان الذي كانت تجمع فيه الضرائب الشرعية والموجهة إلى بيت مال المسلمين، واتسع معناه فيما بعد ليشمل الجهاز الذي يمارس عبره الحكم وبنياته وتشعباته وجميع دواليبه، أي السلطان والجيش والموظفون وكل الأشخاص الذين يربطون السلطة العليا بباقي المجتمع، أو بعبارة أوضح كل الذين يتقاضون أجراً من خزينة السلطان ويجعلون من أنفسهم المدافعين عن شرعية المخزن مقابل الإعراف لهم بصفة الإنتماء له.

ويستقي الحكم المخزني لفترة ما قبل الحماية أسسه من أصول الشرع الإسلامي فالسلطان المغربي كخليفة لدولة إسلامية يتولى حكم البلاد بالبيعة، فهو أمير المؤمنين مما يجعله محور جميع السلط وهو وفقاً للقانون الإسلامي يجمع بين يديه السلطتين الدينية والدنيوية فالسلطان الخليفة يعد مصدر كل السلطات في الحاضرة الإسلامية.

ونظراً لتعدد مهام الحكم والإمتداد الجغرافي للبلاد كان من غير الممكن للسلطان أن يمارس كل السلطات بمفرده، الأمر الذي دفعه إلى تفويض جزء منها إلى الوزراء⁸ والاعتماد على جهاز مخزني ممتد محلياً إلى كل المناطق الخاضعة لنفوذه، فما هي مكونات هذا الجهاز الذي يعتمد عليه السلطان لممارسة سلطته في المدن والبادي؟ وما هي طبيعة العلاقة بين مكوناته؟.

لقد كان السلطان ممثلاً على مستوى الأقاليم من طرف خليفة له والذي عادة ما كان يتم اختياره - من طرف السلطان- من بين أفراد أسرته أو من بين أقاربه ويعين على رأس الإقليم حيث يمثل السلطة الدنيوية للسلطان ويكون رابطة وصل بينه وبين الرعية ويمارس دور التحكيم ويحل الخلافات التي قد تحصل بين مختلف السلطات المخزنية وفي الواقع فإن خليفة السلطان يرمز على مستوى مقاطعته إلى القوة المعنوية للسلطان وإلى حضوره بين رعاياه.

⁷ - د عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق ص 54.

⁸ - الدكتور السعيد مزروع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق ص 26.

ويوجد على رأس القبائل التي كانت تخضع للسلطة الروحية والدينية للسلطان القائد الذي كان يعتبر ممثلاً للسلطة المركزية وينفذ تعليماتها وقراراتها وكان يعين من طرف السلطان، غير أن هذا التعيين قد يكون في كثير من الأحيان مفروضاً على السلطان من طرف القبيلة خاصة إذا كان القائد القبلي يحظى بالثقة الكاملة من طرفها، ويختار في الغالب من المنتمين إلى العائلات العريقة ذات النفوذ السياسي في القبيلة وكانت مهام القائد تشمل تطبيق الظواهر وفرض احترامها وكذا تطبيق قرارات الصدر الأعظم، كما كان يتولى مهمة المحافظة على النظام وتحصيل الضرائب وتسخير الجنود والفرسان عند الحاجة، ويحكم بين الناس في جميع المسائل المدنية والجنائية ويقف على حسن سير الأمور ويراقب أعمال المحتسب والناظر و"لامين" ويقبض الضرائب المخزنية في المراسي المفتوحة للأوروبيين ويمثل السلطان في منطقة نفوذه،⁹ ومن أجل الوصول إلى هذه النتائج فإن السياسة المطبقة على العموم هي سياسة مبنية على المسؤولية الجماعية التي تجد تبريرها في عقد البيعة، وكان يساعد القائد في مهامه أعوان السلطة المحلية المخزنية من شيوخ ومقدمين، فسلطة المخزن في القبائل التي يوجد بها ممثلوه كانت موكولة إلى كل من القائد والشيخ، أما القاضي فمجال عمله كان محصوراً بحيث يقضي في أمور الإرث والزواج والرسوم فقط مقابل الولاية العامة للقائد على كل أمور القبيلة.

هذا على مستوى البوادي أما على مستوى المدن فعادة ما كان السلطان يمارس سلطته بواسطة الباشوات الذين يطلق عليهم كذلك إسم العمال، وكان يتم اختيار الباشا من رجال البلاط أو المخزن الأوفياء والمخلصين، وسلطات الباشا في المدينة كانت أكثر أهمية من سلطات خليفة السلطان، حيث يمثل السلطة المركزية – على مستوى المدينة- ويعمل من أجل المحافظة على النظام العام في المدينة وفرض احترام الظواهر الشريفة وتطبيق أوامر السلطة المخزنية المركزية كما يمارس السلطة التنظيمية بخصوص مختلف الأنشطة بالمدينة وذلك بتفويض من السلطان فضلاً عن الفصل في النزاعات المرتبطة بالميدان الجنائي و الميدان التجاري بتفويض من السلطان كذلك، ومن ثم يبدوا أن صلاحيات الباشا كانت صلاحيات عسكرية ومدنية وقضائية.

⁹ - محمد بن عمر ابن سودة: "قبيلة زعير قديماً وحديثاً"، الجزء الأول، مطبعة دار الكتاب الدار البيضاء 1977 ص126.

الفقرة الثانية : قبائل السبيبة.

عكس بلاد المخزن التي كانت تعترف بالسلطة الدينية والدنيوية للسلطان فإن قبائل بلاد السبيبة لم تكن تعترف سوى بالسلطة الدينية للسلطان الشريف، فهذه القبائل كانت تدبر شؤونها بنفسها طبقاً لتقاليدها وأعرافها وذلك بواسطة نخبها المجتمعة في مجلس "الجماعة" دون أي تدخل في شؤونها من طرف المخزن، غير أن استقلالية هاته القبائل لم تكن تعني انفصالها التام عن السلطة المركزية، فاستقلال "الجماعة" كان يرتبط فقط بتدبير الشؤون الخاصة بالقبيلة فعلاقات الولاء والتضامن بين القبيلة والمخزن كانت قائمة، فمن جهة كانت القبائل تدين بالولاء للسلطة الروحية للسلطان ومن جهة أخرى كانت تظهر تضامنها كلما كانت البلاد مهددة بعدوان خارجي إما عن طريق المساهمة في المعارك أو عن طريق المساهمة في الإمدادات المالية.

فنادراً ما استهدفت هذه القبائل عزل السلطان بل كانت ترغب فقط في التخلص من سلطته المدنية- قياده وضرائبه- فهي في هذا الإطار تميز السلطان عن المخزن، تكن للأول إجلالاً دينياً وتحقراً الثاني، وليس أدل على ذلك ما حدث خلال حملة عسكرية قام بها المولى سليمان، فقد هزم أيت أوماو قوات السلطان وقتلوا ونكلوا برفاقه لكنهم استقبلوه بحماس واحترام¹⁰. إن النسب الشريف للسلطان كان عنصراً فاعلاً ووازناً في تقديره واحترامه، فكونه شريفاً يتعالى على القبائل وصراعاتها ويدفع القبائل "السايبة" نفسها إلى اللجوء إليه طالبة تحكيمه في نزاعاتها وصراعاتها.¹¹

فتمرد القبيلة على المخزن كان يرتبط أساساً برفضها أداء الضرائب له، فإذا كان من حق السلطان جباية الضرائب فحقه هذا غالباً ما كان يرفض من طرف بعض القبائل خاصة التي تسكن بالجبال والأراضي القاحلة والمناطق الوعرة والمُقايدة أحياناً من طرف ولي ثائر،

¹⁰ - جون واتر بور ي: "الملكية والنخبة السياسية بالمغرب"، ترجمة ماجد نعمة وعبود عطية، دار الوحدة للطباعة والنشر بيروت الطبعة الأولى 1982 ص 32.

¹¹ - عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الإدارة المحلية الموسم الجامعي 2010-2011 جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بسطات ص 26.

إلا أن تلك القبائل لم تكن تشكل وحدات اقتصادية مغلقة وبالتالي لم تكن قادرة على قطع مبادلاتها مع المدن والأسواق لمدة طويلة، لذلك كانت انتفاضاتها مؤقتة بالضرورة. فيمكن للسلطان إن ساعدت الظروف السياسية على ذلك أن يُنصب أحد أعضاء "الجماعة" قائداً على قبيلته، وفي هذه الحالة فإن القائد الجديد يكون ممثلاً للسلطة الروحية الدينية للسلطان الشريف وليس لسلطته الدنيوية، وهذا الإستقلال يتجلى بوضوح في رفض القبيلة لتأدية الضرائب للخرينة السلطانية، في حين تعترف له بالسلطة الدينية كأمر المؤمنين أي أن ما يفقده السلطان من الضرائب يربحه في شكل قيم رمزية تقوي من شرعيته وتجعل منه رمز وحدة الأمة.

وفي آخر هذه الفقرة لابد من التأكيد على بعض النقاط:

أولاً: نفي الفكرة القائلة بأن قبائل السبيبة كانت متمردة على الشرع الإسلامي الذي يبني عليه النظام مشروعيته بدليل أن هذه القبائل كان بعض أفرادها يقيمون الشعائر الدينية من صيام وصلاة وفي علاقات الزواج بينهم وتعترف بالسلطة الرمزية الدينية للسلطان وترفض فقط سلطته المدنية - المتمثلة في أداء الضرائب أساساً - وهذا ينفي أيضاً الفكرة القائلة بأن هذه القبائل كانت لها نزعة انفصالية بل فقط رغبة في الحفاظ على الخصوصية المحلية وتحقيق نوع من الإستقلالية عن السلطة المخزنية.

ثانياً: لم تكن السبيبة ظاهرة خاصة بالجبال والأراضي القاحلة والمناطق الوعرة فقط - كما تذهب إلى ذلك جل الكتابات - بل كانت تشهدها في بعض الأحيان حتى القبائل المستقرة في السهول والأراضي الساحلية، فهذه الظاهرة كانت في حركة مد وجزر دائمين عندما تضعف سلطة المخزن يزداد عدد القبائل السائبة وعندما تستقر السلطة المخزنية وتتقوى يتراجع عددها وتقتصر على بعض القبائل التي تسكن مناطق صعبة ووعرة.

ثالثاً: المناطق السائبة لم تكن منظمة محلياً بشكل جيد من طرف هيئة الجماعة كما يروج لذلك البعض بل كانت تعرف فوضى عارمة وصراعات مسلحة بين المداشر والدواوير وعمليات غزو وسطو بسبب غياب ممثل المخزن* الذي كان يوفر حد أدنى من الإستقرار

* - الباشا أو القايد.

رغم أن بلاد المخزن نفسها كانت تشهد هذه الصراعات لكن بدرجة أقل، وهنا أختلف مع الباحثة السعيدى فاطمة مزروع* التي ترى بأن مؤسسة الجماعة ارتبطت بالقبائل السائبة فقط "فوجود مؤسسة الجماعة كان مظهراً وتعبيراً عن استقلالها عن السلطة المركزية"¹² فهئية الجماعة كانت متواجدة حتى بالقبائل الداخلة تحت سلطة المخزن ولازالت هذه الظاهرة منتشرة بالمغرب إلى وقتنا الحالي فالعديد من المناطق القروية سواء منها الأمازيغية أو العربية لازالت قبائلها تحافظ على هذا التراث المتميز وإن بصيغ وأشكال مختلفة بسبب التطور الزمني.

الفرع الثاني: الجهة في ظل نظام الحماية.

بعيد دخول المغرب نظام الحماية عرف تحولات عديدة أثرت بشكل كبير في تركيبة إدارته التي أصبحت تتأرجح بين إدارة مخزنية تقليدية تستمد مقوماتها من التقاليد المغربية العربية الإسلامية، وإدارة فرنسية معبرة عن تطور النموذج الأوربي في التدبير الإداري،¹³ لكن بأهداف مغايرة للدوافع التي كانت وراء إحداثها في بلدانها الأصلية، فالمنحى الذي اتخذته المجال المغربي في هذه المرحلة لم يكن من أجل خدمة المغاربة وتحقيق التنمية، وإنما أصبح آلية لمراقبتهم ورصد تحركاتهم، فالجهوية لم تكن تعني في منظور الحماية تنظيم وإعادة هيكلة المجال بقدر ما كانت تهدف إلى تأمين مراقبتها للبلد وبسط نفوذها عليه بواسطة تقسيم مدني وعسكري، استعملت فيه الجهة كإطار في نطاق اعتبارات عسكرية أمنية بالأساس تتمثل في إخضاع القبائل الثائرة آنذاك - كالأطلس المتوسط مع موحى وحمو الزياني- دون إغارة أي اهتمام للإعتبارات الاقتصادية والاجتماعية التي ينبني عليها إعداد التراب الوطني، فما هو التنظيم الجهوي التي جاءت به الحماية وماهي أهدافه؟ (الفقرة الأولى) وماهي التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية التي خلفها هذا التنظيم الجهوي على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟(الفقرة الثانية).

*- أقصد هنا الدكتورة السعيدى فاطمة مزروع في كتابها الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب.

¹² - الدكتورة السعيدى فاطمة مزروع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 30.

¹³ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب ، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 63.

الفقرة الأولى: التنظيم الجهوي وسيلة لتسهيل احتلال المغرب.

في ظل نظام الحماية كانت الإعتبارات العسكرية المتمثلة في ضرورة إخضاع كل مناطق وجهات البلاد إلى سلطة الحماية هي التي دفعت إلى إدخال التنظيم الترابي الجهوي باعتبار أن هذا التنظيم يسمح في بلد شاسع ومترامي الأطراف بالقيام بعمل فوري وفعال لخدمة الأهداف الإستعمارية، إذ أول قرار إتخذه المقيم العام مباشرة بعد استقراره بالمغرب تحويل العاصمة السياسية من فاس إلى الرباط لإبعاد النخبة العلمية عن مركز القرار¹⁴ وجعل الدار البيضاء عاصمة اقتصادية ومن أكبر الموانئ في إفريقيا لربط الإقتصاد المغربي بالإمبريالية الإستعمارية، ولبلوغ هذه المرامي تم إحداث جهات عسكرية بقرار صادر عن المقيم العام الفرنسي في 4 غشت 1912 أما الجهات المدنية فلم تحدث إلا ابتداء من سنة 1919، وقد استمر هذا التقسيم إلى غاية 11 دجنبر 1923 حيث صدر نص تنظيمي عن الإقامة العامة الفرنسية يعدل التنظيم الترابي السابق ويجعله مقسما إلا الوحدات الآتية:

- أربع جهات مدنية هي: الرباط، الدار البيضاء، وجدة، الغرب.
- ثلاث مراقبات مدنية هي: الجديدة(mazagane)، أسفي، الصويرة.
- ثلاث جهات عسكرية هي: جهة فاس، مكناس، مراكش.¹⁵

وقد كان هذا التنظيم الترابي موجه لخدمة سياسة المستعمر وليس لعصرنة المغرب كما كان يدعي، فكانت الجهات الآمنة المطلة على البحر يتم تنظيمها مدنياً مما ييسر تدفق خيرات المغرب لتنمية اقتصاد المستعمر، أما الجهات النائية التي كان موقعها أو طبيعتها الجغرافية تسمح لها بالإستمرار في المقاومة فقد تم تنظيمها عسكرياً لإخضاعها للسيطرة الإستعمارية. لكن بعد نهاية حرب الريف سنة 1926 وإستقالة المقيم العام المارشال ليوطي ومغادرته البلاد، صدر مرسوم 3 أكتوبر 1926 لرئيس الجمهورية الفرنسية الذي كرس التنظيم

¹⁴- د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب": نحو اعتماد جهوية سياسية، مرجع سابق، ص 64.

¹⁵- د. صالح المستف: "الجهوية في النظام السياسي، الإداري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الدار البيضاء السنة الجامعية 1992، ص 41.

الجهوي السابق وحدد اختصاصات الإقامة العامة في المسائل التنظيمية والإدارية للجهة أما التأسيس فأصبح يتم بناءً على مرسوم رئيس الجمهورية الفرنسية وليس على قرارات المقيم العام.¹⁶

هذا التقسيم بدوره سوف يخضع لعدة تغيرات انطلاقاً من سنة 1935 لتكييفه مع أهداف الإستعمار ومتطلبات الإستغلال لهذا عمدت سلطات الحماية إلى تقسيم البلاد إلى منطقتين واحدة مدنية وتضم ثلاث جهات هي: وجدة، الدار البيضاء، الرباط وثلاث أقاليم: أسفي، مينا، البيوطي، مازكان، والأخرى عسكرية وتضم ثلاث جهات كذلك: فاس، مكناس، مراكش وأربعة أقاليم هي: تازة، تافيلالت، تخوم درعة، وسط الأطلس.

وبالموازات مع خلق هذا النوع من الجهات (للإدارة العسكرية والمدنية) أوجدت الحماية الفرنسية منذ 1936 مؤسسات ذات طبيعة جهوية هي المجالس الجهوية واللجان الإقتصادية الجهوية، فكانت الجهة في مفهوم سلطات الحماية إطاراً عسكرياً أمنياً وبالتالي لا يمكن أن يكون الفاعلون الجهويون إلا أطراً عسكرياً وأمنياً لخدمة وتثبيت الأمن والحفاظ على النظام العام، فالرئيس يحتكر جميع السلطات تقريباً فهو الذي يمثل المقيم العام ويشرف على الحفاظ على الأمن وينسق عمل رؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية الممثلة لديه ويتدخل في جميع الحالات سواءً بناءً على اختصاصاته العامة في مجال المراقبة الإدارية والسياسية أو بناءً على نصوص خاصة.

ويتمشى هذا التنظيم مع إستراتيجية ضبط المجال والتحكم في مجموع التراب وبالتالي يؤمن التواجد الفرنسي بالبلاد.

ولم يكن هذا التقسيم الترابي نهائياً إذ عرف المغرب سنة 1940 تنظيم ترابي جديد ميز بين ثلاث جهات مدنية هي: الرباط، الدار البيضاء ووجدة وثلاث جهات عسكرية هي جهة: فاس، مكناس، مراكش بالإضافة إلى ناحية أكادير.

وقد جعلت الحماية الفرنسية على رأس كل جهة عسكرية ضابط أو حاكم عسكري عام ممتاز، ومراقبين مدنيين على رأس كل مراقبة مدنية، ومن أجل تأمين مراقبة جيدة على

¹⁶ - د محمد بلحمجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 113.

المدن الكبرى تم تأسيس المراقبة الحضرية سنة 1947 في المراكز الحضرية: الرباط، فاس، مكناس، الدار البيضاء، مراكش.¹⁷

أما الإحتلال الإسباني لشمال وجنوب المغرب فقد كان يشمل مناطق مدنية وعسكرية كذلك: ففي الشمال كانت منطقة النفوذ المدني الإسباني تضم الناظور، تطوان، سبتة ومليلية المحتلتين إلى اليوم.

وفي الجنوب كانت منطقة النفوذ العسكري تضم سيدي إفني، طرفاية، العيون، الداخلة بالإضافة إلى الجزر المغربية المحتلة إلى يومنا هذا.¹⁸

هكذا عمل الإستعمار على تغيير الوجه التقليدي للبلاد ومعطياتها حتى تستجيب لمطامعه ومصالحه الإستعمارية وتكريس تقسيم مجالي جديد للمغرب هو مغرب نافع: مغرب السهول والجهات ذات النفع الكبير والمغرب الغير النافع مغرب الجبال والأرياف حيث صعوبة التضاريس وندرة الثروات.

يتضح إذن من سياسة المستعمر في إقامة جهات وأجهزة جهوية أنه كان يهدف إلى تدعيم سلطته وبسطها على كافة أنحاء التراب الوطني ولذلك فإن التنظيم الذي جاء به كان يتميز بالمركزية على المستوى الوطني وشبه عدم التركيز في المقام الجهوي، ولكنه لم يكن يستجيب أبداً لمتطلبات التنمية الجهوية إنما لخدمة المصالح الإستعمارية الخاصة التي لم تكن تنظر إلى المغرب سوى كونه جهة واحدة يجب استغلالها والتحكم فيها.

الفقرة الثانية: التنظيم الجهوي وسيلة لتنفيذ السياسة الإستعمارية.

إذا كان الهاجس الأمني أساس ومحرك السياسة الجهوية للحماية الفرنسية بالمغرب، حيث تم الإعتماد على تقطيع التراب لضبط المدن والجهات المغربية والتحكم فيها¹⁹ بقصد استغلال المناطق والجهات التي تتوفر على موارد وإمكانيات تغري المستعمر وهذا ما أدى

¹⁷ - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 66، 67.

¹⁸ - د. محمد بلمحجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق ص 113.

¹⁹ - د. عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، نفس المرجع، ص 67.

إلى الإعتناء بجانب من التراب المغربي على حساب آخر وتكريس تقسيم المغرب إلى مغربين أحدهما "نافع" والآخر "غير نافع".

والواقع أن المعطيات الطبيعية والمناخية لعبت دوراً كبيراً إلى جانب السياسة الإستعمارية في ترسيخ هذا التقسيم ذلك أن المغرب يتميز بمجالين جغرافيين متباينين، وأمام الرفض الشعبي للحماية الفرنسية كان يستحيل إخضاعه كلياً لذلك ركزت الحماية في البداية على ما أسمته بالمغرب النافع محولة إياه إلى مركز للجذب حيث لعبت الدار البيضاء بثروتها الفلاحية وميناءها الكبير والرباط بصفتها العاصمة الإدارية ونقطة انطلاق الطرق السبعة التي تنتشعب في كل الإتجاهات دوراً كبيراً في ربط الإقتصاد المغربي بالتبعية الخارجية مع إعطاء الأولوية للسهول والجهات ذات النفع الكبير متناسية الجهات الأخرى،²⁰ لذلك لا غرو أن نجد المغرب النافع يتمثل في الدار البيضاء ، فاس،مراكش ضاماً المناطق والجهات الغنية فلاحياً وذات الإمكانيات الإقتصادية المهمة التي يمكن استغلالها وهي تطابق الواقع الجغرافي في السهول الساحلية الأطلسية من الغرب في نواحي القنيطرة مروراً بالشاوية ودكالة، كما تطابق جزءاً من أحواز مراكش وتادلة وسهل فاس ومكناس وهذه الجهات هي التي استفادت من حصة كبيرة من الإستثمارات العمومية خلال فترة الحماية وإن بنسب متباينة فيما بينها، أما المغرب غير النافع فهو باقي الجهات الصغيرة والفقيرة التي لم تعرف أي نشاط يذكر سوى استخراج المعادن وتصديرها خاماً وقد ترتب عن هذه السياسة تنمية الساحل الغربي الرابط بين القنيطرة والدار البيضاء وكذا تقوية ميناء الدار البيضاء كأكبر ميناء في المغرب كما الحد من امتداد المغرب وعلاقاته مع إفريقيا السوداء حيث تم ربط عدة مناطق بالموانئ القريبة منها فمثلاً تم ربط منطقة الشاوية بالدار البيضاء ومنطقة زعير بميناء الرباط ومنطقة الغرب بميناء القنيطرة...وقد نتج عن هذا التطور اختلالات مجالية كبرى تمثلت في تكديس السكان ونواة للأنشطة بمحور الدار البيضاء القنيطرة... وهو الأمر الذي لازال مستمراً إلى يومنا هذا رغم المجهودات الكبرى المبذولة من الدولة لإرساء نوع من التوازن الجهوي، وانطلاقاً من العناصر السالفة يمكن

²⁰ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 68.

القول أن الجهة في عهد الحماية على الرغم من تأرجحها بين التحكم العسكري والمراقبة السياسية إلى لعب دور الإدارة المباشرة فهي ضلت إطاراً لعدم التركيز دون أن ترقى إلى درجة تسيير الشؤون المحلية أي اللامركزية، فالتنظيم الجهوي الإستعماري يدخل في نطاق استراتيجية تدور حول تنظيم المجال للتحكم فيه أكثر بهدف ممارسة سيطرة تامة على النسيج الإجتماعي والإقتصادي لإخضاع الأول واستغلال الثاني²¹ الشيء الذي خلق اختلالات خطيرة في المجال الترابي الوطني من خلال وضع أسس اقتصاد موجه نحو الخارج يقوم على استنزاف مؤهلات المناطق لفائدة الرأسمالية الأجنبية دون إعارة أي إلتفاتة للإعتبارات الاقتصادية والإجتماعية أو غيرها من الإعتبارات التنموية التي تكون في الغالب وراء أية سياسة جهوية، إذ لم تراعى هذه الاعتبارات إلا بعد حصول المغرب على إستقلاله.

المطلب الثاني: سياسة التخطيط كنواة للجهوية.

بعد حصول المغرب على إستقلاله وجد نفسه أمام تراكمات وتركبة تنظيمية غير متوازنة وغير متكافئة تتميز بالإزدواجية في الشكل وفي المحتوى واختلالات وتخلف بين جهات المغرب النافع والمغرب غير النافع وحتى داخل الجهة الواحدة، لأن ما فعله المستعمر كان موجهاً أساساً لخدمة أغراض المعمرين ومصالح الإستعمار التي تقتصر على الفلاحة والمعادن والتجارة عبر الموانئ المعدة لهذا الغرض،²² وهو ما جعل الدولة تبذل جهوداً كبيرة للحد من مخلفات الإستعمار اتخذت عدة أشكال لعدم تركيز التجهيزات العمومية في جهة معينة ومحاولة تشجيع الإستثمار والتنمية في المناطق الضعيفة اقتصادياً، ومن هنا بدأ الإنشغال بالجهوية من خلال المخططات التنموية الاقتصادية والإجتماعية المستمرة التي عرفت بلادنا لولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية النابعة من فكر وإستراتيجية جلالة الملك والقوى الحية في البلاد، الهادفة إلى جعل المغرب دولة عصرية قوية وموحدة تعرف التنمية المتوازنة والمندمجة في جميع أنحاء التراب الوطني

²¹ د. محمد بلحمجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 113.

²² د. محمد بلحمجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، نفس المرجع، ص 115.

بدون استثناء، وقد كانت الإنطلاقة الأولى لسياسة التخطيط التي نهجتها الحكومة المغربية بعد الإستقلال بمثابة تحول هام نحو الجهة والتنمية الجهوية، انطلاقاً مما تم تخصيصه من أهمية لهذه الإشكالية داخل المخطط الخماسي الأول 1960-1964 (الفرع الأول) إلا أنه بعد ذلك سيقع نوع من التراجع عن فكرة الجهوية من خلال المخطط الثلاثي 1965-1967 الذي عكس بصورة واضحة تراجع تدخل الدولة بخصوص الفوارق الجهوية وهو الأمر الذي سيتم تداركه من خلال المخطط الخماسي الثاني 1968-1972 الذي يعتبره كثير من الباحثين بداية الإهتمام العملي بالجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المخطط الخماسي الأول وبداية التمهيد لفكرة الجهوية.

لقد برزت بوادر الإهتمام بالمسألة الجهوية منذ الإستقلال وذلك عبر تبني سياسة التخطيط ووضع مخططات متتالية وإن كانت مضامينها متباينة، فالمسؤولون اقتنعوا منذ وقت مبكر بأنه لا يمكن أن تكون هناك تنمية وطنية دون تنمية جهوية، فالتنمية بصفة عامة لا تُدرَك إلا على صعيد جهوي، كما أنه لا بد لتحقيق أهداف التنمية الوطنية من التدخل في الجهات عبر سياسة جهوية إرادية لدرء التنمية اللامتوازنة التي من شأنها تعميق الاختلالات بدل تحقيق التقدم العام.²³ ومن هنا كانت الإنطلاقة الأولى لسياسة التخطيط التي نهجتها الحكومة المغربية بعد الإستقلال من خلال التصميم الثنائي 1958-1959 تتبنى أساساً على فكرة التنمية القطاعية للحد من الفوارق الجهوية وتحقيق نمو منسجم على الصعيد الوطني وتبسيط المشاكل في الميدان الزراعي وتربية الماشية والصناعات المتوسطة والصغيرة وتقوية الإنتاج²⁴ وقد عبر هذا المخطط عن مرحلة انتقالية تهدف إلى التخلص من مخططات الإستعمار الشيء الذي جعله في نظر الكثيرين مجرد ميزانية لتجهيز القطاع العام أي برنامجاً استثمارياً أكثر منه مخطط.

²³- عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق جامعة محمد الخامس أكاد، كلية الحقوق السنة الجامعية 2001/2002، ص 323.

²⁴- الحسين أريب: "السياسة الجهوية، دراسة، تحليل ومقارنة"، مطبعة إيدكال، الرباط 2001، ص 27.

وفي سنة 1960 تمت بلورة المخطط الخماسي الأول 1960-1964 الذي وإن عكس التوجه الإيديولوجي الاشتراكي لحكومة الأستاذ عبد الله ابراهيم في إطار حزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية فإنه حافظ على الاختيار اللبيرالي للدولة اقتصادياً، وقد اعتبره بعض الباحثين بمثابة القطيعة بين الإقتصاد الإستعماري وتشيد اقتصاد وطني مستقل، ويعتبر هذا المخطط نقطة الإنطلاقة لتخطيط شامل يربط بين التخطيط الوطني والتخطيط الجهوي، وقد نص هذا المخطط على ضرورة اعتماد التخطيط الجهوي كأداة للتنفيذ "فإذا كان المخطط العام رؤية شمولية لجميع القضايا المطروحة راهنا والمتوقعة مستقبلاً"، فإن المخطط الجهوي يشكل إحدى أهم وسائله لتحقيق الغاية المرجوة" وتمت إثارة الانتباه إلى أهمية مسألة الجهوية في الحد من الفوارق بين الجهات وتحقيق نمو منسجم على الصعيد الوطني من خلال الندوة الصحفية الملكية بعد نجاح دستور 2 دجنبر 1962 حيث قال جلالتة "إن الإنعاش الوطني سيمكننا من تطوير الإقتصاد الإقليمي وإنشاء أربع أو خمس مناطق اقتصادية باستطاعتها أن تسهل تبسيط المشاكل في الميدان الزراعي وتربية المواشي والصناعات الصغيرة والمتوسطة وميدان التعاونيات وغيرها"، وقد أعطى هذا المخطط الأولوية للصناعة وذلك علماً منه لدورها الأساسي في تطوير وإرساء دعائم اقتصادها، وقد خصصت الحكومة 545 مليار سنتيم للإستثمار الصافي لبلوغ الأهداف المحددة في المخطط وتمكين الإقتصاد من النمو بنسبة 6,2% سنوياً، كما أعلن هذا المخطط عن برنامج للإصلاح الزراعي وانطلاق المكتب الوطني للري والقرض الفلاحي، وهكذا كان هذا المخطط لبنة أولى للتخطيط الشامل للإقتصاد المغربي بحيث وضع هيكله لنمو المغرب مرتكزا على ثلاثة أهداف رئيسية للإصلاح الزراعي، التربية والتدريس وتكوين الأطر، كما نص المخطط على إنشاء مجالس إدارية ذات وظائف جهوية أفقياً وعمودياً منها اللجنة المركزية للتخطيط الجهوي، اللجان الإقليميه الجهوية، شركات الدراسات والتنمية الجهوية وصندوق التجهيز الجماعي،²⁵ لكن هذا المخطط لم يكتب له التجسيد على أرض الواقع بعدما أثار نقاشاً حول الأهداف البعيدة المدى المتوخاة منه وإقالة حكومة عبد الله ابراهيم التي وضعته لأسباب سياسية.

²⁵ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق ص 120.

الفرع الثاني: المخططات الاقتصادية الأخرى بين التراجع وترسيخ فكرة الجهوية.

بعد المخطط الخماسي الأول عرف المغرب ظرفية سياسية واقتصادية متسمة بالإضطراب وعدم الإستقرار وهو ما انعكس على سياسة التخطيط التي عرفتھا المملكة المغربية خلال هذه الفترة، فالمخطط الثلاثي 1965-1967 شكل نقطة تراجع عن فكرة الجهوية إذ عكس بصورة واضحة تراجع تدخل الدولة بخصوص الفوارق الجهوية، حيث اكتفى بمحاولة تحقيق جهوية بعض القطاعات مستغنياً عن مبدأ التنمية الجهوية المتوازنة وهذا ما يعلله خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى السادسة لجلوسه على العرش "...قررنا توزيع هذه الأعمال توزيعاً جهوياً من شأنه تفادي كل تأخير يمكن أن يطرأ على تنفيذ برامج التنمية الفلاحية بدلاً من تركيزها على الصعيد الوطني تحت مسؤولية مشرف واحد" وقد حاول هذا المخطط تحديد أهداف وتوقعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على ضوء التجربة الخماسية الأولى للمخطط السابق في ثلاث محاور: التنمية الفلاحية وعصرنتها، تنمية السياحة، التصنيع وتكوين الأطر.

لكن الأولويات اختلفت حيث ركز هذا المخطط على التنمية الفلاحية بعد أن كان المخطط الخماسي الأول مرتكزاً على الصناعة الثقيلة، الأمر الذي يعكس نوعاً من التدبب خاصة إذا علمنا أن إنجازات المخطط الخماسي الأول لم تصل مبتهاها ألا وهو وضع قاعدة للصناعة الثقيلة بالمغرب تتمثل بالخصوص في معمل الحديد والصلب بالناظور، هذا المعمل الذي لم ينجز إلا في السنوات الأخيرة وبمساعدة أجنبية رغم أنه كان مقرراً في المخطط الخماسي الأول.

أما المخطط الخماسي الثاني 1968-1972 فيمكن اعتباره استمرارية للمخطط السابق بحكم اجتراره لنفس الأولويات²⁶ وهي التنمية الفلاحية والتنمية السياحية والتكوين المهني مع إضافة أولويات أخرى كالسياسة الديمغرافية والتنمية الصناعية وسياسية الإدخار والتعاون، لكن اختيار المغرب اتباع سياسة اقتصادية متمركزة على الفلاحة التصديرية

²⁶ - **Fadil abderrahim** : « la réforme régionale au maroc ,fondement et implication » thèse d'état 1997 ,faculté des sciences juridiques économique et sociales , casablanca ,p 124 .

والتنمية الفلاحية وتصدير المواد الأولية، وإهماله القطاع الصناعي الذي كان محل انشغال المخطط الخماسي الأول لم يكن اختياراً صائباً على الأقل في المرحلة الراهنة التي تواجه فيها الفلاحة والسياحة المنافسة الشرسة في السوق الأوروبية، ومع ذلك يمكن اعتبار هذا المخطط متقدماً مقارنة مع المخططات السابقة لكونه استطاع الربط بين مشكل التنمية الجهوية ومشكل إعداد التراب الوطني،²⁷ حيث ركز على جهوية المخطط لتحقيق اندماج السكان في التخطيط وتوفير قاعدة عريضة للمشاركة في عملية التنمية وإقحام الأبعاد المجالية للتنمية في المخطط لانطلاق التنمية الجهوية.

ومن هنا يمكن اعتبار الفترة الزمنية لهذه المخططات فترة تمهيد لفكرة الجهة الاقتصادية بعد التأكد من استفحال خطورة الفوارق والتفاوتات المجالية وعجز الإمكانيات الضئيلة المبعثرة واللامتناسقة والإطار الإقليمي الذي اعتبر من أهم الوحدات الإدارية عن مواجهتها نظراً لأنه إطار محدود لا يلائم الهدف المرجو من التنمية الجهوية بفعل ضيق اختصاصاته الاقتصادية والاجتماعية وضعف الإمكانيات الموضوعة تحت تصرفه ولكونه وضع تبعاً لأهداف سياسية وإدارية بقصد ضمان تأطير جيد للسكان.

فالأقاليم نظراً لاختلاف حجمها وعدم تساويها من حيث السكان والموارد الطبيعية لا يمكن أن تشكل وحدات جغرافية كافية وقادرة على أن تستعمل كإطار للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، ذلك أن الدراسات المنجزة والأشغال والتجربة نفسها أكدت على ضرورة تكوين مجموعات اقتصادية منسجمة على قاعدة جهوية آخذة في الاعتبار التكامل الموجود بين مختلف الأقاليم سواء على صعيد الموارد ووسائل المواصلات أو على الصعيد البشري، كما أن الإهتمام بتنمية كل أقاليم وجهات المملكة تنمية متوازنة ومتكاملة ضمن الجهوية يندرج في إطار سياسة إعداد التراب الوطني التي رسمها مخطط 1972-68 وأوضح أهدافها وهذا ما دفع إلى وضع الخطوة الأولى للجهوية المغربية في إطار مفهوم جهوية اقتصادية كمرحلة أولى ثم بعد ذلك تنتقل للمرحلة الطبيعية لها وهي جهوية لها

²⁷- الغيوي الشريف: "الجهة في خدمة إعداد التراب الوطني"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "سلسلة مواضيع الساعة" عدد 52 سنة 2006 ص 33.

أركانها في البنيان الديمقراطي، وظهير 16 يونيو 1971 كان بحق أول لبنة في بناء الصرح الجهوي الذي سوف يستمر بنائه فيما بعد.

المبحث الثاني: تجربة المناطق الاقتصادية.

إن التجربة المغربية في مجال الجهوية لم تتحدد بشكل جلي وواقعي إلا بعدما اتضح باللمس وبعد تجربة عدة مخططات تنموية أن الأقاليم نظراً لاختلاف حجمها وعدم تساويها من حيث السكان والموارد الطبيعية، لا يمكن أن تشكل وحدات جغرافية كافية وقادرة على أن تستعمل كإطار للتخطيط الإقتصادي والاجتماعي، فالدراسات المنجزة والأشغال المباشرة والتجربة نفسها أكدت على ضرورة تكوين مجموعات اقتصادية منسجمة على قاعدة جهوية أخذة في الاعتبار التعامل الموجود بين مختلف الأقاليم سواء على صعيد الموارد ووسائل المواصلات أو على الصعيد البشري، كما أن الإهتمام بتنمية كل أقاليم وجهات المملكة تنمية متوازنة ومتكاملة ضمن الجهوية يندرج في إطار سياسة إعداد التراب²⁸ الوطني لما كان يعتقد أنه يجعل الإقتصاد الوطني ملائماً للمعطيات الجهوية وذلك لمحاولة إنتاج تصور تنموي وطني شامل لجميع الميادين، وهو ما عجل بصور ظهير 16 يونيو 1971 الذي وضع الجهة في إطار قانوني مؤسسي مبيناً وظائفها وحدود مشاركتها في مسلسل التنمية(...) جاعلاً منها إطاراً اقتصادياً يتم داخله إنجاز الدراسات وإعداد البرامج لتحقيق نمو متوازن بين مختلف أجزاء التراب الوطني.

المطلب الأول: التنظيم القانوني للجهة الاقتصادية.

إذ كان الإهتمام بالجهوية قد بدأت بوادره مع المخططات التنموية فإنه مع ذلك لم يتجسد في الواقع إلا مع بداية السبعينيات حيث جاء ظهير 16 يونيو 1971 ليعلن عن ميلاد المؤسسة الجهوية، ويظفي الطابع الرسمي على سياسة الجهوية ويضع اللبنة الأولى لتنظيم

²⁸- ادريس بن الساهل: "تطور آفاق الجهة بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام السنة الجامعية 1995-1996 جامعة محمد الخامس ، كلية الحقوق الرباط ، ص22.

الجهة بالمغرب حيث وضعها في إطار مؤسساتي مبيناً وظيفتها وحدود مشاركتها²⁹ كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وقاعدة ترابية لهذه التنمية، وقسم المجال الترابي الوطني إلى سبع جهات وبذلك تم وضع الهياكل وتحديد المفهوم القانوني للجهة.

غير أن الجهة في ظل ظهور 16 يونيو 1971 لم تكن تتمتع بالشخصية المعنوية ولا الإستقلال المالي ولا تتوفر على مؤهلات قانونية ومالية وبشرية للدخول في علاقات مستمرة وفعالة ومنتجة للتنمية مع الوحدات المركزية واللامركزية الأخرى، فالفصل الثاني من الظهير المذكور يُعرف الجهة بأنها "...مجموعة من الأقاليم يربط بينها أو يحتمل أن يربط بينها على الصعيد الجغرافي والإقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها" إذن فالجهة لا تدخل في نطاق الجماعات غير الممركزة ولا في صف الجماعات الترابية اللامركزية فهي مجرد إطار لعدم تركيز أعمال الدولة و أداة لإنجاز الدراسات والمشاريع الجهوية.

الفرع الأول: مؤسسات التنمية الجهوية.

لا يتطلب القضاء على الاختلالات الجهوية دائماً خلق بنيات جهوية تكون قارة ودائمة فقد يكفي (في فترات زمنية معينة) إدماج البعد الجهوي في سياسة الإدارات المركزية أو خلق إدارات مركزية ينصب إهتمامها على التنمية الجهوية،³⁰ وفي المغرب تم العمل على الواجهتين من خلال إدماج البعد الجهوي في السياسة الحكومية.

إذ توجد مؤسسات مركزية ذات بعد جهوي هي بمثابة آليات لتدخل الدولة لتنفيذ اختياراتها الاقتصادية، وأيضاً من خلال خلق مجالس جهوية استشارية تتولى الإشراف على المشاكل ذات الصبغة الجهوية المحلية، فعلى المستوى المركزي نجد اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية والسلطة الحكومية المكلفة بالتنمية الجهوية (وزارة التخطيط والتنمية الجهوية سابقاً) والصندوق الوطني الخاص بالتنمية الجهوية، أما على الصعيد الجهوي فهناك المجالس

²⁹ - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، مرجع سابق، ص 250-251.

³⁰ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، السنة الجامعية 1998، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية الحقوق، الرباط، ص 16-17.

الإستشارية والكتابة الجهوية الدائمة والمندوبية الجهوية للتخطيط وانطلاقا من هذا التصنيف سنميز بين المؤسسات المركزية ذات البعد الجهوي (الفقرة الأولى) والمؤسسات الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المؤسسات المركزية ذات البعد الجهوي.

أولا: اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية: أحدثت وقت إعداد المخطط الخماسي (73-1977) بموجب مرسوم 24 يناير 1972 وتتكون من ممثلي الإدارات المعنية بالأمر وممثلي القطاع الخاص الذين يتم اقتراحهم من طرف المنظمات المهنية المعنية،³¹ أما اختصاصاتها فتم حصرها في وضع سياسة التنمية الجهوية وآليات تطبيقها والعمل على تحديد مواقع للأنشطة الإقتصادية والتجهيزات مع دراسة البيئة والوسط الطبيعي والبشري، وكيفية تنظيم الإدارة وتسييرها كما يندرج ضمن اختصاصاتها دراسة مشاكل التنمية الجهوية وتقديم المساعدة التقنية والمادية للمجالس الجهوية بشكل يمكنها من دراسة البرامج الجهوية ومشاريع استثمارها.

وقد لعبت هذه اللجنة دورا أساسيا في إعداد المخطط السالف الذكر (1973-1977) من خلال تركيزه على المحاور الأساسية التالية:

- البيئة.

- مركزة الأنشطة والتجهيزات.

- تنظيم وتسيير الإدارة.

- الأبحاث والدراسات.

لكن بعد ذلك تقلصت مردوديتها نتيجة التجاذبات التي شملتها بفعل تبعيتها وطبيعة تكوينها.³²

³¹- علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب، من الإطار الإقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام 1998 1999 جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق الدار البيضاء، ص 81-82.

³²- علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب، من الإطار الإقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، نفس المرجع، ص 82، 83.

ثانيا: مديرية التنمية الجهوية: أحدثت بمقتضى الفصل الثالث من ظهير 16 يونيو 1971 كمديرية تابعة للوزير الأول وألحقت فيما بعد بالوزارة المكلفة بالتخطيط، وتهدف هذه المديرية إلى النهوض بالأشغال والدراسات والأعمال المتعلقة بمختلف الجهات الاقتصادية والعمل على توسيع نطاق الإقتصاد الجهوي، وقد تم توسيع اختصاصاتها بمقتضى المرسوم الصادر في 19 غشت 1975 المتعلق بتنظيم اختصاصات كتابة الدولة في التخطيط والتنمية الجهوية لتشمل:

- وضع المشاريع الإقتصادية الطويلة والمتوسطة الأمد وتحديد التقديرات على الأمد القصير.

- النظر في جدول المشاريع الإقتصادية بتعاون مع كل الوزارات المعنية بها.

- القيام بتعاون مع المؤسسات العمومية أو الشبه العمومية أو الخاصة ومع مختلف الجهات بإعداد مشاريع مخططات جهوية ووطنية للتنمية الإجتماعية.

- تقييم نتائج المخططات وتنفيذها مع إبداء مقترحات التعديلات اللازمة.

- تشجيع الدراسات الإقتصادية الهادفة إلى تشجيع الإستثمارات وتنسيق العمل بين الخلايا المختلفة المكلفة بوضع البرامج جهويا ووطنيا.

ثالثا: الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية: تم إحداث هذه المؤسسة المالية بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 8 يناير 1973 ويتولى الوزير الأول مهمة الأمر بالصرف وإلى جانبه العمال كنواب له، ويتولى هذا الصندوق مهمة تمويل البرامج الخاصة المقترحة من الجهات الإقتصادية وكذا المشاريع المقدمة من طرف الجماعات المحلية أو الإدارات المركزية بعد دراستها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط والتنمية الجهوية، وقد عرف هذا الصندوق صعوبات مالية خلال السنوات الأخيرة من تجربة الجهوية الإقتصادية نتيجة انخفاض عائدات الفوسفاط مما أثر على نظام تمويل المشاريع ذات الصبغة الجهوية وبالتالي فمساعدة الصندوق ومشاركته في دعم الجهات الفقيرة تبقى محدودة رغم بساطة ومرونة قروضه واتجاهها إلى المشاريع ذات الطابع الإجتماعي.

الفقرة الثانية: المؤسسات الجهوية.

إن الحد من الفوارق الجهوية و الاختلالات بين المناطق يفرض أن يكون الدعم المالي التّأطيري وكذلك الحلول جزئية وليست شمولية لأن هذا التفاوت فيما بين الجهات وداخل الجهة الواحدة يفرض ضرورة تشجيع الجهات والمناطق النائية والفقيرة لتصبح أقطاباً تنموية توازي باقي الجهات، وهذا يتطلب إسناد المسؤولية للمتدخلين الجهويين بالشكل الذي يساهم في تقريب الاختيارات الخاصة بالجهات من السكان، أما دور الدولة فيكمن في مساندة الجهة عن طريق الإعانة والتتبع والدعم والمساندة والمشاركة،³³ وتجربة الجهوية الإقتصادية حاولت أن تترجم بالملموس تأمين حوار دائم بين ممثلي الحكومة المركزية والجهة من خلال إحداث المجالس الجهوية الإستشارية إلى جانب الكتابة الجهوية الدائمة والصندوق الجهوي للتخطيط.

أولاً: المجالس الجهوية الإستشارية: بهدف خلق نوع من التوازن بين المجالس الجهوية الإستشارية، وتعزيز التعاون والتواصل بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية عملت الدولة على تنويع أعضاء هذه المجالس لتضم ثلاث أصناف:

أ- الأعضاء بحكم القانون: وهم رؤساء مجالس العمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة وممثلوا غرف الفلاحة والتجارة والصناعة التقليدية والصناعة العصرية في دائرة نفوذ مجالس العمالات والأقاليم.

ب- الأعضاء المنتخبون: وهم منتخبوا المجالس الإقليمية المكونة للجهة ويحدد عددهم في خمسة عن كل مجلس إقليمي.

ج- الأعضاء الذين يمثلون الإدارة: وهم عمال العمالات والأقاليم الداخلة في دائرة نفوذ الجهة ومساعدوهم ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية.

ويجتمع المجلس الجهوي الإستشاري بدعوة من رئيسه إما تلقائياً أو بناءً على طلب أحد العمال المعنيين بالأمر ويعقد اجتماعاته بمقر مجلس العمالة أو الإقليم الذي يترأس رئيسه

³³ - د. محمد بلحمجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 156، 157.

المجلس الجهوي* أما اختصاصاته فهي تنحصر في إبداء رأيه في جميع برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المراد إنجازها بالمنطقة، كما يمكنه تقديم اقتراحات تهم تنفيذ المشاريع ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على تنمية الجهة ويتابع تنفيذ البرامج المتعلقة بالجهة ويطلع على أسباب إعاقتها وتعثرها.

ثانيا: الكتابة الجهوية الدائمة: تضم رؤساء المصالح الخارجية التابعة لمختلف الوزارات المتواجدة بالجهة وتلحق بالمجالس الجهوية الاستشارية، كما أنها تعتبر جهازاً قاراً يعقد اجتماعاته عبر أقاليم الجهة الاقتصادية بالتتابع سنوياً، حيث يكون عامل الإقليم أو العمالة التي وصلها الدور هو القائم بمهام الكتابة العامة للمجلس الجهوي حسب الفصل السابع من ظهير 16 يونيو 1971 والساھر على ربط الإتصال بين المجالس الجهوية الاستشارية والسلطات المركزية والمحلية، لكن وجود لجنة تقنية في كل عمالة أو إقليم أثر على عمل الكتابة الجهوية الدائمة بحيث إن اعداد البرامج وتتبع تنفيذها على الصعيد الإقليمي كانت تقوم بها اللجان التقنية التي يرأسها العامل وهو ما أدى إلى ازدواجية وتضارب في الاختصاصات ساهم في عرقلة عمل الكتابات الجهوية.³⁴

ثالثاً: المندوبيات الجهوية: رغبة من الإدارة في التكيف مع التقسيم الجهوي الذي تبنته، اتجهت بعض الوزارات إلى إحداث مندوبيات جهوية دائمة في كل جهة من جهات المملكة السبع، بهدف الوقوف على مختلف المشاكل التي تعرفها الجهة ومن أبرز هذه المندوبيات المندوبية الجهوية للتخطيط وهي تدرج تحت سلطة الوزارة المكلفة بالتخطيط والتنمية الجهوية في إطار نوع من عدم التركيز لاشتغالها في نطاق تعليمات الإدارة وتوجيهاتها وفي حدود اختصاصها الترابي، وتقوم هذه المندوبية بالأبحاث والدراسات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية كما تساهم في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب تقديم تقارير سنوية عن تنفيذ المخطط في نطاق الجهة وذلك بتعاون مع السلطات الجهوية المختصة.

*- رئاسة المجالس الجهوية الاستشارية كانت تتم بصفة دورية لمدة سنة بين رؤساء مجالس العمالات والأقاليم التابعة للجهة.

³⁴-علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب، من الإطار الاقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، مرجع سابق، ص86.

الفرع الثاني: البناء الهيكلي للجهة الاقتصادية.

إذا كانت الجهة كبعد مجالي لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية قد تبلورت في إطار المخططات الاقتصادية بعد أن لاحظ واضعوا هذه المخططات أن الذي يحول دون تحقيق أهدافها هو عدم المعرفة بالحقائق المحلية، وبالتالي ضرورة إقحام البعد المجالي لعمليات التنمية في المخططات عبر التنظيم الجهوي، لكن بتفحصنا للخريطة الجغرافية للتقسيم الجهوي يتبين أن هذا التقسيم حافظ بشكل كبير على الحدود الجغرافية الإقليمية انطلاقاً من تجميع عدد من الأقاليم والعمالات المحددة بناءً على اعتبارات التأطير السياسي والإداري للسكان لا على أساس اعتبارات تنمية اقتصادية وكذا الحرص على ضرورة التنمية، فالمشرع استهدف خلق كيان اقتصادي يقوم على توازن وتكامل وانسجام بين أقاليم الجهة وإدماج التراكيبات المحلية في السياسة التنموية، ومن أجل بلوغ هذا الهدف ركز التقسيم الجهوي على المقاييس والمعايير التالية:

- الحرص على ربط الجهات بالخارج من خلال إيجاد منفذ على البحر بالنسبة لكل جهة باستثناء الجهة الوسطى الجنوبية.
- الأحواض المائية لتطوير القطاع الفلاحي داخل كل جهة عن طريق خلق مناطق سقوية ومكاتب للإستثمار الفلاحي.
- كثافة السكان القرويين.
- شبكة المواصلات والبنية التحتية داخل كل جهة.
- القيمة الصناعية المضافة.

هذه الإعتبارات اعتمدت على استراتيجية للجغرافية الاقتصادية والإنسانية، بحيث أن المفهوم العام للجهة من هذا المنظور يجعل من المجال الجهوي مجرد مكان للجمع ومن الجهة إطاراً لعدم التركيز (الفرع الأول) وهو ما يجعل السؤال يبقى مشروعاً حول الدوافع التي كانت وراء نظام جهوي بهذا الشكل (الفرع الثاني) .

الفقرة الأولى: الجهات الاقتصادية السبعة.

لقد اعتبر المشرع جهات 1971 إطارا جغرافيا تدرس فيه مشاريع التنمية وإطاراً إدارياً واقتصادياً يشكل صلة الوصل بين الإدارة المركزية والأقاليم، ويضع ممثلي السكان قرب الجهاز الإداري للتشاور، ولا تعتبر بأي حال من الأحوال جماعات لها شخصية معنوية وبالتالي فهي وحدات ترابية تشكل إطاراً للدراسة والعمل الاقتصادي بحيث أن الأقاليم والعمالات لا تدوب في إطارها ولا تفقد شخصيتها الإدارية داخلها.

فالتقسيم الجهوي ليس تقسيماً لامركزياً وإنما هو جزء من التقسيمات المركزية يكمن الهدف الأساسي من إحداثه في تجميع عدد من الأقاليم المتجاورة مع ضم إمكاناتها المادية والبشرية لتحقيق قدر أكبر من النمو وإقرار توازن وانسجام اقتصادي بين الأقاليم،³⁵ مما جعل الجهة حلقة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية على بعض المستويات وبالتالي العمل على تحقيق التنسيق بين التخطيط الوطني والجهوي في أفق التقليل من الفوارق الجهوية، وقد أدى هذا التصور إلى تقسيم التراب الوطني إلى سبع جهات اقتصادية.

أولاً: الجهة الشمالية الغربية: تضم ولاية الرباط سلا، وأقاليم القنيطرة، العرائش، طنجة، تطوان، شفشاون والخميسات تبلغ مساحتها 29.955 كلم² (4.2% من مجموع مساحة التراب الوطني) وكثافة سكانية تقدر بـ 4.788.000 نسمة (21.6% من مجموع الساكنة الوطنية) وتتوفر هذه الجهة على بنيات تحتية مهمة كالطرق والموانئ والمركبات السياحية والمصانع، وتحتل مكانة فلاحية مهمة لإحتوائها على سهل الغرب، وكذلك على مستوى السياحة بعد تهيئة خليج طنجة والمناطق المجاورة.

ثانياً: الجهة الوسطى: تضم الدار البيضاء الكبرى وأقاليم الجديدة، سطات، بن سليمان، خريبكة، بني ملال وأزيلال تغطي هذه الجهة 8.5% من مجموع التراب الوطني بساكنة

³⁵ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 141.

تقدر بحوالي 6.690.000 نسمة (26.6% من مجموع الساكنة الوطنية) وتعتبر هذه الجهة محورا اقتصاديا تقليديا للمغرب منذ عهد الإستعمار، وذلك لتركز الإستثمارات الصناعية فيها، وتشكل الدار البيضاء القطب الإقتصادي داخل هذه الجهة لعالمية ميناءها التجاري وأهميته الإستراتيجية وتوفرها على بنيات تحتية مهمة: مصانع، شركات، مؤسسات عمومية، سكك حديدية...بالإضافة إلى سوق مالية ومناطق فلاحية لوجود أراضي خصبة وقطيع ماشية مهم.

ثالثا: الجهة الوسطى الشمالية: تضم أقاليم فاس، بولمان، تونات، تازة، الحسيمة تقدر مساحتها بـ 439.50 كلم² (6.2% من مجموع مساحة التراب الوطني) بساكنة تقدر بـ 2.720.000 نسمة (11.7% من مجموع ساكنة المغرب) وتتميز هذه المنطقة بالسياحة والفلاحة والصناعات التقليدية والخفيفة كصناعات التغذية والنسيج والبناء بالإضافة إلى إمكانيات هيدرومائية مهمة.

رابعا: جهة تانسيفت: وتضم أقاليم مراكش، قلعة السراغنة، أسفي والصويرة تقدر مساحتها بحوالي 39.000 كلم² (5.4% من مساحة التراب الوطني) عدد سكانها ثلاثة ملايين ونصف نسمة (13.6% من عدد الساكنة الوطنية) وتتركز في هذه المنطقة السياحة وصناعة الفوسفات والمركبات الكيماوية كما تزخر بثروة سمكية وعدد من الزراعات الهامة التي تستفيد من وجود شبكة من السدود كسد سيدي ادريس ومولاي يوسف وللاتركوست.

خامسا: الجهة الجنوبية: وتتكون من أقاليم أكادير، تزنييت، تارودانت، طاطا، كلميم، طانطان، العيون، السمارة، بوجدور، وادي الذهب، ورزازات وتبلغ مساحتها 397.025 كلم² (55.6% من مساحة التراب الوطني) أما عدد سكانها فيصل إلى 2.773.000 نسمة (12.4% من مجموع الساكنة الوطنية) وترتكز هذه الجهة على السياحة، الصيد البحري والزراعة التصديرية والصناعات المرتبطة بها كما تتوفر على مناجم معدنية متنوعة ومعامل للإسمنت ودقيق السمك، وقد تزايدت إمكانيات هذه الجهة بعد استرجاع الأقاليم الصحراوية خاصة بعد الإستثمارات الهامة التي حظيت بها هذه المناطق في إطار مخطط المسار.

سادسا: الجهة الشرقية: تتكون من أقاليم وجدة، الناظور، فكيك تمتد مساحتها على 28.750 كلم² (11.7% من مجموع مساحة التراب الوطني) ويبلغ عدد سكانها 1.707.00 نسمة (6.8% من مجموع الساكنة الوطنية) تتركز فيها صناعات التعدين والصلب والفحم الحجري بالإضافة إلى بعض الصناعات الغذائية ومناجم الفحم الحجري بجرادة، كما تتوفر على مناطق فلاحية سقوية هامة نتيجة إستفادتها من سد محمد الخامس.

سابعا: الجهة الوسطى الجنوبية: وتضم أقاليم مكناس، إفران، خنيفرة، الراشدية تمتد مساحتها على 79.210 كلم² (11.1% من مجموع مساحة التراب الوطني) عدد سكانها يصل إلى 1.698.000 نسمة (7.3% من مجموع الساكنة الوطنية) تتوفر على مناطق فلاحية وسياحية ذات مردودية عالية بالإضافة إلى المعادن والصخور النفطية.

الفقرة الثانية: دوافع التقسيم.

إن وضع وتحديد الخريطة الجهوية ليس بالأمر السهل لأن التقسيم الجهوي لا يمكن إنجازه دون مراعات لظروف وتطور المجتمع ولحاجيات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، ولتصور المجتمع لمشاكله وإمكانياته وكيفية تدبيرها والتحكم فيها، بالنظر إلى طبيعة الدولة وتوفيقها بين مطالب المجتمع والحفاظ على وحدتها.³⁶

وفي المغرب ارتبطت عملية التقسيم الترابي لظهير 1971 بدوافع عديدة تنطوي على مجموعة من الأهداف، فهناك العامل الإقتصادي المتمثل في سعي الدولة إلى التخفيف من الإختلالات المجالية وتحقيق التوازن الإقتصادي والرفع من المستوى المعيشي للسكان، ثم هناك العامل الإداري المتجسد في رغبة الدولة في تقريب الإدارة من المواطنين وتوسيع نطاق المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، لكن أولوية هذين الباعثين لم يكونا ليخفيا الدافع السياسي الأمني الذي ساهم بدوره في صياغة التقسيم الترابي لظهير 16 يونيو 1971 وإخراجه على ذلك الشكل.

³⁶ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراة في الحقوق 2001-2002، جامعة محمد الخامس أگځال، كلية الحقوق الرباط، ص 60.

أولاً: الباحث الإقتصادي: إرتبطت عملية التقسيم الترابي لسنة 1971 بدوافع عديدة على رأسها العامل الإقتصادي المتمثل في سعي الدولة إلى التخفيف من الإختلالات المجالية وتحقيق التوازن الإقتصادي والرفع من المستوى المعيشي للسكان، خاصة وأن الطريقة المركزية في تسيير الشؤون المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية قد أبانت عن فشلها وعدم نجاحها كما أن المستويات السفلى من الإدارة اللامركزية أصبحت هي الأخرى غير قادرة على القيام بمهامها بفاعلية نظرا لقلّة مواردها المالية والبشرية لهذا أصبحت هناك ضرورة لوجود مستوى ترابي إداري وسيط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بغية الإشراف على التخطيط والتفكير للتنمية الجهوية والمحلية.³⁷

فالجهة تعد بمثابة الإطار الملائم لاستقبال المشاريع التنموية التي من الصعب على الجماعات الترابية الأخرى القيام بها ولا يمكن للحكومة ممارستها بفعالية، فالعامل الإقتصادي هو الحافز الأساسي في إنشاء هذه الجهات حيث ثبت أن الجماعات المحلية والأقاليم لا تتسع للقيام بمشاريع إنمائية كبرى من وحدات إنتاجية كالسدود وشبكات توزيع الماء و النقل والمواصلات...إضافة إلى أن بعض الأقاليم تتمتع بثروات هائلة وأخرى منعدمة الثروات أو ضئيلة الموارد فكان إذن من الضروري البحث عن إطار يمكن من خلق التكامل بين الأقاليم للحد والتخفيف من الفوارق الجهوية.

ثانياً: الدافع الإداري: إن قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده لم يعد ملائماً ومقبولاً مع اتساع مجالات وتدخلات الإدارة في الدولة المعاصرة،³⁸ فحماية الشؤون المحلية والأخذ بعين الاعتبار المشاكل الواقعة والمحسوسة للمواطنين لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية للعاصمة، بل تتطلب إحتكاكاً مباشراً مع المواطنين وملامسة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملائمة لها، ومن هذا المنطلق يصبح التنظيم الجهوي إحدى الأساليب الإدارية الفعالة، لأن المجلس الجهوي المنتخب من طرف سكان الجهة يكون أدري من غيره بحاجيات هذه الجهة وبإدارة مرافقها

³⁷- عبد الحق المرجاني: "الجهوية ونظام تمويلها" رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية 1992 ص 70.

³⁸- د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 136.

بالشكل الذي يلائم رغبات وحاجيات السكان المحليين، الأمر الذي يستحيل كلما تم تدبير هذه المرافق من طرف المسؤولين الحكوميين على الصعيد المركزي، فالدولة لا يمكن لها أن تتدخل في المستقبل إلا لسد نقائص وعجز الجماعات المحلية لكن هذا لا يعني أن الدولة سوف تختفي على المستوى المحلي، بل بالعكس إن المستوى المحلي مدعو لكي يصبح أكثر فأكثر الإطار الملائم والمفضل للتدخلات غير المباشرة للدولة، عبر التنظيم والتحكيم وإعادة التوازن بين الجماعات المختلفة وهذا سوف يؤدي إلى تقسيم سلطة التقرير وتقوية قدرة المبادرة لدى المسيرين المحليين، فممسؤول الجهوي صاحب القرار يكون مسؤولاً أخلاقياً وسياسياً أمام المجتمع الجهوي كما يكون له انعكاس على وضعه الإنتخابي أمام هذا المجتمع عكس القرار المتخذ على المستوى المركزي، فجهوية القرار تعتبر وسيلة لتقريب اتخاذ القرار من مكان تنفيذه، حيث إن المعني بالمشكلة سوف يبحث عن الحلول الممكنة لها في عين المكان مما يجعل الحل المقترح أكثر موضوعية ونجاعة وفعالية لكافة المشاكل والقضايا ذات الطابع الجهوي من الحل المقترح على المستوى المركزي، كما إن إحداث وحدات جهوية جديدة يرافقه إنشاء مصالح ومرافق إدارية جديدة في إطار ما يسمى باللاتمركز الإداري والذي يجب أن يكون لازمة للامركزية حتى يتم تطوير هذه الأخيرة للتخفيف عن الإدارة المركزية وتقريب الإدارة من المدارين.³⁹

ثالثاً: الباعث السياسى والأمنى: إن تطور الفكر الديمقراطي ساهم في ظهور وتطور الجهوية التي أصبحت أسلوباً متميزاً في تدبير الشؤون المحلية تدبيراً ديمقراطياً وذلك ما دفع المشرع المغربي للأخذ بالنهج الجهوي خصوصاً وأن الجهة تشكل الإطار المناسب لإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وهو ما يساهم في وضع ودعم أسس آليات العمل الديمقراطي.

39 - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد سياسة جهوية"، مرجع سابق، ص 137.

* - رهان أساسى من بين رهانات أخرى تختلف بطبيعة الحال من دولة لأخرى.

كما أن تكوين وحدات جهوية يساهم فيها الجميع تمتص طموح النخب في المشاركة في اتخاذ القرار على مستويات أكبر من المجالس الجماعية والإقليمية الأمر الذي يحافظ على تماسك المجتمع ومنع قيام الفتنة وتحوله إلى توحش غير مراقب وغير مؤطر، هذا الباعث يرتبط ببواعث سياسية تبلورت في سعي المغرب عند استقلاله إلى بناء ديمقراطيته وتطويرها بالتأسيس لخلق نواة تمكن المواطنين من تسيير شؤونهم في إطار ديمقراطية مرتكزة على الحرية السياسية، وبالتالي خلق المنافسة على الإطلاع بتسيير الشؤون الجهوية وهو ما يساهم في وضع ودعم أسس وآليات العمل الديمقراطي بشكل تصبح معه المؤسسة الجهوية أحد الأساليب العصرية لممارسة الديمقراطية على الصعيد الجهوي ووسيلة لتحديث الدولة ومصدراً جديداً لشرعية السلطة السياسية.⁴⁰

هذا إلى جانب البواعث الأمنية التي كان لها حضوراً كبيراً في إقرار هذه الجهوية فالتقسيم الجهوي راعى مجموعة من الاعتبارات تتمثل في كون المغرب بلد شاسع ومترامي الأطراف وذا طبيعة تضاريسية متنوعة الشيء الذي يؤدي حتماً إلى تعقد واختلاف المشاكل، فهناك المناطق الصحراوية المحتلة آنذاك من طرف إسبانيا والمناطق الجبلية التي تتميز بكثافة سكانية ضعيفة ووحدات متناثرة إلى جانب ضعف مواردها الطبيعية وغياب البنيات التحتية الضرورية، في المقابل هناك المناطق الساحلية والسهلية المتميزة بكثافة سكانية مرتفعة وبنيات تحتية متطورة نسبياً تعكس حجم الموارد المالية والبشرية المتوفرة عليها، وهو ما أدى إلى إحلال الجهة محل الإقليم كدائرة أوسع تستطيع من خلالها الدولة التحكم وتأطير السكان والحفاظ على الأمن والنظام العام فهذه الهواجس دائماً تستحضر من طرف السلطات العمومية في سياساتها الترابية.

أولوية البواعث الثلاثة التي ذكرناها لم تكن لتخفي تواجد بواعث أخرى، تأرجحت بين الباعث الاجتماعي والمعطى الجغرافي بالإضافة إلى معطى التطور السريع للسكان والتوزيع غير المتكافئ لهم مما أفرز مشكلة التأطير والمراقبة.

⁴⁰- د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 138.

المطلب الثاني: الأبعاد التنموية لمؤسسة الجهة فى ظل ظهور 16 يونيو 1971.

إن النظرة الأحادية البعد للتنمية أصبحت متجاوزة، بحيث أن التنمية الحقيقية لم تعد تقتصر على نمو الناتج الوطني الإجمالي كمؤشر وحيد، فالى جانب الإنتاج هناك أبعاد أخرى مثل الصحة والتربية والثقافة والرياضة والترفيه، وكل من هذه الأبعاد يقابله مجال خاص (كمجال الإنتاج ومجال السكنى ومجال الثقافة)... وسياسة إعداد التراب يجب أن تعنى بمختلف هذه المجالات التي غالبا ما تترايط وتتداخل وهذا يعني إبعاد النظرة القطاعية فيما يتعلق بالتنمية التي من المفروض أن تتماشى مع مقاربة شاملة وتركيبية تغطي مدة طويلة من الزمن وتمس عدة ميادين من الحياة، وهذا ما حدا بالسياسات الإقتصادية المعاصرة إلى الإعتماد على التنظيم الجهوي باعتباره الإطار الأصح لوضع كل استراتيجة تنموية وكذلك كل تخطيط إقتصادي طموح لأن كل نظام إقتصادي أصبح يضع ضمن تصورات البعد الجهوي كأسلوب اقتصادي يساعد على عقلنة الخطط الإقتصادية والتنموية سواء على صعيد الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو⁴¹ كالمغرب، ومما يركي هذا الطرح كون المشرع مكن الجهة بمقتضى هذا الظهير- ظهير 16 يونيو 1971- من وسائل وإمكانات مادية وبشرية، والتي تمثلت في إحداث مؤسسات مالية وإدارية على المستوى الوطني والجهوي لتفعيل التنمية المحلية (الفرع الأول) والتي شكلت صلة وصل بين السكان والإدارة المركزية عن طريق العمالات والأقاليم، لكن بعد عدة سنوات من الممارسة الفعلية هل نجحت هذه التجربة في الحد من الاختلالات الجهوية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدى فعالية المؤسسات الجهوية فى تحقيق التنمية.

لقد علمتنا التجارب المقارنة أن إطلاق العنان للممارسات العفوية في ميدان التنمية كثيراً ما يلحق الضرر بالموارد ويرهن مصالح الأجيال، وهو ما يفرض بلورة سياسات عمومية توجه توزيع السكان والأنشطة الإقتصادية في المجال في أفق تأمين شرط تنمية تحافظ على توازنات المحيط الطبيعي وعلى تماسك المجتمع، لاسيما إذا كانت الدولة المعنية لم يمر

⁴¹ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 134.

على أفول إستعمارها إلا لحظات، ونظامها السياسي لازال في طور التشكيل، فكان من الطبيعي أن يصير المجال الترابي محور الرهان والتحدي لكل الفاعلين لتحقيق التنمية، وهو ما حدا بالمشرع المغربي في خطوة أولى إلى إعتبار الجهات الاقتصادية مجرد دوائر للعمل الحكومي تستخدم أساساً لأغراض التخطيط الإقتصادي الشامل، لكن مع ذلك فوجود هذه المؤسسات الجهوية في بلد كالمغرب يشكل في حد ذاته مؤشراً إيجابياً يوضح الرغبة الأكيدة في إحداث نقلة جديدة في توجهات التنمية الإقتصادية والإجتماعية تعتمد على عنصرين أساسيين هما:

- الإنتقال من التخطيط المركزي إلى التخطيط الجهوي.

- العمل على تحقيق توازن جغرافي في توزيع الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية والمشروعات الإنتاجية.

وهذا لن يتحقق إلا عبر تطوير طرق عمل مؤسسات التنمية الجهوية والوسائل الموضوعة رهن تصرفها (الفقرة الأولى) خاصة على مستوى تنسيق مجهودات التنمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على مستوى طرق العمل والوسائل الموضوعة رهن إشارتها.

يتضح بجلاء من خلال تفحص نظام وكيفية تسيير المجالس الجهوية الإستشارية وكذا طبيعتها وخضوعها المادي والعضوي للإقليم أنها لا تستطيع أن تحقق الأهداف المتوخاة منها لأسباب رئيسية عنوانها غياب نظرة متكاملة ورؤية شاملة وبعيدة للتنمية الجهوية، مما جعلها مليئة بالتناقضات والإنكاسات وانفصام كبير بين الخطاب والمعطيات الواقعية، فبالرغم من محاولة ظهير 16 يونيو إسناد المجالس الجهوية الإستشارية على قاعدة انتخابية مجسدة في ممثلي المجالس الإقليمية، فإن الارتباط والتأثير المتبادل بين هذه المجالس وسكان الجهة منعدم تماماً وهو ما يجعل هذه المجالس تظهر وكأنها غير منتخبة، بالإضافة إلى إقصاء القوى الإجتماعية من التمثيلية حيث لم تكن هناك أي تمثيلية للمأجورين كما لم تكن هذه المجالس تجتمع إلا نادراً وبالتالي يمكن القول أن هناك غياب على المستوى الجهوي لأية قوة جهوية سياسية مستقلة لها إمكانية إيصال الطلب المعبر عنه إلى المركز، أضف إلى هذا أن الرئاسة الدورية للمجلس الجهوي من قبل رؤساء مجالس

العمالات والأقاليم وقيام عمال هذه العمالات والأقاليم بمهام الكتابة العامة للمجالس الجهوية بصفة دورية لا يساعدان على ضمان استمرارية وفعالية العمل الجهوي⁴² نظرا لمحدودية إمكانيات بعض الأقاليم وعجزها عن إدارة الجهة.

لقد اصطدم عمل المجالس الجهوية الإستشارية بضعف المهام الموكولة لها فهي لم تكن تتوفر على إطار تشريعي وقانوني من شأنه أن يحدد اختصاصاتها ويوفر لها موارد بشرية ومالية خاصة بها تضمن لها الإستقلالية في التسيير والحرية في اتخاذ القرار وتحديد المشاريع والتجهيزات وفق أولويات الجهة، فحتى الاختصاص الأساسي لهذه المجالس والذي يهم المشاركة في إعداد مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية - على مستوى الجزء الذي يهم تراب الجهة - انحصر دور المجالس الجهوية الإستشارية بشأنه في إعداد دفاتر مطلوبة محلية عبارة عن متمنيات تطبعها الإقليمية أكثر من البعد الجهوي، بعد ذلك يتم نقل هذه الدفاتر إلى المصالح المركزية للتخطيط قصد دراستها، ولعل من أسباب ضعف مساهمة هذه المجالس في الإعداد غياب العنصر البشري المؤهل القادر على القيام بالدراسات وتقييم المشاريع، وعدم معرفة الغلاف المالي المخصص للجهة ثم المركزية الإدارية التي تمنع المندوبين الإقليميين أو الجهويين من اتخاذ القرارات الهامة والفورية، فالجهات صارت أو تؤكد أنها مجرد دوائر إحصائية أكثر منها أدوات لتمثيل وتنفيذ عمليات التنمية.⁴³

لقد اعتبر أحد خبراء الإدارة المحلية المغربية أن تنظيم تسيير المجلس الجهوي يكرس تراجع "الذهنية الجهوية" أمام الذهنية الإقليمية، ما دام أن رئيس المجلس الجهوي الذي هو رئيس مجلس إقليمي والعامل الكاتب العام للمجلس الجهوي لن يدفعوا نحو إعطاء الأسبقية لمصالح الجهة على حساب مصالح الأقاليم والعمالات التي يمثلونها، بل ذهب آخرون إلى حد اعتبار المجالس الجهوية من خلال تشكيلها وتنظيم تسييرها مجرد لبنة إضافية في صرح مؤسساتي مبتور توجد تحت السيطرة الكلية لممثل السلطة المركزية على المستوى الإقليمي

⁴² - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 27.

⁴³ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" ، نفس المرجع ، ص 26-27.

العامل، مما جعلها شكلاً جديداً من أشكال التأطير الإداري- السياسي للسكان تمثل عنصراً إضافياً في عملية هيكلة وتحديث المراقبة الممركزة للمجال الوطني، حيث تبقى هذه الجهة بنظامها ووظائفها مقيدة وممنوعة من التحول إلى كيان يعبر من خلاله عن طلب اجتماعي محدد مجالياً ومستقل عن منطق السلطة المركزية مما يجعل الهدف التنموي على المستوى الجهوي محل تساؤل.

الفقرة الثانية: على مستوى تنسيق مجهودات التنمية.

إذا كان المحور الأساسي لجهوية 1971 هو تصحيح الفوارق الجغرافية، بإقامة توزيع عادل للسكان والأنشطة والتجهيزات فوق التراب الوطني وتحقيق توازن متجانس ومتكامل بين مختلف مناطق البلاد، فإنه لا بد من إطار أو أداة لتحقيق هذا التوجه، وهذا لن يتم إلا في إطار سياسة متكاملة للتنمية الجهوية يكمن هدفها في توزيع مجال الأنشطة في سياق متوازن ومتكامل من شأنه خلق جاذبية لدى المناطق المهمشة لتوطين السكان والنشاطات والخدمات بشكل عقلاني.

إن التنظيم الجهوي ليس فقط تقنية ولكنه أيضاً منهجاً لتنظيم التنمية على أسس اقتصادية اجتماعية سياسية ومؤسسية، ولذلك فإن الجهة يمكن أن تلعب دوراً متميزاً على المستوى اللامركزي والمساهمة في تنمية جهوية ومحلية مندمجة، وكذا التنسيق بين مختلف التدخلات سواء تلك المرتبطة بالدولة أو القطاع الخاص أو الجماعات المحلية بمختلف مستوياتها من أجل الوصول إلى إقرار نظرة منسجمة في مجال التنمية المندمجة لا تقتصر فقط على التقاطع الأفقي بل تلعب دوراً بارزاً في التنسيق العمودي بين المستويات المحلية والوطنية وبين مختلف القطاعات والسياسات والأولويات.

ولأجل تطوير الصناعة والأنشطة الاقتصادية الأخرى لا بد من كسر تركيزها في بعض المحاور المعروفة، حيث أن هذا التركيز كثيراً ما يؤدي إلى الإختناق وعدم استثمار القدرات المحلية والجهوية وجعلها أكثر تكاملاً وإنسجاماً في إطار الجهة.⁴⁴

⁴⁴ - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، مرجع سابق، ص 324.

ولذلك يفرض إعداد التراب الوطني نفسه كميدان شامل ومتعدد الأبعاد والقطاعات
وكتقنية عملية ترمي إلى التنظيم المنسق للتراب الوطني وذلك عن طريق:

- إحداث توازن لتوزيع السكان والأنشطة فوق مجموع التراب الوطني.

- الإستكشاف والإستغلال العقلاني للطاقات المحلية.

- تشجيع وتنسيق المبادرات الخاصة والعمومية في ميدان التهيئة والإستثمار.

ومن هنا يتضح الدور الذي يلعبه إعداد التراب الوطني على مستوى التنمية الجهوية، إذ
لا يمكن وضع أي مخطط للنهوض بجهة ما دون الأخذ بعين الإعتبار مدى ملائمة
للإختيارات الوطنية الكبرى التي يجسدها إعداد التراب الوطني ودون أن نضع في الإعتبار
أيضا تأثيره في الجهات الأخرى كما أي حدث يجري في جهة ما يكون له صدى في باقي
الجهات الأخرى.

ومن هنا تظهر أهمية التنظيم الجهوي على جميع المستويات المحلية، الجهوية والمركزية،
فعلى الصعيد المحلي يمكن السكان من التعبير عن إرادتهم واقتراح واختيار ما يناسبهم من
مشاريع إنمائية عن طريق ممثليهم السياسيين والمهنيين أو الإداريين.

أما على الصعيد الجهوي الذي يعتبر صلة وصل بين المستويين المركزي والمحلي ملتقى
الأفكار الواردة من القمة والقاعدة فيأخذ ماهو أصلح من المقترحات والمشاريع المقدمة من
طرف المجالس المحلية لتدرس على ضوء التعليمات الواردة من السلطات المركزية
وجعلها تترابط فيما بينها لخدمة الصالح العام.

إن هذه الأهداف تتطلب وضع عدد من الدراسات والوثائق المرجعية رهن إشارة جميع
المعنيين بالتهيئة كالإدارة المركزية والهيئات الجهوية لكي تكون لهم عوناً على اتخاذ
القرارات وتساعدتهم على التنسيق بين المجهودات المبذولة في مختلف القطاعات،⁴⁵ غير
أنه لا يجب تضخيم دور السلطة المركزية وممثليها باسم التنسيق، كما لا يجب التقليل من
سلطات واختصاصات الجهات باسم التكامل والإنسجام، إن الأمر يتطلب إقامة جهوية فعلية

⁴⁵ - ادريس بن الساهل: "تطور وآفاق الجهة بالمغرب"، مرجع سابق، ص 85.

تتفصل فيها جميع التدخلات وتتسجم محلياً ووطنياً وجهوياً، وتتطلب خلق نظام لتبادل المعلومات أفقياً وعمودياً بين الدولة والجهات وباقي الجماعات المحلية والمبادرة الخاصة، لأن غياب أو ضعف الإعلام الإقتصادي الجهوي لن يساعد على إنجاح تحديد مخطط جهوي دقيق، بالمقابل يمكن للسلطات المسؤولة العمل من خلال إعداد التراب الوطني على مواجهة التراكمت السلبية للأخطاء المسجلة على صعيد عمل الجماعات المحلية حيث تعمل كل واحدة في دائرتها وفي إطار ضيق دون أن تتمكن من تدبير المشاريع الكبرى، فإعداد التراب الوطني سيمكنها من أن تتعاون مع بعضها البعض وتقيم مشاريع هامة سيما على مستوى الجهة لأنها المرتكز الأساسي في هذه العملية.⁴⁶

الفرع الثاني: تقييم مجهودات التنمية.

بفعل الإختلالات المترتبة عن السياسة الإستعمارية التي خلفت الكثير من الآثار السلبية تم التفكير في تبني النظام الجهوي لتحريك عجلة التنمية وخلق نوع من التوازن الإقتصادي والإجتماعي بين مختلف مناطق المملكة، لكن النتائج على الأرض أثبتت عكس ذلك ولم تؤدي المجهودات التي بذلت لا على المستوى المركزي ولا على المستوى الجهوي إلى الحد من الإختلالات الكبيرة بين مختلف أجزاء البلاد، بل إن حدة هذه الإختلالات ازدادت، فرغم الإرادة المعلنة في الخطاب الرسمي فإن الإختيار بالنسبة للمغرب كان لصالح الرفع من الدخل القومي الإجمالي- أي سياسة التنمية الإقتصادية أولاً- على حساب التنمية الجهوية الشمولية وما تستلزمه من إستثمارات هامة في الجهات الغير المحظوظة،⁴⁷ فكان عدم التوازن الجهوي هو السمة التي ميزت التجربة ككل التي حملت في طياتها إختلالات على مستوى التقطيع الترابي الذي اتضح من خلاله اختلاف الجهات في حجمها وسكانتها ومواردها بل وغياب التجانس بين مكونات الجهة الواحدة في بعض الأحيان بفعل الإعتماد على الإطار الإقليمي في تشكيلها (الفقرة الأولى) وهو ما كان كفيلاً بأن يؤثر على

⁴⁶ - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، مرجع سابق، ص 317-318.

⁴⁷ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 22.

المردودية التنموية لهذه التجربة الجهوية والذي تعكسه مجموعة من المؤشرات التنموية على الأرض في إطار مقارنة بين جهات ظهير 16 يونيو 1971 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: غياب الإعتبارات التنموية على مستوى تقطيع التراب.

تتجلى أهمية تقسيم التراب إلى ضرورته كلما ظهرت الحاجة إلى خلق وحدات كإطارات للتعبير والتبادل والاتصال والمساهمة في التنمية، لاسيما وأن المجتمع بالقدر الذي ينظر إلى التنمية كضرورة للخروج من التخلف، فهو يعقد أمله في الدولة ككائن ينعش الإقتصاد وينشر التقدم المادي،⁴⁸ لكن الجهات الإقتصادية لسنة 1971 كانت بعيدة عن تحقيق الهدف المنشود بفعل التركيز أساساً على المعيار السياسي الإداري في عملية التقسيم الجهوي، فنتيجة لكون الإطار الإقليمي هو الأكثر هيكلية في التنظيم الترابي للمملكة تم الإعتقاد بأنه يكفي خلق الجهة انطلاقاً من تجميع عدد من الأقاليم وبالتالي خلق إطار للعمل الإقتصادي ملائم لتنمية الإقتصاد الجهوي، والأصل أن الأقاليم والعمالات جاءت تلبية لاعتبارات إدارية سياسية تتعلق بتأطير السكان أكثر منها إعتبارات تنموية، بل أكثر من هذا تم عزل مجموعة من الأقاليم عن إرتباطاتها الطبيعية والإقتصادية، عزل ورزازات عن جهة مراكش تانسيفت رغم وجود روابط تاريخية واجتماعية بينهما وفصل مكناس عن فاس مما ترتب عنه كسر الترابط التقليدي بينهما، في نفس الوقت نجد مناطق طبيعية أخرى تتوفر على انسجام هام يمكن إستغلاله في مجال التنمية موزعة بين عدة جهات و أبرز مثال في هذا الصدد منطقة الريف حيث ضمت الحسيمة إلى الجهة الوسطى الشمالية و الناظور إلى جهة الشرق و تطوان و شفشاو و طنجة إلى جهة الشمال الغربي، كما تم دمج أقاليم صغيرة ومحدودة الإمكانات كآزيلال وبن سليمان إلى جانب ولاية الدار البيضاء- محور الإقتصاد الوطني- في الجهة الوسطى وذلك اعتقاداً أن الدمج فيما بين هذه الأقليم سيعمل على إنعاشها ونمائها وذلك إستفادة من إشعاع الدار البيضاء كقطب إقتصادي دون الأخذ بعين الإعتبار أن الدار البيضاء قطب ملتفت إلى الخارج أكثر منه إلى الداخل وهو ما

⁴⁸ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق، ص 71.

يجعلها تمتص خيرات هذه الأقاليم الصغيرة التي لا تستفيد أي شيء من تواجدها إلى جانب الدار البيضاء في جهة واحدة.

ونفس الملاحظة بالنسبة للجهة الشمالية الغربية التي تضم الرباط، سلا، القنيطرة التي تتميز بجاذبيتها الصناعية والإقتصادية المهمة، وطنجة بنشاطها الصناعي- النسيج- والسياحي بينما تظل باقي الأقاليم يجمع بينها قاسم الفقر والتهميش وهو ما يصعب معه الحديث عن تكامل فيما بين الجهات أمام استقطاب محور الدار البيضاء-القنيطرة لأهم الأنشطة الإقتصادية والعمرانية للبلاد.⁴⁹

أما بخصوص المعيار المتعلق بالإنفتاح الجهوي على البحر فقد تم تفسيره من طرف المسؤولين على التقسيم الجهوي بأنه يقوم على تنمية الصادرات التقليدية من المعادن والمواد التصنيعية، ويؤدي إلى تهبيء الجهات للإنفتاح على العالم الخارجي لكنه - وجهة نظر شخصية- في الحقيقة امتداد للإستراتيجية الإستعمارية التي قطعت الإمتداد المغربي في إفريقيا السوداء،* هذه الإستراتيجية التي ترى أن كل شيء يأتي من البحر وأنه ليس هناك ما يمكن تبادله بين مدينتين داخلتين، ويجد هذا الإمتداد تفسيره من خلال النظر إلى المصالح المهيمنة في تحديد السياسة الإقتصادية للبلاد حيث يحظى التصدير بأهمية خاصة ويطغى هاجس تحقيق توازن الميزان التجاري الخارجي... وهذا الإتجاه يستهدف تحقيق المردودية المالية القصوى ولا يجعل من التنمية الإجتماعية والتوازنات الداخلية للمجتمع والجهات إحدى الأولويات المطلقة في سياسة التنمية،⁵⁰ وبدل معالجة هذه الإختلالات على الأقل من خلال تواجد مصالح خارجية للإدارات المركزية على المستوى الجهوي، فإن مسلسل اللاتمرکز عانى من تشتت كبير على مستوى التقسيم الترابي والتمركز الجهوي والإقليمي لمختلف الإدارات، إذ بقيت الإدارات المركزية حرة في اختيار المستوى الذي تراه ملائماً لتواجدها على مستوى المجال الترابي، ويعود السبب في هذه الوضعية إلى تباين مفهوم

⁴⁹ - علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب ، من الإطار الإقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، مرجع سابق ص92.

* - حيث أوقفت تجارة القوافل والتأطير الروحي للمغرب في جنوب الصحراء.

⁵⁰ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 31.

الجهة لدى مختلف المصالح الإدارية، كما يعزى إلى اختلاف المنطق والمحددات الوظيفية التي يقوم عليها مسلسل اللاتمرکز المجالي للمصالح العمومية، فمثلا اتبعت وزارة التشغيل تقطيعا جهويا خاصا بها، حيث قسمت التراب الوطني إلى تسع جهات تقطيع يتقاطع مع التقسيم الجهوي العام وأحيانا أخرى يحكمه منطق خاص حيث أصبحت ورزازات مثلا في تقسيم وزارة التشغيل تنتمي لمنطقة تانسيفت بدلا من المنطقة الجنوبية، أو الجهة الشمالية الغربية التي انقسمت إلى جهتين حيث أصبحت طنجة العرائش تطوان وشفشاون تشكل منطقة مستقلة نفس الشيء نجده بالنسبة للأكاديميات التي أحدثتها وزارة التربية الوطنية حيث وصل عددها إلى أربعة عشر أكاديمية في مقابل سبع جهات، إضافة إلى هذا التشتت على مستوى اللاتمرکز تعاني المصالح الجهوية والإقليمية من ضعف السلطات والصلاحيات المفوضة إليها وكذا من ضعف الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها بحيث لم تكن المجالس الجهوية تجد المخاطب المناسب بعين المكان- أي عاصمة الجهة مثلا- بل كان عليها أن تتوجه إلى المركز أي الرباط حيث السلطة التقريرية والوسائل المادية والبشرية مجتمعة لدى الإدارات المركزية.⁵¹

لقد جعل البعد الإقليمي من التقسيم الجهوي لسنة 1971 مجرد تقسيم إداري غير قادر على التحكم في الاختلالات الناتجة عن النمو الديمغرافي والتباين الطبيعي بين الجهات والتوزيع اللامتكافئ للسكان والتجهيزات فوق التراب الوطني، لذلك يتعين إعادة النظر فيه بشكل يراعي خصوصية المجتمع المغربي الثقافية وطبيعته الجغرافية، وبعده الحضاري والتاريخي، فأى تقسيم جهوي يجب أن يأخذ باعتباره التكامل الطبيعي والتاريخي للجهات إلى جانب الاعتبارات السوسولوجية على مستوى المجال لضمان تجانس وتعايش مختلف الشرائح والتركيبات البشرية المندمجة في إطار الجهة الواحدة، فالعنصر البشري هو رهان أي تنمية جهوية مجالية خصوصا مع وجود وحدات إدارية يتوفر فيها حد أدنى من التنسيق والتعاون لترشيد النفقات والمجهودات وعقلنتها.⁵²

⁵¹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 29.

⁵² - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، مرجع سابق، ص 92.

الفقرة الثانية: تكريس الاختلالات التنموية.

يتبين بوضوح من خلال تفحص نظام وكيفية تسيير المجالس الجهوية الإستشارية وكذا طبيعتها وخضوعها المادي والعضوي للإقليم أنها لا تستطيع أن تحقق الأهداف المتوخاة منها لأسباب رئيسية عنوانها غياب نظرة متكاملة ورؤية شاملة وبعيدة للتنمية الجهوية، مما جعلها مليئة بالتناقضات والانتكاسات وانفصام كبير بين الخطاب والمعطيات الواقعية، فتعمقت الفوارق السوسيواقتصادية وتكرست اللاتوازنات وتم التراجع لفائدة الليبرالية الإقتصادية والإجتماعية الغير منظمة وهيمنة منطق المركزية في اتخاذ القرار وخنق الإقتصاد الوطني بفعل هذه المركزية، فلا غرابة إذن أن نجد الجهة الوسطى وجهة الشمال الغربي تحتكران أغلبية التجهيزات والبنيات التحتية المهمة سكك حديدية، موانئ، مؤسسات صناعية، مطارات، طرق وهو ما يجعل هاتين الجهتين مركزين للجذب البشري والإستثماري تحتكران 66% من نفقات إقامة البنية التحتية و47% من تلك المخصصة للقطاعات المنتجة وتسنأثران بنسبة 46.75% من النفقات المخصصة للقطاعات الإجتماعية وفي مقدمتها قطاعي الصحة والتعليم.

ففيما يتعلق بقطاع التعليم يلاحظ أن الجهة الوسطى تضم وحدها ما يقارب 32% من تلاميذ كل مستوى في حين لا تتوفر الجهة الجنوبية وجهة تانسيفت إلا على نسب تتراوح بين 9 و10% بالنسبة لكل واحدة فيما يخص السلكين الأول والثاني مقابل حصص سكانية تبلغ 12 و14% من مجموع سكان البلاد وفيما يتعلق بقطاع الصحة، فباستثناء قطاع الصحة العمومية الذي يعتبر التوزيع فيه أكثر توازنا فإنه من المهم جدا أن نلاحظ أن القطاع الخاص متركز جداً في الجهتين الوسطى والشمالية الغربية اللتين تضمان وحدهما 69% من الأطباء و76% من أطباء جراحة الأسنان و64% من الصيادلة.⁵³

أما على مستوى الإستثمارات المعتمدة فرغم التحفيزات التي أدخلتها السلطات المغربية من خلال الموائيق بهدف خلق نوع من اللامركزية الصناعية وحث المستثمرين على

⁵³ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 162.

التوجه نحو المناطق الأقل حظوة فقد تحققت خلال الفترة الممتدة من 1974 إلى 1985 ثلاثة أرباع الإستثمارات في الجهة الوسطى وجهة الشمال الغربي بينما تركزت 73% منها خلال فترة 1986/1981 في نفس الجهتين وذلك رغم الإمتيازات والتشجيعات التي تضمنتها قوانين الإستثمار، إذ أن هذا الأخير لا يعير هذه التشجيعات أهمية بقدر ما يفضل المحاور المعروفة لما توفره من هياكل وبنيات لاستقبال الإستثمارات الأمر الذي يكرس هيمنة ومركزية الشريط الساحلي الممتد من الدار البيضاء إلى القنيطرة وخاصة مدينة الدار البيضاء التي حازت على ثلث مشاريع الإستثمارات المرخص لها مما يكرس غياب التوازن حتى داخل الجهات المحظوظة، وإذا كان الأمر طبيعي بالنسبة للقطاع الخاص الذي يبحث طبّقاً لمنطق الربح عن تحقيق أعلى مردودية مالية بغض النظر عن الإنعكاسات الإجتماعية والمجالية لمشاريعه.

أما الإستثمارات العمومية التي كان يجب أن توجه نحو تصحيح الإختلالات الجهوية والوضع الناتج عن اتجاه القطاع الخاص للإستثمار في المناطق الغنية، فإنها خضعت بدورها على ما يبدو لمنطق المردودية المالية وليس لمنطق تحقيق التوازن المجالي والإعتبارات الإقتصادية والإجتماعية، بل إنه للسلطات العمومية القسط الوافر في هذه الوضعية فقد تم توجيه أكثر من 40% من اعتمادات التجهيز والمداخل العمومية خلال الفترة الممتدة من 1981 إلى 1985 إلى الجهتين الوسطى والشمالية الغربية.

أما البرنامج الوطني لتهيئة المناطق الصناعية فوجهت مجهوداته بالأساس إلى المنطقتين المذكورتين وذلك بنسبة 57% فمعايير اختيار مكان المشاريع كانت أساساً معايير المردودية الإقتصادية ولم يكن للمخططات الإقتصادية إلا أثر محدود في التقليل من الفوارق الجهوية بل أكثر من هذا لا يحدد المخطط سوى القواعد والمعايير العامة للإدارات، وغالبا ما تركت هذه الأخيرة حرة في تحديد المكان الجغرافي لإقامة تجهيزاتها نظراً لعدم توفرها على نظرة شمولية لضرورات التهيئة على المستوى الوطني ولبرنامج التهيئة الجهوية على الخصوص.⁵⁴

⁵⁴- محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 24.

وقد كان لهذه الاختلالات أثر كبير على جاذبية الجهتين الوسطى والشمالية الغربية للسكان حيث تضمنان وحدهما 48% من مجموع سكان المغرب رغم أنهما لا تمثلان سوى 10% من مساحة التراب الوطني كما يتركز بهما ما يقرب من نصف السكان الحضرين، فالجهتان سجلتا أكبر نسبة في التطور الديمغرافي خلال الفترة ما بين 1971 و1990.⁵⁵

أما الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية الذي خلق للتأثير على القرارات الاقتصادية والمالية لفائدة جهوية أكبر في الإستثمار فبالإضافة إلى تواضع قروضه لم يكن يتم توزيعها بناءً على قرار اقتصادي واجتماعي يستجيب لمتطلبات إعداد المجال والتنمية الجهوية،⁵⁶ فحوالي 60% من القروض الموزعة كانت من نصيب الجهتين الوسطى والشمالية الغربية .

فحتى المساعدات الممنوحة للجهات الاقتصادية لمحاربة آثار الجفاف خلال سنتي 1981، 1982 تستحوذ فيها المنطقة الوسطى على حصة الأسد بما يقارب 30% وهو ما يضرب في الأساس ظهير 16 يونيو 1971 الذي لم يحقق ما كان يطمح له تنموياً إذ جاءت نتائجه محدودة في تهيئة المجال وتحقيق تنمية اقتصادية متوازنة، لكن رغم كل هذا فإنه لا يمكننا أن ننفي كون التجربة الجهوية في ظل هذا الظهير كان لها الفضل في خلق إطار سوسيوإقليمي أثبت وجوده في التقاليد والأعراف الإدارية، وفي فتح النقاش حول الوسائل الكفيلة بمساهمة هذا الإطار في محو الفوارق الموجودة داخل وبين الجهات، فلم يكن البديل القادم ليخرج إلى النور بدون تجربة سبقتها، هذا البديل الذي سيحاول أن يأتي بجهات جديدة كمجالات تتماشى ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.⁵⁷

⁵⁵ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق 152.

⁵⁶ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 25.

⁵⁷ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، نفس المرجع، ص 186.

الفصل الثاني : الجهة كجماعة محلية.

ما من مولود جديد إلا وتكون وراءه عوامل وأسباب معينة تخرجه للوجود، والجهة في المغرب وإن لم تكن جديدة من حيث التسمية والنهج والدور والإختصاصات، فإنها جديدة من حيث كونها جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي كباقي الوحدات اللامركزية، ولعل ما ساهم في كونها كذلك هو عجز تجربة 1971 عن تحقيق ما كان يراد منها إضافة إلى الإصلاحات السياسية والديمقراطية التي أصبحت تفرض نفسها وتفرض بالتالي التغيير والتطور بهدف خلق مجال أو مجالات للتنمية الإقتصادية الحقيقية.⁵⁸

إن انتقال الجهة من الإستراتيجية الإقتصادية إلى الجماعة المحلية بالمفهوم الإداري والسياسي لم يتم إلا من خلال التعديلات الدستورية- لسنتي 1992-1996 - التي كانت بمثابة حصيلة لتطور المسلسل الديمقراطي في المغرب فدستور 1992 ارتقى بالجهة إلى صفة الجماعة المحلية من خلال الفصل 94 وسيتم تكريس هذا الإرتقاء أكثر مع المراجعة الدستورية لسنة 1996 التي أعادت التأكيد على ما تم تقريره في الدستور السابق، إضافة إلى التنصيص على مجموعة من الآليات التي قد تجعل من الجهة ليس فقط فاعلاً أساسياً في النظام الإداري فحسب ولكن أيضاً على مستوى النظام السياسي وذلك من خلال جعل الجهة أساساً ترابياً لانتخاب أعضاء الغرفة الثانية بالبرلمان أي مجلس المستشارين.

المبحث الأول: الهيكلة الجهوية.

إن الجهة كسياسة تدبيرية للتنمية المستدامة وكنمط للتفكير والتخطيط الدائم، واللامركزية والحكمة الترابية لا بد من توفرها على مجموعة من الشروط الداعمة لنجاحها... وهي شروط كفيلة بنقلها من الخطاب التوجيهي إلى واقع الممارسة الفعلية أي بتحويلها من مبادئ وقيم وأهداف إلى ممارسة عملية وسلوك ديمقراطي نافذ، فالجهة لا يمكنها أن تستجيب لمتطلبات التنمية إلا بتوفرها على هياكل (جهوية) لها من الإمكانيات

⁵⁸ عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي : "التقسيم الجهوي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998 ص 28.

التشريعية والمالية والإدارية ما يجعلها قادرة على معرفة حاجياتها وتقييم سلم أسبقياتها وأداء دورها بفعالية.

وحتى يتسنى للجهة كجماعة محلية جديدة الإستجابة للشروط الأساسية في البناء الديمقراطي والوظيفة التنموية، فقد أصبحت تتوفر بمقتضى قانون 96-47 على هياكل وأجهزة تسهر على ضمان الشؤون الجهوية طبقاً للنصوص التشريعية،⁵⁹ وهكذا تبرز أجهزة منبثقة عن التمثيلية الانتخابية وأخرى تعتمد على التعيين إضافة إلى هياكل أخرى يتوقف إنشاؤها على ترخيص أو إذن من سلطة الوصاية كما هو الشأن بالنسبة للجان التعاون المشتركة بين الجهات، (المطلب الأول) هكذا اختار المغرب سياسة اللامركزية وأعطاهما بعدها الجهوي حيث قسم التراب الوطني إلى 16 جهة تضم كل واحدة عدداً من العمالات والأقاليم، لكن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح ما هي المعايير المعتمدة في التقسيم الجهوي الجديد وما مدى نجاحه أو إخفاقه في تقديم تقسيم إداري منسجم مع تحولات المغرب السياسية والإقتصادية وتطلعات المغاربة لتجاوز أخطاء التقسيمات الإدارية التي عرفتھا المملكة وبالتالي سد الثغرات التي خلقتها (المطلب الأول).

المطلب الأول: البنيات المؤسساتية للجهة.

إن مبدأ اللامركزية يتطلب توفر الجهة باعتبارها وحدة ترابية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي على أجهزة تسمح لها بالقيام بممارسة الاختصاصات المسندة إليها بمقتضى القانون على الوجه المطلوب، فقرة وإستقلالية الجماعة الجهوية تنبع من قوة وشرعية تمثيلها لسكان الجهة، وبالتالي من الطريقة التي يتم بها انتخاب المستشارين الجهويين، كما تنبع هذه القوة أيضاً من مدى تحكم أجهزة الجهة المنتخبة في الشأن العام الجهوي سواء من ناحية التقرير أو من ناحية تنفيذ ما تم تقريره.

وبإلقاء نظرة على قانون 96-47 نجده حاول تقادي محدودية نتائج ظهير 16 يونيو 1971 وعجزه عن تفعيل نظام الجهة ببلادنا بسبب ضعف الإطار المؤسساتي بالنص على

⁵⁹ - El yaagoubi mohamed : « la région en tant que nouvelles collectivités locales au maroc » REMALD, n° 20-21, année 1997,p24.

إحداث أجهزة ومؤسسات، تتولى مسؤولية تسيير وتدبير الجهة والفصل في قضاياها بواسطة جهازين أحدهما منتخب وهو الجهاز التقريري (الفرع الأول) والآخر معين وهو الجهاز التنفيذي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجهاز التقريري.

إستناداً إلى المبدأ الدستوري الذي يعطي للجهة حقها في إدارة شؤونها بطريقة ديمقراطية لضمان تنميتها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية نصت المادة الأولى من قانون 47-96 على أن يتولى إدارة شؤون الجهة مجلس منتخب يمكن ممثلي السكان من التداول بكيفية ديمقراطية من خلال منتخبهم في الجماعات المحلية والهيئات الإجتماعية المهنية في شؤون ومشاريع جهاتهم وبالتالي إعطاء الإنطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة، فهو بالنظر لطبيعة تكوينه (الفقرة الأولى) يعد بنية تمثيلية تتولى تدبير وتسيير شؤون الجهة تنبثق عنه أجهزة أخرى تتولى إلى جانبه إدارة أمور وقضايا الجهة (الفقرة الثانية) هذه الأجهزة تتمثل في المكتب واللجان الدائمة للمجلس الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تشكيل المجالس.

يتشكل المجلس الذي يتولى تدبير شؤون الجهة من أعضاء مقرررين يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة عن طريق الإقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية وذلك لمدة ست سنوات ، غير أن الإنتخاب يباشر بالإقتراع الفردي بالأغلبية في دورة واحدة إذا تعلق الأمر بانتخاب عضو واحد⁶⁰ فمدونة الإنتخابات حافظت على نفس طريقة الإنتخاب المعمول بها لانتخاب أعضاء ومجالس العمالات والأقاليم على مستوى الجهة.

ويشمل المجلس الجهوي على ممثلين عن كل الفعاليات العاملة على صعيد الجهة من أطراف القوى السياسية وكذا القطاعات الإقتصادية والإجتماعية وذلك على الشكل التالي:

⁶⁰ - المادة 147 من مدونة الإنتخابات.

- ممثلين لمجالس الجماعات الحضرية والقرية الواقعة بالجهة تنتخبهم على مستوى كل عمالة أو إقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة.

- ممثلين لمجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة تنتخبهم على مستوى كل عمالة أو إقليم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة

- ممثلين لغرف الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

- ممثلين لغرف الصيد البحري الواقعة داخل دائرة النفوذ الترابي للجهة أو لفروع هذه الغرف تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة أو بفروعها.

- ممثلين للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألّفة إن اقتضى الحال على المستوى الجهوي من:

+ مندوبي المستخدمين بالمنشآت.

+ ممثلي المستخدمين في لجان النظام الأساسي والمستخدمين في المنشآت المنجمية.

+ ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة بمستخدمي الجماعات الحضرية والقروية ومستخدمي المؤسسات العامة، بالإضافة إلى هؤلاء يضم المجلس الجهوي أعضاء استشاريين لهم إمكانية حضور اجتماعات المجلس ويتعلق الأمر ب:

- أعضاء البرلمان داخل دائرة نفوذ الجهة.

- رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة في الجهة.

وتجسيدا لفلسفة تمثيلية مجلس الجهة لمختلف مكونات المجتمع كان بالإمكان التنصيب على عضوية بعض القطاعات المنظمة والمهيكلّة كقنابة الأساتذة الباحثين والمحامين والأطباء⁶¹... خصوصا وأن التنظيم الجهوي أعطى للمجلس اختصاصات لها علاقات مباشرة ببعض هذه القطاعات، فالجهة كإطار للتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية

⁶¹ - الدكتور السعيد مزروع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب" مرجع سابق، ص 137.

عليها أن تؤمن مشاركة واسعة لمختلف القوى السياسية والإقتصادية والإجتماعية كيفما كان حجمها ووزنها، صحيح أن هذه الوحدة تعتمد كثيراً على المهنية وتحتاج إلى تفرس وتجربة، لكن ذلك لا يمنع من توسيع دائرة المشاركة لاستغلال الطاقات التي تخر بها كل جهة والبحث عن روح الابتكار والإجتهاد،⁶² كذلك لابد من تغيير طريقة انتخاب المجلس من الإقتراع الغير المباشر إلى الإقتراع العام المباشر لإعطاء مصادقية للسياسات الجهوية وتقوية شرعية الممثلين الجهويين وإكسابهم ثقة في مواجهة منتخبي القاعدة ورؤساء مصالح الدولة في الجهة، فالإقتراع غير المباشر لم يساعد على صياغة وتشكيل وعي وهوية جهويين فالممارسة العملية أكدت أن المجالس الجهوية تتحول في غالب الأحيان إلى كتل من المستشارين من أصول متعددة، سلوكها عبارة عن سلوك مندوبي الفئات المهنية أو المجالات الترابية التي تمثلها ولا تشكل مجموعة متضامنة لها نفس مصدر المشروعية ونفس الأهداف وهو ما ينعكس على سير عمل المجلس الجهوي.

الفقرة الثانية: سير عمل المجلس الجهوي.

يياشر المجلس الجهوي مهامه في ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر ماي وشتبر ويناير لمدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً،* وذلك بدعوة من رئيسه تكون مكتوبة ومصحوبة بجدول الأعمال مع إمكانية عقد دورات استثنائية كلما اقتضت الضرورة هذا الأمر، وذلك بدعوة من الرئيس بمبادرة منه أو بتلقي طلب مكتوب في هذا الشأن من قبل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو من قبل ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم في المجلس على الأقل وكيفما كانت الدورة المراد عقدها فالمجلس لا يمكن أن يتداول بصورة صحيحة إلا وفق الشروط التالية:⁶³

- بتحديد تاريخ الإجتماع ومكانه.

⁶² - عزيزي مفتاح: "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، مرجع سابق، ص 389-390.

* - يمكن تمديد هذه المدة بقرار لوزير الداخلية بناء على طلب من رئيس المجلس يوجه عن طريق عامل مركز الجهة.

⁶³ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 92-93.

- بوضع جدول أعمال مسبق من طرف الرئيس بالتعاون مع أعضاء المكتب وتبليغه في أجل ثمانية أيام إلى عامل العمالة مركز الجهة الذي يتمتع بصلاحيات اقتراح النقاط التي يرغب في عرضها على أنظار المجلس ولا تكون مداولات المجلس الجهوي قانونية وفق المادة 28 من قانون 96-47 إلا عند التقيد بالمسائل المدرجة فقط في جدول الأعمال النهائي مع احترام النصاب القانوني وهو نصف الأعضاء المزاولين، وفي حالة عدم اكتمال النصاب تؤجل الجلسة ويكون النصاب المطلوب في الاجتماع الثاني هو ثلث الأعضاء، وإذا تعذر اكتمال هذا النصاب توجه دعوة لعقد اجتماع ثالث، وعلى عكس مجالس الجماعات الحضرية والقروية حيث تكون المداولات صحيحة على إثر الدعوة الثالثة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين، فإن عدم توفر الثلث على إثر الدعوة الثالثة بالنسبة للمجلس الجهوي رتب عليه القانون حل المجلس وفق الشروط النصوص عليها في المادة 19 وطبقاً لأحكام المادتين 22 و23 من الميثاق الجهوي.

وتتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة للمصوتين وبالإقتراع العلني وبصفة استثنائية بالإقتراع السري إذا طلب ذلك ثلث الأعضاء الحاضرين أو كان الأمر يتعلق بتعيين أو تقديم، وفي حالة تعادل الأصوات علنياً يُرَجَّحُ الجانب الذي يكون فيه الرئيس مع إدراج بيان التصويت الخاص بكل مصوت في المحضر.⁶⁴

ويحضر جلسات المجلس الجهوي عامل مركز الجهة الذي يجلس على يمين الرئيس، كما يحضرها باقي عمال العمالات والأقاليم الداخلة في دائرة النفوذ الترابي للجهة، كما يُستدعى موظفوا و أعوان الدولة أو المؤسسات العامة المزاولين مهامهم بتراب الجهة من قبل عامل مركز الجهة للمشاركة في أعمال المجلس الجهوي، لكن النص لا يحدد كيفية هذه المشاركة هل يستمع إليهم عند الطلب أو يشاركون في المناقشة على قدم المساوات مع أعضاء المجلس الجهوي، بل إنه على عكس المكلفين بمهمة والمكلفين بالدراسات الذين يحضرون جلسات المجلس بخصوص المسائل الداخلة في دائرة اختصاصهم لا نجد تنصيماً من هذا القبيل بالنسبة لموظفي وأعوان المؤسسات العامة المزاولين مهامهم بتراب الجهة.⁶⁵

⁶⁴ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق ص 77.

⁶⁵ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق ص 127.

وبما أن المجلس لا يشتغل بشكل مستمر فقد وضعت مجموعة من الآليات لضمان تسير فعال ودائم للشؤون الجهوية فعلاوة على المكتب الذي يتولى تهئية عمله تم التنصيب على إحداث لجان دائمة.

أولاً: مكتب المجلس: يسير المجلس الجهوي مكتب مكون من رئيس ونواب له يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد عبر الإقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأصوات في الدور الأول أو الثاني وبالأغلبية النسبية إذا كان من الضروري إجراء دور ثالث بالنسبة للنائبين الأول والثاني، وبالإقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية بالنسبة لباقي النواب وذلك لضمان تمثيلية مختلف التيارات السياسية الموجودة في المجلس داخل المكتب...*.

ويحدد عدد أعضاء المكتب بتقابل مع عدد سكان الجهة، ويحق لجميع الأعضاء أن ينتخبوا في المكتب ماعدا رؤساء الإدارات المالية التي يرتبط نشاطها مباشرة بالجهة المعنية وكذا الأشخاص الذين يمارسون مهام المسؤولية بهذه الإدارات، كما لا يحق لأعضاء المجلس الذين يكونوا مأجورين للرئيس أن ينتخبوا نواباً له ولا يمكن الجمع بين مهام رئيس المجلس الجهوي ومهام رئيس المجموعة الحضرية أو رئيس مجلس عمالة أو إقليم، وفي حالة وجود نزاع فيما يخص انتخاب أعضاء المكتب فإنه يحال على المحكمة الإدارية في ظرف الثمانية أيام الموالية لعملية الانتخاب وتتوفر المحكمة على أجل شهر للبت في النزاع.

ويمكن إقالة الرئيس ونوابه بقرار معلل يوافق عليه بالإقتراع السري ثلثي الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل ويسري أثر هذه الإقالة ابتداء من تاريخ تبليغها إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، أما التوقيف أو العزل فلا يمكن أن يتم إلا بعد الإستماع إليهم أو استدعائهم للإدلاء بإيضاحات مكتوبة حول الأفعال المنسوبة إليهم.

*- لكن هذا الأسلوب يصعب معه تكوين مكتب منسجم الأعضاء قادر على اتخاذ القرارات الموحدة الرؤى فالمكتب المتعدد الألوان السياسية يصعب عليه تحقيق التوافق والتعايش بين أعضائه مما قد يؤثر سلباً على تسير القضايا الجهوية.

وفي حالة تعرض الرئيس أو نوابه لطارئ تسبب لهم في انقطاع عن ممارسة مهامهم فإنه يتم تعويضهم بانتخاب من يخلفهم وذلك في ظرف خمسة عشر يوماً التالية للانتخابات التكميلية.

أما اختصاصات المكتب بما في ذلك الرئيس فجد محدودة وتكاد تقتصر على التسيير الداخلي للمجلس، فباستثناء اختصاصات الرئيس بتمثيل المجلس الجهوي لدى المؤسسات العامة ذات الطابع الجهوي بصفة شخصية أو تكليف أحد نوابه بذلك وإعداد النظام الداخلي للمجلس باتفاق مع باقي أعضاء المكتب فإن باقي الإختصاصات جد ثانوية وليست ذات وقع كبير على التنمية الجهوية وهي على الشكل التالي:

- إستدعاء المجلس الجهوي لعقد الدورات العادية والإستثنائية وإمكانية طلب عقد جلسة سرية.

- رئاسة الجلسات والسهر على احترام النظام العام فيها وإمكانية طلب جلسة سرية.

- إمكانية استدعاء بعض الموظفين العاملين بالجهة لحضور جلسات المجلس، توجيه الطلب الرامي إلى الإعلان عن إستقالة العضو الذي لم يلب إستدعائين متتاليين دون سبب مقبول أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بأحد المهام المنوطة به إلى وزير الداخلية بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة.

- التوقيع على قرارات المجلس وتوجيه نسخ منها إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة.*

- التوقيع بالعطف داخل أجل خمسة أيام على التدابير التي يتخذها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة لتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي، ويجوز للرئيس تحت مراقبته ومسؤوليته أن يفوض بقرار إمضاه إلى الكاتب العام للجهة في مجال التسيير الإداري.**

من هنا يلاحظ أن قانون الجهة كغيره من قوانين الجماعات المحلية الأخرى لم يوضح الدور المفصل للمكتب واكتفت مواده بتوضيح دور الرئيس أو بالأحرى بعض اختصاصاته،

* - ماعدا تلك المشار إليها في المادة 14.

** - وتنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية.

وإذا استثنينا بعض المهام التي يقتسمها النواب مع الرئيس كأعداد جدول أعمال الدورات وتركنا جانباً الحالة التي يخلف فيها الرئيس أحد نوابه-المادة 52- بسبب التغيب أو الإعاقة، نلاحظ أن دور النواب يضعف ويتقوى حسب إرادة الرئيس ومدى قابليته لاقتسام الاختصاصات مع مساعديه والتي بدورها ليست مهمة بالمقارنة مع اختصاصات ودور مكاتب الجماعات الحضرية والقروية، وذلك رغم أن إقالة الرئيس تفضي بصفة أئوماتيكية إلى إقالة النواب مما يستدعي التضامن بين أعضاء المكتب في توزيع المسؤوليات، كما أن دور المكتب يتعاظم ويتقوى باقتسام المهام والاختصاصات بين أعضائه، بل إن الأمر يجب أن يمتد إلى المستشارين الجهويين أيضاً حتى يتحمل الجميع مسؤوليته إذا أريد بالفعل تحريك دور الجهة نحو التنمية، فالقضايا الجهوية متشعبة وتحتاج إلى الجميع ليس فقط أثناء اجتماعات اللجان والجمع العام ولكن باستمرار وعلى مدار السنة.⁶⁶

ثانياً: اللجان الدائمة للمجلس الجهوي: لتجاوز قصر دورات المجلس الجهوي وإعطائه صفة الديمومة لدراسة الشؤون الجهوية نص المشرع على إحداث لجان دائمة عبارة عن مجموعة من المستشارين الجهويين ينتخبون أو يعينون طبقاً لتجربتهم أو لاهتماماتهم في مجال معين، قصد أداء مهام محددة تتمثل في تحضير الملفات المفروض طرحها على أنظار المجلس عند انعقاده، وبذلك تشكل هذه الهيئات لبنة أساسية في دراسة مشاريع التنمية الجهوية، ومنهجية حقيقية للعمل التنموي، لأنها تساعد على التخفيف عن المجلس الجهوي الذي لا يستطيع أن يمارس وظائفه دفعة واحدة وفي مستوى متكافئ من البحث والدراسة حيث يتفرغ المجلس إلى رسم السياسة العامة للجهة من خلال النظر في التوصيات والإقتراحات التي تقدمها اللجان المتخصصة فيقرها أو يعيدها لاستكمال دراستها،⁶⁷ هذه الأسباب كانت كافية لدفع المشرع المغربي للنص على تشكيل اللجان الدائمة للمجلس الجهوي من خلال قانون 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات في مادته 36، والتي نادى بتشكيل سبع لجان دائمة يشمل اختصاصها جميع الميادين والمجالات المرتبطة

⁶⁶ - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب"، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات و الممارسة العملية"، الطبعة الأولى ماي سنة 2000 مطبعة دار القلم ص 75-76.

⁶⁷ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق ص 180.

باختصاصات الجهة،⁶⁸ وتجتمع هذه اللجان تحت رئاسة مندوب يعينه رئيس المجلس الجهوي من بين أعضاء المكتب وإن اقتضى الحال من بين المستشارين الجهويين، ويمكنه أن يستعين بعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو ممثله الذي يشارك في أشغال اللجان بصفة استشارية، ويعتبر المندوب طبقاً للمادة 37 من قانون التنظيم الجهوي مقررّاً لأشغال اللجنة الدائمة باستثناء لجنة التخطيط وإعداد التراب التي استأثرت باهتمام المشرع حيث أوكل رئاستها إلى رئيس المجلس الجهوي بحضور عامل الإقليم مركز الجهة ورؤساء المصالح الخارجية التابعين للنفوذ الترابي للجهة وذلك لدورها الكبير في مجال إعداد التراب ووضع الخطط التنموية، لكن مشاركة عامل مركز الجهة أو ممثله في أشغال هذه اللجان يعكس الرغبة القوية للسلطة المركزية في متابعة ومراقبة نشاط المجلس الجهوي عن قرب في جميع مراحلها، وهو ما يتنافى مع التوجه اللامركزي في تسيير الشأن الجهوي.

وبخصوص طريقة عمل اللجان فقد أوكل قانون 96-47 أمر تحديدّها إلى النظام الداخلي للمجلس الجهوي الذي يعمل رئيسه على وضعه باتفاق مع باقي أعضاء المكتب وعرضه على المجلس الجهوي في الدورة العادية الأولى- التالية لانتخاب المجلس الجهوي أو تجديده العام- للتصويت عليه كما يتم عرضه بعد ذلك على سلطة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية للمصادقة عليه.

وباختصار يمكن القول بأن المجلس الجهوي الذي لا يعتمد على لجانه لا يمكن أن ينجح في القيام بمهامه، فهي العمود الفقري لأنشطته وتسييره اليومي، لكن يبقى عمل هذه اللجان مرهوناً بمدى مواظبة الأعضاء وجديتهم وكفاءاتهم، ذلك أنه لوحظ في الممارسة العملية أن هذه اللجان إما أنها لا تجتمع إطلاقاً أو تعرف تغيبات ملحوظة في صفوف أعضائها بل إن بعضها غير موجود أصلاً وفي الدول المتقدمة نلاحظ أن اللجان تلعب دوراً أساسياً في تدبير الشؤون الجهوية بحيث يُنشط كل واحد منها نائب للرئيس يعمل باستمرار على تحريكها مما يسهل كثيراً مأمورية الجماعات المحلية.⁶⁹

⁶⁸ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسة" مرجع سابق، ص 181.

⁶⁹ - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص 67.

الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي.

لقد عمد المشرع المغربي على المستوى الجهوي إلى التوفيق بين جهازين أحدهما تداولي منتخب والثاني جهاز تنفيذي تابع للسلطة المركزية مسير من طرف رجل سلطة معين، هو عامل مركز الجهة الذي منحه دوراً مركزياً في تسيير وتدبير الشؤون الجهوية جاعلاً منه سلطة تنفيذية حقيقية على صعيد الجهة، فالمشرع العادي لم يكن له اختيار سوى تأكيد وبلورة إرادة المشرع الدستوري الذي أعطى للعامل المرتبة السامية في نطاقه الترابي، إذ يعد عنصراً أساسياً في ظل اللامركزية الجهوية فلقد وردت سلطات العامل وتردد إسمه في معظم مواد القانون الجهوي، فهو بحكم صلاحيته واختصاصاته المحلية يتدخل في جميع مراحل نشاط المجلس بدءاً بتحديد جدول الأعمال مروراً بالمداولة من خلال حضوره الاجتماعات وانتهاءً بتنفيذ قراراته الأمر الذي أعطى للعامل المرتبة الأولى في نطاقه الترابي وخلق حالة تبعية شبه كاملة للمجلس اتجاهه، خاصة وأنه يتمتع بوضع قانوني متميز داخل هذا التنظيم فعامل مركز الجهة يتمتع بصفتين، ممثل السلطة المركزية (الفقرة الأولى) ومنفذ قرارات المجلس الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: العامل كممثل للسلطة المركزية.

إضافة إلى المؤسسات المنتخبة التي جاء بها ظهير 2 أبريل 1997 هناك مؤسسات معينة حولها المشرع عدة صلاحيات واختصاصات في ميدان تدبير وتسيير شؤون الجهة وتتجلى هذه المؤسسات في عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، وبالفعل فقد شكل العامل في التاريخ السياسي الإداري المغربي حلقة رئيسية منذ الإستقلال عكستها مكانته الدستورية وحجم الصلاحيات التي خولتها له عدة قوانين، فبعدما كان يعاني من منافسة رجال السلطة المحلية الآخرين أصبح العامل بعد ظهير 15 فبراير 1977 يلعب دوراً مركزياً فهو المسؤول المباشر على السهر على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين والأنظمة وكذا تنفيذ القرارات الحكومية داخل الحدود الترابية للعمالة أو الإقليم⁷⁰ باعتباره مثلاً لجلالة الملك

⁷⁰ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق ص 182-

ومندوباً للحكومة كما أنه هو المشرف على أعمال باقي رجال السلطة المحلية والساھر على حسن سير المصالح العمومية وكل مؤسسة أخرى تستفيد من إعانات الدولة والجماعات المحلية، كما يتولى مهمة تنسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم لأجل تأمين التناسق مابين اللامركزية واللامركز وذلك تحت سلطة الوزراء المختصين.

إن دور ممثل الإدارة المركزية في الجهة أكثر أهمية من دور رئيس وأعضاء مجلسها، نظراً للإختصاصات الهامة التي أوكلت إليه، لذا يجب أن يتمتع بخبرة واسعة في إدارة الشؤون العامة لتحقيق نوع من التوازن، باعتبار دوره كحكم للنزعات ومحاربة تطور الصراعات الجهوية، بالإضافة إلى كون المنتخبين الجهويين سيعتبرونه المتحدث باسم الإدارة المركزية وبالتالي سيشعرون بحقيقة استقلال الجهة كوحدة لامركزية،⁷¹ ولذلك اعتبر المشرع المغربي الوصاية مسألة ضرورية لفاعلية العمل الجهوي وتوفير الظروف الملائمة له وجعله في إطار نوع من التكامل الوطني.

وإذا كانت الحكومة المركزية تمارس الوصاية على الجهات عن طريق وزير الداخلية فإن هذا الأخير يمكنه تفويض بعض اختصاصاته إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، بحيث أثبت التجربة المغربية تحمل هذا الأخير لقسط وافر من هذه المسؤولية بمختلف أصنافها، فعلى مستوى تتبع الأجهزة الجهوية فإن مراقبته تنصب على أعمال المجلس الجهوي وعلى الأشخاص، فمراقبة الأفعال تتمثل في تتبع سير وتسيير المجلس الجهوي منذ وضع جدول الأعمال حتى تنفيذ القرارات إذ أن كل الإجراءات تتم بعلم وموافقة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، أما مراقبة الأشخاص فتتمثل في ضبط مواظبة المستشارين الجهويين في القيام بمهامهم بواسطة رئيس المجلس الجهوي وفي حق الطعن في انتخاب الرئيس ونوابه وفي حق الحلول محل الرئيس في حالة رفضه القيام بالأعمال الواجبة عليه أو امتناعه عن القيام بها. إن مجموع هذه الإختصاصات الممنوحة لممثل الدولة في الجهة

⁷¹ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللامركز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 157.

تجعل نمط عدم التركيز هو الطاعي على مستوى طبيعة العمل الجهوي أكثر من نمط اللامركزية حتى لو تم التسليم بنظرية الإزدواج الوظيفي لممثل الدولة.

الفقرة الثانية: العامل كجهاز تنفيذي للمجلس الجهوي.

ينبغي التذكير أن اختصاصات عامل مركز الجهة بتنفيذ قرارات المجلس الجهوي – كما سبقت الإشارة إلى ذلك – هو اختصاص كان مستمداً من الدستور المغربي لسنة 1996 الذي ينص في الفصل الواحد بعد المئة على ما يلي "...يتولى العمال تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات طبق شروط يحددها القانون" فالمشروع الدستوري حسم في الوظيفة التنفيذية لعامل مركز الجهة وبالتالي لم يبق للمشرع العادي سوى إقرار هذه الوظيفة الدستورية أو محاولة تقنينها بإشراك رئيس المجلس الجهوي في التدابير التي يتخذها عامل مركز الجهة لهذه الغاية.

وباعتبار عامل مركز الجهة مسؤولاً عن تنفيذ قرارات المجلس الجهوي فإنه يكون بالتبعية مسؤولاً عن كل الأعمال المرتبطة بعملية التنفيذ حيث تظهر اختصاصات أخرى مثل الواردة في المادة 56 من الميثاق الجهوي.

- تمثيل الجهة لدى المحاكم بعد موافقة المجلس الجهوي ما لم يرد خلاف ذلك في نص تشريعي.

- القيام بالدفاع أو بطلب الاستئناف في دعوى أو متابعة هذا الاستئناف أو إقامة جميع الدعاوى المتعلقة بالحيازة أو بالدفاع عنها أو القيام بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، والدفاع عن التعويضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجهة.

- تقديم كل طلب لدى القضاء المستعجل وتتبع القضية عند استئناف الأحكام التي يصدرها قاضي المستعجلات واستئنافها.

- أما في المجال المالي فإنه يعتبر حسب المادة 67 من قانون 96-47 الأمر بالصرف لميزانية الجهة ويقوم وفقاً لقرارات المجلس الجهوي بالأعمال ذات الصبغة المالية التالية:

- إنجاز أعمال الكراء والبيع والشراء وإبرام صفقات الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات وتنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإداري ويتخذ قرارات لأجل فرض الرسوم والآتوى ومختلف الحقوق وفقاً للنصوص التشريعية المعمول بها.

- إن إعطاء صلاحية تنفيذ مقرارات المجلس الجهوي لممثل الدولة لا يتماشى ولا يعبر عن الرغبة في إعطاء الجماعة الجهوية استقلالاً حقيقياً، ذلك أن تمثيل مصالح الدولة ومصالح الجهة لا يجب أن يتم من قبل نفس الهيئة، فممثل الدولة له مهمة الدفاع عن مصالح هذه الأخيرة ولا يمكن بالتالي أن يدافع عن مصالح جهوية خاصة تجاه مصالح الدولة التي يمثلها،⁷² وحتى الطرح القاضي بإعطاء صلاحية التنفيذ إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة لا يبدو منسجماً مع حُججه حيث كان بالإمكان تعيين ممثل للدولة مستقل عن العمال يتولى فقط الإشراف على تسيير الشأن الجهوي.

وبالإضافة إلى تنفيذ قرارات المجلس الجهوي والإختصاصات المرتبطة به يضطلع عامل مركز الجهة بمهام عدة في مجالات ذات ارتباط بالعمل الجهوي ك:

- إستدعاء المجلس الجهوي للإجتماع قصد انتخاب رئيس له ونواب من بين أعضاء المجلس والذين يكونون مكتب المجلس خلال أجل خمسة عشر يوماً اللاحقة لانتخاب المجلس أو انقضاء مدة انتداب أعضاء المكتب المنتهية مهامه أو لتاريخ انقطاع المكتب عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب.

- تقديم طلب كتابي لاستدعاء المجلس الجهوي لعقد دورة استثنائية.

- يحضر جلسات المجلس الجهوي حيث يجلس على يمين الرئيس، ويمكن أن يقدم بطلب منه جميع الملاحظات المفيدة المتعلقة بمداومات المجلس، كما يحضر جلسة مناقشة الحساب الإداري وإن كان ينسحب عند التصويت.

⁷² - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 135.

- إستدعاء موظفي وأعوان الدولة والمؤسسات العامة المزاولين مهامهم بتراب الجهة للمشاركة في أعمال المجلس الجهوي، وكذا الموظفين المشار إليهم في المادة 51 من القانون المنظم للجهات (وهم الكاتب العام و المكلفون بمهمة و المكلفون بالدراسات).

- حضور اجتماع اللجنة الدائمة المكلفة بمسائل التخطيط وإعداد التراب ويسلم وصلا لرئيس المجلس الجهوي عند توصله بنسخة من جميع القرارات الغير المشار إليها في المادة 41 كما يمكن أن يتعرض داخل أجل عشرين يوماً على تاريخ تسليمه للوصل لاسيما في حالتي البطلان أو القابلية للإبطال الواردتين في المادتين 45 و 46 من القانون الجهوي، كما يمكنه تخفيض الأجل المذكور من تلقاء نفسه - أو بطلب من الرئيس - وفي هذه الحالة يبلغ على الطريقة الإدارية تعرضه معللاً إلى رئيس المجلس الجهوي ويوجه في نفس الوقت نسخة من القرار إلى وزير الداخلية، وفي حالة رفض المجلس إجراء دراسة جديدة أو في حالة الإبقاء على القرار المتنازع فيه يجوز لعامل مركز الجهة إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية.

من خلال اختصاصات عامل مركز الجهة يتضح أن المشرع المغربي عمل على الحد من قدرة المجلس المنتخب في تدبير الشأن العام الجهوي مما يعني في النهاية أن بروز فكرة الجهوية في الخطاب السياسي المغربي لم يحل دون استمرار هيمنة مؤسسة العامل باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية في تدبير الشؤون الجهوية فقد كان أحرى بالمشرع أن يتجه نحو التخفيف على العمال من المسؤوليات التي يتقلدونها حالياً بدل إضافة مسؤوليات جديدة، فمن العمال من سيصبح منفذا لميزانية العمالة أو الإقليم ومنفذا لميزانية الجهة ومسؤولاً عن تنفيذ القوانين والأنظمة ساهراً على النظام العام في عمالته أو إقليمه، ووصياً على الجماعات الحضرية والقروية بتفويض أحيانا ثم والياً يسهر على تنسيق أنشطة مجموعة من العمال،⁷³ ففي الواقع يصعب تصور قيام شخص واحد بكل هذه المهام والمسؤوليات خاصة إذا لم يفوض بعض صلاحياته.

⁷³ - د- الدكتور أحمد حضرائي: "مكانة العامل و مشروع تعديل القانون التنظيمي" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ،سلسلة مواضيع الساعة ،العدد32 الطبعة الأولى2001 ص 55.

إنطلاقاً مما سبق يمكن القول أن قانون 96-47 المتعلق بالتنظيم الجهوي اقتبس الشيء الكثير من ظهير 30 شتنبر 1976 المنظم للجماعات الحضرية والقروية، فالجماعة الجهوية تعتمد من حيث تنظيمها وأجهزتها وكيفية تسييرها الشيء الكثير من النظام الذي تخضع له الجماعات الدنيا الحضرية والقروية وتقتبس كذلك من النظام الإقليمي الإزدواجية المتمثلة في جهاز تداولي منتخب – مجلس الجهة – وجهاز تنفيذي معين – ممثل الدولة – مع بعض الفروقات كإشراك الرئيس في المهمة التنفيذية بأكثر من ميكانيزم وإقرار رقابة يمارسها المجلس الجهوي على عامل مركز الجهة،⁷⁴ لكن وبالنظر لدور مختلف الأجهزة المسيرة لشؤون الجهة والعلاقات القائمة بينها، والوسائل الموضوعة تحت تصرفها وكذا الوصاية الممارسة عليها والقواعد المتعلقة بالتسيير لا تسمح في نظرنا بتدبير الشؤون الجهوية بالفاعلية المطلوبة والسرعة اللازمة.

المطلب الثاني: التقطيع الترابي وجهوية المجال.

تعتبر عملية التقسيم الجهوي من أهم مقومات بناء الجهة لأنه من خلالها يتحدد الإطار الجغرافي الذي ستمارس فيه الاختصاصات المخولة للجهة، وكذا توفر أو عدم توفر الوسائل المالية والإدارية اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات، تبعاً لما إذا كان الإطار الجغرافي يتميز بتنوع وغنى موارده أو بفقر وضعف هذه الموارد والإمكانيات، فعملية التقسيم الجهوي هي إعادة لترتيب الإطار الترابي بالشكل الذي يلائم تطلعات الساكنة وينتج فرصة جديدة لتهيئة المجال الجغرافي بشكل يسمح بخلق أرضية مناسبة للقيام بعمل تنموي تقوم فيه الجهة باعتبارها مؤسسة وظيفية وتنظيمية بمختلف الصلاحيات المسندة إليها بموجب القانون، فكل مشروع تنموي يفترض فيه وجود إطار ترابي مناسب لتدخل الفاعلين السياسيين والإقتصاديين وكذلك الإجماعين في إطار شراكة حقيقية تعطي للمجال بعده التنموي الفاعل في مسلسل التنمية الشاملة.

⁷⁴ - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص 43.

وإذا كان البعد التنموي من المحددات الأساسية للتقطيع المجالي، فإن هذا لا ينفى استهداف الجهة تحقيق غايات مختلفة ومتنوعة مما يتطلب من القائمين على عملية التقطيع الجهوي مراعات هذا الاختلاف والتنوع، وهو أمر يصعب تحقيقه من الناحية العملية، فالهدف الإقتصادي يتطلب جهات من حجم كبير تتوفر على موارد مالية مهمة وبنية تحتية ملائمة أما متطلبات التأطير الإداري فتتطلب مجالات مختلفة باختلاف المشاكل الإدارية المطروحة في كل منطقة معينة، ويحتاج إشراك السكان في عملية التنمية ودمقرطة النظام التقريبي إلى وحدات مجالية صغيرة في حين يفترض تحقيق العدالة الإجتماعية تحديد المجالات الفقيرة وتمييزها وذلك لتدخل المركز لتطويرها وتنميتها.⁷⁵

واستجابة لذلك حرص المشرع المغربي على الرفع من عدد الجهات إلى ستة عشر وضمان انفتاح أغلبها على واجهة بحرية (13 جهة) مما يعتبر دعامة أساسية يمكن أن تجعل من الجهة كجماعة محلية إطاراً حقيقياً للتنمية المحلية (الفرع الأول) إلا أن قراءة عميقة لهذا التقسيم وللتركيب الطبيعية والتجهيزية لكل جهة على حدة توضح أن هناك بعض الاختلالات التي تعترى هذا التقسيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون التقطيع الجهوي.

لقد جاء مرسوم 17 غشت 1997* كخطة استراتيجية شاملة للتهيئة الترابية وإعداد المجال الجغرافي لتعزيز اللامركزية وتحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية على المستوى المحلي، لذا كان من الضروري أن يعكس التقسيم الجهوي بوضوح أسس هذه الخطة ومنطقها وذلك بالإعتماد على المقاييس والمعايير التي اعتمدت لخلق جهة أو جهات هدفها محو الفوارق المجالية.⁷⁶

⁷⁵ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 66.

* - المرسوم الخاص بالتقطيع الجهوي الحالي (16 جهة).

⁷⁶ - w.wright " questions d'un jacobin anglais aux régionalistes français " pouvoirs n° 1981. P 212.

إن أهم ما يميز التقسيم الجهوي الجديد هو كونه حاول ما أمكن خلق توازن واضح بين جميع الجهات التي أحدثها وذلك بناءً على معطيات ومعايير متعددة ومراعاة لخصوصيات كل منطقة وذلك بناءً على ما تم استخلاصه من التجربة السابقة، كما عمل على توفير شروط التجانس والتكامل الإقتصادي والإجتماعي والديمقراطي... بين العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة على حدة لتوفير الإنسجام الداخلي لهذه الوحدات الترابية الذي يعتبر الدعامة الأساسية لتحقيق الأهداف المتوخاة من إحداثها، والجهة كي تحقق كل تلك الأهداف والمرامي لابد أن يتوفر فيها شرط الإندماج والتكامل الوظيفي وهو ما دفع بالساهرين على التقسيم الجهوي إلى رفع عدد الجهات من سبعة إلى ستة عشر (الفقرة الأولى) إلا أن خلق جهة من هذا القبيل رهين كذلك بالمعايير والأسس المعتمدة لخلقها، فما هي إذن هذه المقاييس والمعايير التي اعتمدت في التقسيم الجهوي لسنة 1997 لخلق جهة أو جهات هدفها محو الفوارق المجالية وتحقيق التنمية المتوازنة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عدد الجهات وحجمها.

بالرجوع إلى مرسوم 17 غشت 1997 نجده حاول تجاوز محدودية التقسيم الجهوي لسنة 1971 بمضاعفة عدد أقطاب التنمية الجهوية - إلى ستة عشر - بهدف تحقيق الإنسجام بين المكونات الترابية للجهة باعتبار طاقات هذه المكونات وخصائصها الإقتصادية والإجتماعية والبشرية وباعتبار تكاملها وتجاورها الجغرافي، ولتحديد مقتضيات هذا التقسيم وتوظيفه من أجل بلوغ الهدف الأسمى لكل تقطيع جهوي اعتمد الساهرون على مشروع التقسيم الجهوي خمس كتل من المعايير.

الكتلة الأولى: اعتمدت معايير تاريخية بيئية ومعياري متطلبات الإندماج الوطني وبناءً على هذه المعايير تم تحديد ثلاث جهات :

- جهة واد الذهب الكويرة.

- جهة العيون بوجدور الساقية الحمراء.

- جهة كلميم السمارة.

وتم تحديد هذه الجهات حسب واضعي التقسيم الجهوي تبعا لاعتبارات تاريخية تتمثل في تأخر خروجها من نير الإستعمار وحداثة إلحاقها بالوطن الأم، واعتبارات مناخية طبيعية تتمثل في القاسم المشترك الذي يجمع هذه الجهات وهو المناخ الصحراوي الجاف، بالإضافة إلى تشابه الموارد الإقتصادية، الصيد البحري الذي يشكل بها ركيزة أساسية من ركائز التنمية الإقتصادية والمعادن خصوصا النفط المرتقب الحصول عليه بهذه الجهات، كما تتميز هذه الجهات بتوفر بنية تحتية مهمة مقارنة بالكثافة السكانية القليلة التي تميزها إذ توجد بها أربع مطارات دولية كلميم، العيون، الداخلة، السمارة وشبكة من الطرق تربط بين أهم المدن مما ييسر الاندماج والتفاعل الجهوي والبين جهوي والوطني وهذا ضروري لتحقيق التنمية والتكامل الوطني.

الكتلة الثانية: وتقوم على معايير تاريخية وخصائص التجانس والإستقطاب الحضري والاندماج الإقتصادي وتضم الجهات التالية:

- جهة سوس ماسة درعة.

- جهة الغرب الشراردة بني حسن.

- جهة الشاوية ورديغة.

- جهة مراكش تانسيفت الحوز.

- الجهة الشرقية.

تتميز هاته الجهات بسيادة النشاط الفلاحي ماعدا الجهة الشرقية التي يتصدر فيها قطاع الخدمات والتجارة النشاط، وذلك لنوعية السهول والأراضي المزروعة بها واستفادتها من التجهيزات الهيدروفلحية من سدود وأدوات السقي التي تنتشر بهذه المناطق مما أدى إلى تقدم النشاط الفلاحي وجعله يحظى بالأولوية بين القطاعات الأخرى، كما استفادت جهة الغرب الشراردة بني حسن وجهة الشاوية ورديغة من التدفق النسبي للأنشطة الإقتصادية من الدار البيضاء والرباط بفعل عامل القرب في إطار لامركزية القطاع الصناعي، إلا أن

سيطرة الطابع القروي على الجهات الفلاحية الأربع⁷⁷ – باستثناء الجهة الشرقية – يفرض على الدولة مجهودات كبيرة لتحقيق التنمية الشاملة والقضاء على الإختلالات والفوارق بين المجالين الحضري والقروي داخل هذه الجهات وهو ما يتطلب برامج ومخططات واضحة الأهداف والغايات ومحددة الجدولة الزمنية وبإمكانيات مادية وإدارية وبشرية توازي حجم الإختلالات والخصائص بهذه الجهات.

الكتلة الثالثة: وتضم جهتين قامتتا على أساس معيار التكامل الوظيفي ومعيار الإستقطاب الحضري وهما:

- جهة الدار البيضاء الكبرى.

- جهة الرباط سلا زمور زعير.

وتتمحور هاتين الجهتين حول عاصمتي المملكة المغربية الإقتصادية والإدارية، وهما تشكلان قطب النمو الإقتصادي والإجتماعي المغربي حيث تتركز بهما كل مقومات الدولة العصرية⁷⁸ نتيجة الإهتمام بهما بعد تقسيم المغرب إلى نافع وغير نافع في عهد الحماية واستمرار هذا الإهتمام بعد الإستقلال وكذلك لموقعهما الإستراتيجي وتنوع وقوة الجاذبية لديهما مما يفرض إعطائهما وضع خاص داخل التنظيم الجهوي كما تفعل العديد من الدول بعواصمها الإدارية والإقتصادية لخلق نوع من التوازن على المستوى الوطني.

الكتلة الرابعة: تتميز هذه الكتلة بتوظيف المعطى الطبيعي المتمثل في المحيط الأطلنطي والطابع الجبلي واستغلالهما كقاطرتين للتنمية بهذه الجهات إضافة إلى إمكانيات أخرى وتشارك في هاتين الخاصيتين أربع جهات وهي:

- جهة دكالة عبدة.

- جهة تادلة أزيلال.

⁷⁷ - د. مصطفى حنين: "البعد الإقتصادي للجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية عدد خاص، السنة الرابعة يونيو 2005 ص 53-54.

⁷⁸ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2002/2003، ص 325.

- جهة مكناس تافيلالت.

- جهة فاس بولمان.

باستثناء جهة دكالة عبدة فإن الجهات الثلاثة الأخرى لا تتوفر على منفذ بحري، لكنها تضم سلاسل جبلية مهمة غنية بالموارد الغابوية والإمكانيات المائية بالإضافة إلى أراضي سهلة مهمة مما يفرض على الجهات المسؤولة وضع مخطط تنموي يبنني على هذه الإمكانيات ويراعي خصوصيات المنطقة لتحقيق قفزة نوعية في اتجاه التنمية، أما جهة دكالة عبدة فرغم انفتاحها على البحر وتوفرها على موارد سمكية وأنشطة صناعية (الصناعات الكيماوية) إلا أنها تعاني من مشاكل متعددة خاصة على مستوى المناطق القروية لإقليم أسفي التي تعد من أشد المناطق تضرراً بسبب الجفاف الذي يضرب هذه المناطق وهو ما يتطلب مجهودات مهمة خاصة في المجال الفلاحي من خلال برامج التنويع والتحليل كتعويض زراعات الحبوب بزراعات اللوز والزيتون والخروب المقاومة للجفاف والتي لا تستهلك كميات كبيرة من المياه، ومتابعة الفلاحين من خلال الدعم والإرشاد والتتبع لتثبيت الساكنة في المجال خاصة و أن المنطقة تعتبر من بين المناطق القروية الأكثر تضرراً على الصعيد الوطني.

الكتلة الخامسة: تضم جهتين تتميزان بانفتاحهما على البحر الأبيض المتوسط كبعد لعب دوراً أساسياً في تحديد نطاقهما الترابي:

- جهة تازة الحسيمة.

- جهة طنجة تطوان.

هاتين الجهتين تم تحديدهما واستهدافهما بناءً على برنامج تنمية الأقاليم الشمالية، وقد عانت هاتين الجهتين من ضعف إستغلال إمكانياتهما الإقتصادية بسبب العزلة وقلة البنيات التحتية لكن في السنوات الأخيرة عرفتا تحولاً كبيراً نحو التنمية بسبب المشاريع الكبرى التي أطلقت في مجال التجهيز والمواصلات وكذلك بفعل الدور الكبير الذي تقوم به وكالة تنمية الأقاليم الشمالية.

الفقرة الثانية: طبيعة تكوين الجهات (الأسس والمعطيات والأبعاد).

تختلف الأسس والمعطيات التي تعتمد من تقسيم ترابي لآخر وذلك باختلاف الهدف والغاية المتوخاة من السياسة الجهوية، فقد يكون خلق الجهات استجابة لمطالب تاريخية معينة لمجموعات بشرية وذلك لإعطاء هذه المجموعات مجالاً للحفاظ على خصوصياتها في إطار الوحدة الوطنية، وقد يكون الهدف هو خلق وحدات مجالية لضمان تأطير إداري وسياسي فعال للسكان وفتح قناة لهم للإبتكار والمطالبة بحاجياتهم، وقد يكون الهدف هو تحديد مجالات ترابية تساعد على تعبئة الطاقات المحلية لضمان التنمية الإقتصادية والقضاء على الفوارق والإختلالات المجالية، عن طريق وحدات ترابية تقوم على روح التضامن المحلي والرغبة في تسيير الشأن العام الجهوي لبلوغ الأهداف التي يتقاسمها المحيط الجهوي، وهذا فرض على القائمين على إعداد التقسيم الجهوي عدم التقيد بالمعطيات التاريخية لتحقيق هدفين أساسيين:

- الإنسجام: فلا بد أن يتحقق التجانس بين مكونات الجهة بغض النظر عن طبيعة هذا التجانس سواء كان تاريخي ديمغرافي أو طبيعي: غطاء نباتي، مناخ صحراوي أو إقتصادي: هيمنة نشاط معين صناعي، فلاحي أو سياحي، إلى غير ذلك من المكونات التي قد تجسد تلاحم الجهة وانسجامها وتعطي هذه المكونات الموحدة أو المتقاربة للمجال الجهوي خصوصيته وتميزه عن باقي الجهات، وتكامله معها.

- الإستقطاب: بحيث تكون الجهة متمحورة حول مدينة تبلور وتؤطر الجهة وتشكل محورها، فحدود الجهة يجب أن تقف عند النقطة التي تنتهي فيها جاذبية المركز الحضري الجهوي ويبدأ مجال إستقطاب نواة مراكز جهوية أخرى.

من خلال استعراض مختلف مقاربات التقطيع الجهوي، نجد أن جميعها سواء كانت اقتصادية أو جغرافية أو قانونية إلا وتركز على ضرورة دمج مجموعة من العناصر والمعايير التي تساهم في تحديد الجهة القادرة على النهوض بالمسؤولية التنموية،⁷⁹ وبالرغم

⁷⁹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 64.

من تغليب بعض المعايير على أخرى تبعا للمقرب المعتمد تفرض كل المقتربات ضرورة الأخذ بعين الاعتبار لكل الأسس الإقتصادية والطبيعية والتاريخية والثقافية عند مباشرة عملية التقطيع.

إن اعتماد معيار أو معايير محددة للتقسيم أمر جد صعب خصوصا في بلد يتميز بتنوع تضاريسه ومؤهلاته الطبيعية والثقافية والإقتصادية، إلا أن هذه الصعوبات تضحل أمام الضرورة الملحة التي تؤكد على أن الجهة هي الإطار الأنسب والأكثر ملائمة لكل عمل تنموي خصوصا أمام عجز الدولة عن القيام وحدها بالدور التنموي بشكل شامل وعادل ودون خلل.

بالرجوع إلى مرسوم* 17 غشت 1997 نجد أن المشرع حاول التوفيق بين الكثير من المعايير لخلق تقسيم جهوي ثابت ومدرّوس باستثناء المعايير الإجتماعية والتاريخية التي لم يتم اعتمادها** - كما سبقت الإشارة إلى ذلك- إذ حسب المادة الرابعة من القانون المذكور "...يهدف تحديد الجهة إلى تكوين مجموعة متجانسة مندمجة ويجب أن يستجيب هذا التحديد للرجبة في تحقيق الإنسجام بين المكونات الترابية للجهة باعتبار طاقات هذه المكونات وخصائصها الإقتصادية والإجتماعية والبشرية وباعتبار تكاملها وتجاورها الجغرافي".

إن المعايير التي تم اعتمادها للتقطيع الجهوي تتسم في مجملها بالعمومية ويمكن إستعمالها في أي رقعة جغرافية كيفما كانت طاقتها وموقعها، فالجهات التي حددت على أساس الإستقطاب الحضري والتكامل الوظيفي لا تختلف ميدانياً عن الجهات التي حددت اعتماداً على مقاييس طبيعية ومتطلبات الإندماج الوطني، فهذه المعايير أو تلك تبقى هي المعتمدة سواء في خلق هذه الجهة أو تلك رغم الأهمية التي أعطيت لمعيار الإندماج الوطني والمعيار الطبيعي اللذين حضيا باهتمام أكبر من طرف مصممي التقسيم، لأن أغلب

* - مرسوم رقم 246 - 97- 2 بتحديد عدد الجهات وأسماءها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناجبة.

** - أنا أختلف مع جل الباحثين الذين اعتبروا أن المعيار التاريخي كان حاضرا بشكل أساسي في عملية التقسيم بل وضعوه في المرتبة الأولى على رأس باقي المعايير... رغم أنه الغائب الأساسي في هذه العملية... وإلا كيف يمكن تفسير الفصل بين مدينتي مكناس وفاس في جهتين رغم الترابط التاريخي بينهما وكذلك الأمر بالنسبة لمراكش وورزازات.

الجهات تم تحديدها على هذا الأساس، إضافة كذلك إلى المقاييس الجيوستراتيجية والتكامل الوظيفي والإستقطاب الحضري فهذه المعايير هي الأخرى كانت حاضرة وبقوة خلال عملية التقسيم.⁸⁰

ومن هنا يظهر أن التقسيم الجديد وإن كانت المعايير التي اعتمدت في وضعه إلى حد ما قريبة إلى الواقع المغربي بتنوعاته واختلافاته وتعدد أشكاله التضاريسية وتعدد ثقافته ومؤهلاته كذلك، لا يبدو منسجماً تماماً بل تعثره شوائب ونواقص كثيرة.

الفرع الثاني: واقع التنظيم الجهوي الحالي.

إن أي تقسيم ترابي وإداري يستهدف تحقيق الإقلاع الإقتصادي والإجتماعي لابد له من أن يوفر وحدات مجالية تعكس أهدافاً إستراتيجية تجعل من المجال والسكان وحدة متكاملة ومنسجمة قادرة على تحمل مسؤولية تنمية مجالها بالمشاركة في مسلسل البناء الجهوي. إلا أن قراءة عميقة للتقسيم الجهوي لسنة 1997 وللتركيبة الطبيعية والتجهيزية للجهات توضح أنه لم يأخذ بالشكل الكافي الديناميكية الإقتصادية والإجتماعية والمجالية والبشرية التي تشكل المجال الوطني حيث انحرف وزاغ عن الهدف الذي نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون 96-47 من كون تحديد الجهة يهدف إلى تكوين مجموعة متجانسة ومندمجة،⁸¹ هذا الإنحراف كان نتيجة لسياسة إبقاء الإعتماد على الإقليم كقاعدة للتقسيم بشكل حال دون تحقيق الإنسجام بين المكونات الترابية لكثير من الجهات الستة عشر (الفقرة الأولى) وثانياً لمحدودية البعد التنموي في التقسيم الذي لم يعر كثيراً من الإعتبار للطاقات والخصائص الإقتصادية والإجتماعية والبشرية لتلك المكونات الترابية بسبب تغليب المعيار الكمي على حساب نوعية المجال (الفقرة الثانية).

⁸⁰ - عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي: "التقسيم الجهوي الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 16. سنة 1998 ص 30، 31.

⁸¹ - عبد الكبير يحيى: " تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية " مرجع سابق ، ص 212.

الفقرة الأولى: انفصال التنظيم الجهوي عن الواقع الذي جاء لتنظيمه.

رغم أن التقطيع الجهوي لسنة 1997 استجاب لكثير من الإنتقادات التي وجهها الباحثون للتقسيم السابق وكذا تلك التي طبعت خطاب الفاعلين السياسيين حوله، إلا أنه جاء منفصلاً عن الواقع البشري والإقتصادي والجغرافي الذي جاء لتنظيمه، بحيث أن المعايير التي أعلن عنها في مشروع التقسيم الجهوي لم تتجسد في الخريطة الجهوية الجديدة فإذا أخذنا مثلاً معايير التجانس الداخلي والإندماج الإقتصادي ولإستقطاب الحضري فإننا نجد مثلاً أن جهة الشاوية ورديغة لا يجب أن تضم إقليم سطات المندمج إقتصادياً واجتماعياً مع مدينة الدار البيضاء - جهة الدار البيضاء الكبرى- وهكذا فعلى عكس ما نصت عليه ديباجة القانون فقد تم الجمع داخل الجهات بين أقاليم تطرح داخلها إشكالية التنمية صيغ مختلفة لا تساعد على تحقيق التضامن المنشود.

إن تحفيز العمل الجهوي لن يتم تأطيره من خلال تجميع العمالات والأقاليم بل ينبثق عن توافر مجال متجانس بمكوناته الترابية وهياكله التي يفترض فيها أن تعكس وتطابق حدود وهياكل مكونات المجال الجهوي، فالتقسيم الترابي لسنة 1997 اتخذ من الإقليم كأساس وركيزة وحيدة لإحداث الجهة الشيء الذي جعل هذه الأخيرة عبارة عن تجمع براكماتي للأقاليم، خصوصاً أن الأقاليم أحدثت على أسس إدارية وسياسية عوض أن تكون مؤسسة على معطيات ومؤشرات اقتصادية،⁸² فالتقسيم الجهوي الحالي لا يخترق الحدود الإدارية لأي إقليم في سبيل تحقيق الإندماج الإقتصادي أو التكامل الوظيفي بين الجهات ونستدل بذلك على سبيل المثال لا الحصر بجهة الشاوية ورديغة التي تضم حدودها الترابية أقاليم سطات، خريكة وبن سليمان، فإذا ألقينا لمحة على الخريطة الترابية والإدارية نجد أن جزءاً صغيراً من إقليم بن سليمان (جماعة سيدي بطاش التي هي جزء من منطقة زعير التابعة إدارياً لإقليم الخميسات) تندرج في إطار الإستقطاب الحضري والإقتصادي لعمالة الرباط في حين يبقى الجزء الأكبر من بن سليمان تابعاً ومتكهماً وخاضعاً لاستقطاب محور الدار البيضاء - جهة الدار البيضاء الكبرى- هذا بالإضافة إلى أمثلة أخرى فاس تاوانات،

⁸² - محمد عامر: "إشكالية التقطيع الترابي في البناء الجهوي" جريدة الإتحاد الإشتراكي، عدد 4895، 4 يناير 1997 ص5.

ورزازات مراكش، فالملاحظ أن التقسيم الجهوي لم يأخذ بعين الاعتبار بالشكل الكافي الديناميكيات الاقتصادية والاجتماعية والمجالية والبشرية التي تشكل المجال الوطني حيث مازال الهاجس الأمني طاغياً كما كان الأمر عليه في التقسيم السابق على حساب أولوية الأهداف التنموية رغم التحديات والرهانات التي على بلادنا كسبها.

وهناك مؤاخذات أخرى على التقسيم الجهوي (لسنة 1997) من بينها أن التسميات التي أعطيت للجهات لا علاقة لها بما يميز هذه الجهات ويعبر عن خصوصياتها ويساعد على إبراز هوية وشخصية الجهة، حيث تم تسمية الجهات بأسماء المدن أو الأقاليم المكونة لها وهو ما يعطي الانطباع فعليا حول كون الجهات المحدثة هي عبارة عن كنفدرالية أقاليم ليس إلا،⁸³ في حين أن هناك العديد من الخصائص التاريخية والجغرافية والاقتصادية التي تسمح ببلورة أسماء تنمي الشعور بالإنسجام والاندماج الجهوي وتتماشى وهدف التنمية الجهوية.

فالتسمية إلى حد ما تعكس الهوية والانتماء ويجب أن تكون تعبيراً لما تزخر به الجهة من تنوع جغرافي وثقافي وبالتالي يجب أن تكون لها سلطة رمزية وحمولة تاريخية وشحنة عاطفية قوية تقوي الشعور بالانتماء الجهوي والرغبة في المشاركة والظهور على الساحة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجهوية.

الفقرة الثانية: عدم التناسب بين عدد الجهات ودورها في التنمية.

إن أول ما يميز هذا التقسيم هو عدد الجهات الذي تضاعف إلى ستة عشر جهة بالمقارنة مع التقسيم الجهوي لسنة 1971، وهو ما طرح إشكالية التناسب بين عدد الجهات وتحقيق التنمية - والقضاء على الاختلالات الجهوية - كهدف مراد تحقيقه، فتقسيماً من هذا النوع يتطلب إمكانيات مالية وموارد بشرية على مستوى كل جهة في الوقت الذي نجد فيه بعض الجهات تعاني من ضعف التجهيزات المادية والموارد البشرية وقلة الإمكانيات المالية، بل هناك بعض الجهات التي وجدت صعوبة في معالجة مشكل المقرات والهياكل الأساسية، فالعديد من الجهات التي جاء بها ظهير 2 أبريل 1997 لا تتوفر على الشروط المادية

⁸³ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية" مرجع سابق، ص 338.

والبشرية التي تؤهلها لخوض رهان التنمية لذلك كان من الأجدى إحداث عدد مناسب من الجهات التي تتوفر على مقومات الوجود الحقيقي.

فالجهة من الناحية المجالية هي الهيكل الوسيط بين المستوى المحلي والمستوى الوطني، فالدينامية الجهوية تتطلب تفاعل على مستوى محيط الجهة (المحيط الجهوي) يتمحور حول مركز جهوي قادر على توفير الخدمات الضرورية للنشاط الاقتصادي الجهوي وتوزيع المواد التي يحتاجها التراب الجهوي حيث يصبح المركز عبارة عن نقطة ارتكاز للمجال تتبادل فيه جميع مكونات الجهة احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والترفيهية،⁸⁴ وهذا يتطلب مجال جغرافي متوازن على جميع المستويات الترابية الديمغرافية التجهيزية... فعدد الجهات يبدو مبالغاً فيه بالنظر إلى عدد سكان المغرب ومساحته الجغرافية وإمكانياته البشرية والمالية والكلفة المترتبة عن الهيكلة الجهوية، فالإطار الجغرافي لأغلب الجهات لا يستجيب لمتطلبات التنمية الجهوية.

إلا أن الملاحظة الأساسية تبقى أن 13 جهة من أصل 16 كلها تتوفر على منفذ بحري هذه الخاصية ليست جديدة أو خاصة بهذا التقسيم بل هي نفسها التي تحكمت في تقسيم 1971 الذي كان فاشلاً بكل المقاييس.

فقراءة معمقة للجهات الجديدة مساحة كل واحدة منها والثروات التي تتوفر عليها كل جهة على حدة ووجود أو عدم وجود بنية تحتية يظهر التفاوت الكبير بين الجهات، فإذا نحن حاولنا المقارنة بين بعض الجهات سواء فيما بينها أو داخل كل جهة بين الأقاليم المكونة لها فسيتضح أنه في بعض الجهات لأمجال للمقارنة لا من حيث التجهيزات ولا من حيث الثروات ولا من حيث الرقعة الترابية أو الإمكانيات الاقتصادية... فهناك جهات تعتبر غنية وقوية بمقوماتها ومكوناتها والتكامل بين الأقاليم المكونة لها، وفي المقابل هناك جهات يمكن اعتبارها فقيرة منذ البداية باعتبارها تجمعاً براكمتاً لأقاليم معينة لا تتوفر على مقومات النهوض الاقتصادي ولا يوجد تناسق وتكامل لا اقتصادي ولا ثقافي ولا تاريخي بينها:

⁸⁴ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق، ص 215.

فجهة سوس ماسة درعة مثلاً تتميز بمؤهلات جد هامة بالنظر لمساحة هذه الجهة وعدد سكانها وبالنظر لما تتوفر عليه الأقاليم المكونة لها التي تحتضن إمكانيات متنوعة الأهمية من حيث الثروات، هذا بالإضافة إلى توفرها على شبكة مهمة من الطرق المعبدة ومينائين ومطارين كل هذه التجهيزات تضاف إلى كون الجهة هي أهم جهة سياحية في المغرب بالنظر للأهمية والقيمة الطبيعية والتاريخية للأقاليم المكونة لها وباعتبار تكاملها داخل الجهة، تكامل هو أساس التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية - مع اعتبار إقليم تارودانت هو قطب هذه الجهة بالنظر إلى مؤهلاته الإقتصادية - لكن في المقابل هناك جهات أخرى وهي كثيرة تتميز بالإختلال والتفاوت بين الأقاليم المكونة لها، وتتميز كذلك بافتقارها لثروات طبيعية وتجهيزات أساسية بل للتجانس بين سكان الوحدات المكونة لها، وكمثال على ذلك يمكن ذكر جهة تازة الحسيمة التي تضم تاونات كذلك، فهذه الجهة يمكن اعتبارها فقيرة على جميع الأصعدة، فإذا ما بحثنا على الثروات الطبيعية فلا وجود لها، (باستثناء الغابات)، التجهيزات الأساسية كذلك شبه منعدمة فباستثناء الميناء الموجود بالحسيمة والذي لا يرقى إلى مصاف الموانئ التي يمكن أن تخلق رواج اقتصادي وتجاري يعود بالنفع على الجهة، فإن بنية الطرق جد هشّة وذلك راجع إلى طبيعة التضاريس التي تغطي على مجال الجهة والتي لا تساعد حتى على تسهيل المواصلات فبالأحرى تحريك النشاط الإقتصادي للجهة وبالتالي لا مجال للمقارنة بين هذه الجهة وجهة سوس ماسة درعة مثلاً أو جهة الدار البيضاء الكبرى⁸⁵... وإذا كان حجم الجهات يؤثر على دورها بالإيجاب أو السلب فليس المقصود هو إيجاد جهات متساوية في المساحة والسكان بل الحفاظ على المجالات المتجانسة داخل جهة واحدة - الريف أو الأقاليم الصحراوية - بدل تقسيمها على جهات عديدة، فبالنظر إلى التجارب المقارنة في هذا المجال نجد تفاوتاً كبيراً في حجم الجهات دون أن يطرح هذا التفاوت إشكالية العدد الكبير أو القليل من الجهات.

⁸⁵ - عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي: "التقسيم الجهوي الجديد، الجهة بالمغرب تشييد جماعة محلية"، المجلة المغربية

للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق، ص 33.

المبحث الثاني: الجهة بين تحديات التنمية والمعوقات القانونية والمالية.

إذا كانت التنمية على الصعيد الوطني هدفها هو العمل على إصلاح أوضاع المجتمع الوطني ككل سعياً وراء تحقيق تقدم الدولة، فإن هدف التنمية على الصعيد الجهوي هو العمل على إصلاح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع الجهوي بواسطة مبادرات تخلق تعاضداً بين جهود سكان الجهة و جهود السلطات الإدارية في إطار التعاون و التكامل من أجل حياة أفضل للمواطن،⁸⁶ فالتنظيم الجهوي أصبح في علاقة جدلية مع التنمية المتوازنة ذلك أن الدولة اليوم غير قادرة على القيام لوحدها بالدور التنموي بشكل شامل وعادل و دون خلل، لذلك فالجهة غدت المجال المُعَوَّل عليه في تنشيط الحركة الاقتصادية والاجتماعية و تلبية الحاجيات المتزايدة و الملحة للسكان، و المساهمة بالتالي في بلورة دينامية جديدة للتنمية تنبثق من القاعدة نحو القمة في إطار استغلال أمثل و عقلاني للموارد الطبيعية و البشرية و المؤهلات و الخصوصيات الاقتصادية و الاجتماعية الجهوية وتنسيق أنجع لجهود مختلف الفاعلين قصد الحد من الفوارق و التفاوتات الجهوية و تحقيق تنمية شاملة و مستدامة انسجاماً مع الإستراتيجية التنموية الوطنية.⁸⁷

وإذا كنا مع عدم إغفال إرادة المشرع- من خلال قانون 96-47- في تكريس دور الجهة كأداة لتحقيق التنمية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي من خلال منحها اختصاصات وصلاحيات واسعة في عدة ميادين، فإنه ما تزال هناك على أرض الواقع تحديات كبرى ونقائص ومعوقات متعددة تحد من تحقيق الأهداف و المرامي المتوخاة من التجربة الجهوية (المطلب الأول) هذه الأخيرة ستبقى حبراً على ورق إذا لم تستفد بشكل متوازن من أنظمة تمويل الهيئات المحلية (المطلب الثاني) فضعف فعالية النظام الجهوي و عدم نجاحه إنما كان بسبب ضعف اختصاصات المجلس الجهوي وعدم موازرتها بما يلزم من موارد مالية لتنفيذها.

⁸⁶ - د. مصطفى حنين: "البعد الاقتصادي للجهة"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية"، مرجع سابق، ص 75 .

⁸⁷ - محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، جهة فاس بولمان نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة بالرباط السنة الجامعية 2003-2004 ص 23.

المطلب الأول: الآليات و الأدوات القانونية للجهات لتحقيق التنمية.

اعتمد المغرب في مقاربتة للتنمية منذ سنين عديدة البعد المحلي و الجهوي، و ذلك بتفويض مجموعة من الاختصاصات التنموية للجماعات المحلية، فأمام عجز الإدارة المركزية على إيجاد الحلول الكفيلة لتجاوز المشاكل المجالية الاقتصادية و الاجتماعية كان لزاما على الدولة المراهنة على البعد الترابي - المجالي- في إطار سياسة عمومية واضحة تهدف إلى مشاركة الفاعلين الجهويين في اتخاذ القرار و تكريس إدارة القرب و ذلك عبر التأسيس للامركزية جهوية غايتها استغلال أمثل للإمكانات الجهوية في سبيل تحقيق تنمية متكاملة.⁸⁸

وإذا كنا مع عدم إغفال دور السياسة المتبعة في مجالي التنظيم و التقسيم الترابيين في إفساد أو إنجاح السياسة الجهوية فإننا أيضا مع عدم حصر هذا النجاح أو الفشل فيه، و إنما الأمر يتعدى ذلك إلى الاختصاصات و الآليات التي وضعها المشرع المغربي للعمل الجهوي (الفرع الأول) فهذا الأخير تم تكبيله بكثير من العراقيل منها ما هو بنيوي و منها ما هو تنظيمي (الفرع الثاني) تكاثفت كلها و تضافرت لتعيق الهدف الأساسي الذي أنشئت من أجله التجربة الجهوية، ألا وهو محاربة الإختلالات وتحقيق التنمية الجهوية المتوازنة.⁸⁹

الفرع الأول: الإختصاصات الجهوية.

بعد أن ارتقى المشرع بالجهة إلى وحدة من وحدات الإدارة المحلية التي تدخل ضمن الجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي حدد لها اختصاصات ترتبط بالقضايا و الشؤون التي تهم تنمية الجهة و تعكس الأهداف المتواخاة من التنظيم الجهوي، والمتمثلة في جعل الجهة مؤسسة من شأنها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية للبلاد و الإرتقاء بها إلى وحدة لامركزية من شأنها أن تعمل على دعم و تطوير اللامركزية المحلية.⁹⁰

⁸⁸ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 97.

⁸⁹ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 220.

⁹⁰ - الدكتور السعيد فاطمة مزروع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 147.

فحسب قانون 96-47 نلاحظ أن اختصاصات المجلس الجهوي عرفت قفزة نوعية وكمية إذا ما قورنت بما كانت عليه في سنة 1971، فالمشرع المغربي نص في المادة السادسة من ظهير 2 أبريل 1997 على أن المجلس الجهوي يبت بمداولاته في قضايا الجهة و يقرر لهذه الغاية التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية الكاملة مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى، ومعنى ذلك أن المجلس الجهوي يتوفر على اختصاص عام يرتبط بقضايا الجهة ذات الطابع التنموي، غير أنه ملزم بضرورة احترام اختصاصات الجماعات المحلية الأخرى و إلى جانب هذا الإختصاص العام يمارس المجلس الجهوي اختصاصات أصلية خاصة به (الفقرة الأولى) و اختصاصات تنقلها إليه الدولة و يمكنه علاوة على ذلك تقديم اقتراحات و إبداء آراء حول الأعمال ذات المصلحة العامة التي تهم الجهة و الداخلة في نطاق اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإختصاصات الأصلية.

من خلال الإطلاع على الإختصاصات الخاصة بالمجلس الجهوي المحددة في ظهير 1997 يتبين أن غاية المشرع من التنظيم الجهوي هي تحقيق التنمية المحلية فالمجالس الجهوية تتمتع بسلطة التداول في ميادين تعد أساسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الجهوية، فالمادة السابعة من ظهير التنظيم الجهوي تعطي للمجلس الجهوي صلاحية وضع مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات و الأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية و في حدود الوسائل و الإمكانيات الخاصة بالجهة والموضوعة تحت تصرفها و يحيل المجلس الجهوي هذا المخطط إلى المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط قصد الموافقة عليه و إن كانت الجهات تعاني من نقص في الأطر المختصة و من ضعف مصالح الإحصاء على المستوى الجهوي لإنجاز مخططات ذات فعالية.⁹¹

⁹¹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية و وسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 102.

يختص المجلس الجهوي أيضا بإعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني و يحال هذا المخطط على اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطني قصد الموافقة عليه، غير أن هذا الإختصاص رغم أهميته يعاني من صعوبات تنزله على أرض الواقع الجهوي. لأن تهيئة التراب تتطلب إقامة التجهيزات والبنيات التحتية، و هو ما ليس من اختصاص الجهات مما يجعلها عاجزة قانونا عن تنفيذ تصميم جهوي تولت إعداده.

أما في مجال التنمية الاقتصادية فأعطيت للجهات اختصاصات واسعة تتمثل في:

- اتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة و التشجيع على انجازها و لاسيما بإقامة و تنظيم مناطق صناعية و مناطق للأنشطة الاقتصادية.
- البث في شأن مساهمة الجهة في مقاولات شركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجهوية المشتركة بين الجهات.
- دراسة الميزانية و التصويت عليها و كذا دراسة الحسابات الإدارية و التصويت عليها.
- تحديد كيفية وضع الرسوم و الآتاوى و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة و تحديد تعريفاتها و قواعد تحصيلها و ذلك وفقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل.
- السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية للجهة.
- اعتماد جميع التدابير المتعلقة بالتكوين المهني.

اتخاذ التدابير اللازمة بخصوص إنعاش التشغيل، إنعاش و مساندة أعمال التضامن الاجتماعي، إنعاش الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، إنعاش الرياضة و حماية البيئة.

- اتخاذ الإجراءات الرامية إلى عقلنة تدبير الموارد المائية للجهة، و يساهم لهذه الغاية في إعداد المخطط المديرى للتهيئة المندمجة لمياه الحوض المائي و ذلك حينما يكون تراب الجهة يقع كليا أو جزئيا في الحوض المذكور، كما يساهم في تحديد السياسة المائية على المستوى الوطني إذا طلبت منه السلطات و الهيئات المختصة إبداء رأيه ... هذه هي

الاختصاصات الأصلية للجهة التي حددها المشرع المغربي و هي تشمل كل الميادين التي لها ارتباط وثيق بالتنمية الجهوية بكل أبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و كذلك بالتجهيزات و البنيات التحتية الخاصة بالجهة و التي من شأنها أن تقوي موقع الجهة بين الدولة و الجماعات المحلية الأخرى في النهوض بالدور المنوط بها.

ولابد أن نشير إلى أن التداول في هذه الشؤون من قبل المجلس الجهوي غير كاف لجعلها نافذة إذ ثمة إجراءات قانونية و إدارية قضت صراحة بنقل المصدر الأساسي لاتخاذ القرار من الجهة إلى السلطات المركزية أو سلطة الوصاية كما هو الشأن بالنسبة للميزانية، و مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و التصميم الجهوي لتهيئة التراب الخاضعة مسبقاً للمصادقة و بعدياً للمراقبة و عملياً لرغبة أمر صرف الجهة (عامل مركز الجهة) في التنفيذ.

الفقرة الثانية: الاختصاصات المنقولة و الإستشارية.

بالإضافة إلى الاختصاصات الأصلية يمارس المجلس الجهوي داخل نفوذ الجهة الترابي الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة و يجب أن يكون هذا النقل مقترناً وجوباً بتحويل للموارد المالية لذلك الاختصاص ضمن ميزانية الدولة، و تهم هذه الاختصاصات المجالات و الميادين التالية:

- إقامة و صيانة المؤسسات التعليمية الثانوية و الجامعية و المستشفيات و توزيع المنح الدراسية وفق المعايير التي تضعها الدولة في هذا المجال.
- تكوين أعوان و أطر الجماعات المحلية.
- إقامة التجهيزات ذات الفائدة الجهوية.

و إلى جانب ذلك أعطت المادة السابعة للمجلس الجهوي إمكانية تقديم اقتراحات و إبداء آراء حول المسائل التي تهم التنمية الجهوية⁹² و الداخلة في نطاق اختصاص الدولة أو أي

⁹² - **Fadil abderahim** : « la région à l'heure de la décentralisation » REMALD , collection manueles et travaux universitaires , n° 14, 1 édition 2000 , p 185.

شخص معنوي آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصات الجهة المذكورة أو تفوق الوسائل و الإمكانيات المتوفرة لديها والموضوعة تحت تصرفها، و لهذه الغاية يقترح المجلس الجهوي كل تدبير يتعلق باختيار الإستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو من لدن أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.

ويبدي رأيه في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني و التعمير و وسائلها.

وكذلك في السياسة المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية و المستشفيات في الجهة.

و يتكفل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بتوجيه هذه الاقتراحات و الآراء إلى السلطات الحكومية المختصة.

إلى جانب ذلك يمكن للجهة أن تبرم اتفاقيات تعاون مع الدولة أو مع أي شخص من الأشخاص المعنوية العامة بخصوص كل عمل من شأنه النهوض بالتنمية الجهوية، و بذلك فالعمل التنموي يتم إنجازها من طرف الجهة و الدولة على أساس التعاون بين الطرفين، إلا أن ما يعاب على هذا العمل التنموي الجهوي الجديد هو إقصاؤه للقطاع الخاص الذي بات دوره في مجال التنمية الجهوية أساسياً، و بالتالي كان على المشرع المغربي أن يضيف هذا العنصر إلى باقي العناصر المنصوص عليها في المادة الثامنة من ظهير 2 أبريل 1997 الخاص بالتنظيم الجهوي .

و ينبغي التذكير أن هذا القانون يمنع على المجلس الجهوي اتخاذ أي قرار ذي طابع سياسي أو خارج عن نطاق القضايا التي تهم مصلحة الجهة.

الفرع الثاني: القيود المرتبطة بممارسة الاختصاصات.

لقد منح المشرع للجهة من خلال ميثاق 96-47 - كما سبقت الإشارة إلى ذلك- اختصاصات و مهام واسعة و متنوعة يمكن القول من خلالها أنها دخلت منعطفاً جديداً يدل على تطورها و حيويتها و قابليتها للتوسع لتشمل اختصاصات أخرى مستقبلاً، إلا أن هذا التطور على الرغم من أهميته يخفي وراءه العديد من العقبات التي تصادف المجلس

الجهوي في قيامه بمهامه، فالقانون الحالي للتنظيم الجهوي يشمل مجموعة من القيود عكست حجم اللامركزية الجهوية المحدودة الذي اختارته السلطات العمومية،⁹³ خاصة ما يرتبط منها بالإختصاصات التي على الرغم من اتساعها و تنوعها إلا أنها لا تشمل مجالات تعد ذات أهمية كبرى كان من الأجدى إعطاء الجهة صلاحية التقرير فيها (الفقرة الأولى) في حين تظل باقي الاختصاصات ذات طبيعة عمومية و شمولية يتعذر معها تدقيقها ووضع حدود لها، مما يخلق نوعاً من التداخل و الخلط مع جماعات عمومية أخرى تمارس نفس المهام و على نفس الإطار الجغرافي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عدم كفاية الاختصاصات القانونية.

بالرجوع إلى القانون المنظم للجهات نجد أن المشرع أعطى للجهة مجموعة من الاختصاصات في الميدان الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي باستثناء القضايا ذات الطابع السياسي التي حُرم المجلس الجهوي من حق التداول فيها، لكن على الرغم من أهمية هذه الاختصاصات تبقى ميادين أخرى كان من المحبذ إعطاء الجهة صلاحية التقرير بشأنها نظراً لخصوصية طبيعتها التي تتسجم مع إدارة القرب التي تمثلها الجهة، فهناك مجالات من المفروض أنها عماد التنمية الجهوية لم يتم إدراجها ضمن الاختصاصات الموكولة للجهات يأتي في مقدمتها القطاع الفلاحي الذي يهيمن على انشغالات ثلثي عدد الجهات، فهناك بعض الجهات التي توصف بالفلاحية مع العلم أن المجلس الذي يسير شؤونها لم يتم تمثيحه بالإختصاص في هذا المجال، كتطوير الأنشطة الفلاحية و توفير الإمكانات المادية و البشرية للدخول في تنافسية قد تنعش التجارة الخارجية، بالإضافة إلى إمكانية تهيئة المجال القروي و تجهيزه وفق ما يخدم مسلسل تنمية الجهة و تحقيق التوازن المجالي والبشري بها.

كذلك الشأن بالنسبة لقطاع السياحة الذي يعتبر من القطاعات التي تصعب إدارتها مركزياً نظراً لتنوع الخصائص السياحية من جهة إلى أخرى (سياحة شاطئية، جبلية، صحراوية وسياحة المآثر التاريخية ...) فيمكن للجهة أن تقوم بدور هام في هذا المجال من خلال

⁹³ - حجيبة زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، الطبعة الأولى 2011 ، ص112.

إنشاء قرى سياحية و موانئ للترفيه و غير ذلك من البنى التحتية تبعا لخصوصيات الجهة وحاجياتها.

فالأليات و الوسائل القانونية التي تسمح للجهة بالتدخل لإنعاش الإستثمار و جلب رؤوس الأموال تبدو جد محدودة إذا ما استثنينا إمكانية توفير أراضي أو إقامة بنايات لاستقبال المقاولات، و هذا أمر تتنافس فيه مع الجماعات الترابية الأخرى، أما توفير البنيات التحتية لفائدة الجهة و أنظمة المساعدة و التشجيع و تدعيم المقاولات و البرامج المندمجة للتنمية فيبقى من اختصاص الدولة.⁹⁴

فعلى الرغم من أن للجهة اختصاصات متعددة تملك حق اتخاذ القرار فيها، فإنها تظل جد محدودة بالمقارنة مع الدور المنوط بها لتحقيق التنمية الجهوية فالمجالس الجهوية ليست لها إمكانيات اقتصادية تمكنها من المساهمة في إخراج العالم القروي من التهميش والإقصاء الذي يعاني منه ... فالجهة لم تحض بأي دور في الاهتمام بالقطاعات الحيوية التي تشكل الدعامة الأساسية في جعل القرية مساهمة في التنمية على المستوى الجهوي.⁹⁵

نجد أيضا ضمن الإختصاصات الخاصة بالمجلس الجهوي بعض المجالات التي قلّص فيها دور المجلس الجهوي بشكل كبير و ينطبق هذا أساسا على الإختصاص المتعلق بتحديد كيفية وضع أساس الرسوم و الآتاوى و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة و تحديد تعريفاتها و قواعد تحصيلها، فقد حدد المشرع مختلف هذه الجوانب، بحيث لم يبق للمجلس الجهوي إلا هامشاً ضيقاً للتحرك في هذا المستوى، إذ حددت الرسوم العائدة للجهة بشكل مفصل مع تحديد أسعارها و الأجهزة التي تتولى تحصيلها.⁹⁶

بالإضافة إلى مجالات أخرى أقرب إلى طبيعة العمل الجهوي لكنها ظلت محتكرة من طرف الدولة و لا يملك المجلس سوى حق إبداء آراء و مقترحات بشأنها دون أن يرقى ذلك إلى مستوى التقرير.

⁹⁴ - حجيبة زيتوني : "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 114.

⁹⁵ - حجيبة زيتوني : نفس المرجع، ص 115.

⁹⁶ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية و وسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 101.

إن عدم كفاية اختصاصات الجهة التنموية على الرغم من تعددها و تنوعها لا يعني أنها تمارس دون مشاكل، بل إن صيغة و أسلوب توزيعها غلب عليه طابع العمومية و الإفتقاد إلى التحديد الدقيق مما يزيد من الغموض الذي يحول دون الممارسة السليمة و الفعالة لهذه الإختصاصات من قبل المجلس الجهوي و هو ما كان له إنعكاس كبير على التنمية الجهوية.

الفقرة الثانية: عمومية و تداخل الإختصاصات.

إن تحقيق أي تكامل في أدوار الدولة و الجماعات المحلية المختلفة و ربما المؤسسات العامة الأخرى يتطلب أول ما يتطلب إيجاد حل للإشكالية المتعلقة بتحديد الإختصاصات و توزيعها بين الدولة و الجماعات الترابية بحيث يكون لكل واحدة اختصاصات واضحة و محددة حسب ميادين تدخلاتها، و مثل هذا التحديد و التوزيع يقتضي أيضاً إبراز العلاقات بينها و أوجه و سبل التعاون فيما بينها ليكمل دور كل واحدة الدور المنوط بالأخرى بدل التضارب معه أو عرقلته.

و على العكس من ذلك فإن أي غموض في الإختصاصات الموكولة لكل هيئة من شأنه أن يفضي إلى التداخل و الإزدواجية بل إلى تضارب الجهود و تشتيت الوسائل المرصودة في الميزانيات رغم قلتها و بالتالي تشتيت جهود التنمية إن لم نقل عرقلتها و هدر طاقاتها وإمكاناتها ناهيك عن الإختلاسات التي يشكل غموض الإختصاصات منفذاً كبيراً لها.

و بالنسبة للمغرب فإن جل التشريعات المنظمة للجماعات المحلية بما فيها القانون المنظم للجهات- قانون 47،96- اعتمدت الأسلوب العام في توزيع الإختصاصات مع تقديم بعض الأمثلة في مقتضيات متفرقة لم تسعف على توضيح الإختصاصات في مختلف المجالات، و لولا صدور بعض النصوص اللاحقة عليها و خاصة بعض المناشير و ما تقره الميزانيات سنوياً لما أمكن معرفة نسبيا الدور الحقيقي لكل جماعة محلية على حدة، و قد ترتب على ذلك و لا يزال الخلط في الأنشطة و التدخلات و الخلط في التمويل و تشتيت الجهود و عدم وضوح المسؤوليات و طبيعة العلاقات بين الدولة و الجهة و الجماعات

المحلية الأخرى و بين أصناف هذه الأخيرة أيضا مما كان له الأثر السيئ على التنمية⁹⁷ الإقتصادية والإجتماعية بسبب ما أحدثه من فرص خصبة لانتشار التبذير وهدر المال العام، والتراخي واتكال طرف على طرف آخر بدعوى عدم الاختصاص وغير ذلك من المساوء التي لاحصر لها، يضاف إلى ذلك التأثير السلبي على الحكامة وتدبير الشأن العام الوطني والمحلي والإضرار بمصالح المواطنين والمرتفقين والمستثمرين.⁹⁸

فالطريقة الفضفاضة التي وضعت بها هذه الاختصاصات الخاصة تجعل من الصعب اعتبارها ميادين محتكرة وخاصة بالجهة أو تمارسها في إطار تكميلي مع الدولة والجماعات المحلية الأخرى المتواجدة بنفس المجال، فالمواضيع أو الميادين التي تم ذكرها تكون موضوع تدخل من قبل المصالح الخارجية الممثلة للسلطة المركزية المتواجدة بنفس الأقاليم، مما يجعل تسطير الحدود للشؤون الجهوية خال من أية مرتكزات دقيقة و واضحة بين الرهانات الوطنية و الرهانات الجهوية.

كذلك الأمر عند دراسة الاختصاصات الإستشارية يتضح أنها تتضمن أيضا طابع العمومية و عدم التحديد و توحى بكون المجلس الجهوي يمكنه القيام بكل شيء في هذا الإطار حيث تنصب هذه الاختصاصات على مجال استشاري واسع و عام دون أن يحضى رأي الجهة بطابع الإلزام، فالإستشارة هاته يجب أن لا تنحصر عند مجرد النصوص التي ترصد حدود تدخل الجهات، بل تتعدى ذلك إلى القدرة و التمكن من تقديم اقتراحات عملية وواقعية⁹⁹ محددة الجدولة الزمنية و قابلة للتطبيق على أرض الواقع الجهوي.

هكذا يتضح إذن من خلال قراءة بسيطة لمختلف تلك الاختصاصات بأنها غير واضحة و تسمح بالتدخل في كافة المجالات بدون حدود شأنها شأن باقي الجماعات الأخرى و الدولة و مؤسساتها، و التمكن في كل واحدة من اختصاصاتها يبين بجلاء أن دور الجهة غير

97 - محمد بوجيدة: "إشكالية تحديد و توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية و تأثيرها على التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998 ص 35.

98 - د. محمد بوجيدة: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 78 الطبعة الأولى 2008، ص 32.

99 - محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، جهة فاس بولمان نموذجاً"، مرجع سابق ص 67.

واضح أو يمكن القول بأنها تقوم بكل شيء و لا تستطيع أن تقوم بأي شيء بشكل واضح ودقيق يكمل أدوار الوحدات الأخرى، فالمشرع استعمل عدة عبارات غامضة مثل إعداد ودراسة و البث و القيام و اتخاذ الإجراءات و اتخاذ التدابير و السهر و تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي، فلا نعرف بالضبط حدود اختصاصات الجهة في المجال الصناعي و السياحي و الإجتماعي و البيئة و التعمير و إعداد التراب ... علما بأنه إلى جانب الدولة و الجماعات المحلية الأخرى ثمة العديد من الأجهزة و المؤسسات الوطنية والجهوية والإقليمية والجماعية التي تتدخل في الميادين المختلفة كالمجلس الأعلى و المجالس الجهوية للثقافة والمجالس المكلفة بالبيئة و الصحة¹⁰⁰ و وكالات الإنعاش و التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببعض العمالات و الأقاليم، مما يحتم تسطير و توضيح حدود العلاقة بين الجهة و مثل هذه المؤسسات و غيرها ليتحمل كل واحد منها مسؤوليته في حدود الاختصاصات المنوطة به.

المطلب الثاني: النظام المالي للجهات و أثره على التنمية.

تعتبر الإعتمادات المالية حجر الزاوية في أي مشروع تنموي فمهما تعددت الاختصاصات الجهوية و مهما كانت الصلاحيات التقريرية للجهات، فإن تفعيلها على أرض الواقع يتطلب توفرها على الإمكانيات و الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات فتأسيس العمل بنظام جهوي محلي يستلزم منح الجهة الأدوات و الوسائل المالية اللازمة لتفعيل الإستقلالية الجهوية، فلا يمكن الحديث عن قرار تنموي جهوي مستقل في ظل غياب تمتيع الجهة بالموارد المالية الكافية،¹⁰¹ واعتبار الجهة جماعة محلية ووحدة ترابية تتمتع بالشخصية القانونية و الإستقلال الإداري و المالي، يجعلها تستفيد من أنظمة تمويل الهيئات المحلية طبقاً لمقتضيات الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها كما وقع تغييره و تنميته.¹⁰²

100 - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب ، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص135.

101 - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 372.

102 - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية" نفس المرجع ، ص373.

ومن خلال مالية الجماعات المحلية يتم تحديد مدى استقلالية الهيئات الساهرة على تسيير شؤونها و تطبيق اختصاصاتها و بدون هذه الإستقلالية يتم إفراغ التنظيم اللامركزي من محتواه بحيث تصبح الوحدات الجهوية تابعة في إطار تبعية مالية تفرض اختيارات السلطة المركزية و تقصي إمكانية قيام "التنمية من أسفل" و تشكل في نفس السياق - التبعية المالية- مظهراً من مظاهر الوصاية المبالغ فيها على الجماعات المحلية.¹⁰³

وإذا كان البعض يرى أن من شروط استقلال الجماعة المحلية أن يكون هناك تمويل محلي سواء من حيث محلية الموارد أو ذاتيتها (الفرع الأول) فان التعقيد و التشابك اللذان أصبح يتميز بهما النظام المالي للدول، يمنعان كل فصل قطعي بين مالية الدولة و مالية الجماعات المحلية و بالتالي لا يمكن الحديث عن محددات السلطة المالية في غياب سلطة التنفيذ أولاً ثم الأمر بالصرف ثانياً، فالإختصاصات المالية الممنوحة للجهة في شخص المجالس الجهوية و رؤسائها تنحصر في مجال التقرير و التداول و هو ما يفرغ الإستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى و يجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإمكانيات المالية للجهات.

خص المشرع المغربي الجهات بمراد مالية متعددة و متنوعة فبالإضافة إلى ضرائبها الذاتية، تستفيد من حصص من ضرائب الدولة تخصص لها بمقتضى قوانين المالية، كما تشمل موارد الجهة أيضاً على الإعانات التي تمنحها الدولة أو أشخاص معنوية أخرى خاضعة للقانون العام و كذا على أموال المساعدة و الأجور المختلفة عن الخدمات التي توفرها كما تستفيد الجهة من مداخيل أملاكها و من اللجوء إلى الاقتراض و موارد مالية أخرى مختلفة حسب ما هي محددة في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل.

وقد ألزم المشرع المغربي الجهة بوضع و تنفيذ و تصفية ميزانيتها وفقاً لأحكام الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون - رقم 1.76.584 الصادر في 5 شوال 1396 الموافق لـ 30 شتنبر 1976- المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها، و يتم تنفيذها

¹⁰³ - حجبية زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص80.

من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذي يتولى إعدادها و ذلك بعد دراستها والتصويت عليها من قبل المجلس الجهوي و المصادقة عليها من طرف سلطة الوصاية و قد قسم الباب السابع من ظهير التنظيم الجهوي مصادر تمويلها إلى قسمين موارد ذاتية قارة (الفقرة الأولى) و أخرى استثنائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الموارد الذاتية.

تعتبر الموارد الذاتية أحد المعايير الأساسية التي تقاس بها درجة الإستقلال المالي للجهة فكلما ارتفعت نسبتها ضمن مصادر التمويل، كلما ازدادت استقلالية القرار لدى المجلس الجهوي في مباشرة المهام المنوطة به، و تتشكل الموارد الذاتية للجهة وفقا لما جاء به قانون 47.96 المعدل بقانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية من الضرائب و الرسوم و الآتاوى سواء المحدثه لصالحها أو المحولة إليها من طرف الدولة بالإضافة إلى أن الجهة تستفيد كذلك في تدعيم مواردها الذاتية من عائدات أملاكها و مساهماتها في مقاولات الاقتصاد المختلط و كذا حصيلة عائداتها من الخدمات المقدمة من قبل مصالح الإدارة الجهوية.

بالنسبة للضرائب الجهوية و التي تشكل أحد العناصر الأساسية في توفير الموارد المالية لميزانية الجهة، فإن قانون 47-96 لم يحدد للجهات ضرائب خاصة تفرض في نطاقها الترابي و إنما حول جزء من حصة ضرائب الدولة إليها كالضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل و الضريبة على القيمة المضافة،¹⁰⁴ و لا تتوفر المجالس الجهوية المنتخبة على سلطة تمكنها من فرض ضرائب جديدة أو تحديد أسعارها أو الرفع من حصة نسبتها من الضرائب المحولة إليها من الدولة.

وحسب ما جاء في المادة الرابعة من قانون 47-06 تستفيد الجهات من ثلاثة أنواع من الرسوم:¹⁰⁵

¹⁰⁴ - عبد الكبير يحيا : "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية" مرجع سابق، ص 196.

¹⁰⁵ - أحكام القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-07-195 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007).

أولاً: الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ: يعتبر هذا الرسم من الرسوم الجديدة التي تم فرضها لصالح الجهة على الخدمات المقدمة بالموانئ الواقعة بالدائرة الترابية لها، باستثناء الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي وبالسلع غير الموجهة للسوق الوطني، ويُفرض هذا الرسم على المستفيدين من هذه الخدمات على أساس مبلغ رقم المعاملات المتخذ كأساس لحساب الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على هذه الخدمات، ويحدد سعر هذا الرسم من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بعد مداولة المجلس الجهوي على أن لا يقل سعر هذا الرسم عن 2% وأن لا يتجاوز 5% ويتولى المكلف بتقديم الخدمات بالموانئ تحصيل مبلغ الرسم ودفعه إلى قابض الجهة المعنية.

ثانياً: الرسم على رخص الصيد: تم تحويل هذا الرسم من الجماعات الحضرية والقروية لفائدة الجهات، بمعنى أن اكتساب الجهة لهذا المورد كان على حساب جماعة محلية أخرى، ويُفرض هذا الرسم على المستفيدين من رخصة الصيد أما سعره فقد حدده المشرع في (600 درهم) ستة مئة درهم كمبلغ ثابت عن كل سنة، ويتم استخلاص هذا الرسم من طرف وكيل مداخل العمالة أو الإقليم، ويتولى دفع مبلغ الرسم في نهاية كل شهر إلى القابض المكلف بتدبير ميزانية الجهة ويتم إثبات أداء الرسم بوضع طابع خاص على الرخصة.¹⁰⁶

ثالثاً: الرسم على استغلال المناجم: يعتبر هذا الرسم من الرسوم الجديدة التي تم فرضها لفائدة الجهات على الكميات الصافية من الموارد المنجمية التي يستخرجها ذوو الإمتياز ومستغلوا المناجم كيفما كان الشكل القانوني لهذا الاستغلال، وتتم تصفية هذا الرسم بتحديد سعره وفق ماهو منصوص عليه في القانون 47.06 ما بين درهم وثلاثة دراهم (من 1 إلى 3 دراهم) عن كل طن مستخرج، ويتعين على مستغلي المناجم الإدلاء قبل فاتح أبريل من كل سنة بإقرار إلى مصلحة الوعاء التابعة للجهة ويحتوي الكميات المستخرجة من الموارد المنجمية خلال السنة المنصرمة ويدفع مبلغ الرسم لدى صندوق وكيل مداخل الجهة كل ربع سنة على أساس الكميات المستخرجة خلال هذه الفترة وبناءً على بيان أداء يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة.

¹⁰⁶ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص81.

هذا إضافة إلى رسوم أخرى كالرسم المضاف إلى رسم النظافة والرسم المفروض على عقود التأمين،¹⁰⁷ وإذا كان البعض يرى أن الجباية الذاتية يمكن أن تشكل مورداً هاماً للجهة نظراً لقابليتها لدى مواطني الجهة بفعل انعكاس حصيلتها عليهم بشكل مباشر و بالتالي يدعو - هذا الاتجاه- إلى تقوية الضرائب الذاتية كمورد أساسي من موارد الجهة، فإن البعض الآخر يرى في الأمر تهديداً للتوازنات المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد ويستشهد هذا الإتجاه بكون إصلاح الجباية المحلية لسنة 1989 بين عدم فائدة تمديد لائحة الضرائب والرسوم في اقتصاد يعاني من ضغط ضريبي ومجتمع قدراته التمويلية جد محدودة.

الفقرة الثانية: الموارد الاستثنائية.

لتجاوز المردودية الضعيفة للموارد الذاتية للجهات أعطى لها المشرع إمكانية اللجوء إلى مصادر تمويلية استثنائية بهدف تصحيح التوازنات في ميزانية التسيير والتجهيز وتتكون هذه الموارد الاستثنائية من:

أ- إعانات الدولة ومساعداتها المالية: هي عبارة عن المبالغ المالية التي تمنحها الدولة أو أشخاص معنوية أخرى خاضعة للقانون العام للجهات بصفة معونة قصد تغطية العجز الحاصل في ميزانيتها، وتطرح طبيعة هذه الإعانات عدة مشاكل بالرغم من أهميتها في تمويل مسار التنمية خصوصاً بالدول النامية، وتبدو تناقضات عملية الإعانة بالخصوص على مستوى مسألة الحماية المحلية، أمام انعدام معيار محدد للإستفادة من هذه الإعانات بحيث تبقى مرتبطة بالسلطة المركزية ومدى تجاوبها مع هذه الأخيرة،¹⁰⁸ ويمكن التمييز في إطارها بين:

- إعانات التسيير أو الموازنة : إن هذا النوع من الإعانات يطلق عليه الاسم العام "مساعدة الموازنة" وتخصص لتغطية التوازن التقديري لميزانيات تسيير الجهات التي قد يلحق عجز في ميزانياتها نتيجة ضالة مواردها.

¹⁰⁷ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص82.

¹⁰⁸ - الشريف الغويبي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص378.

- إعانات التجهيز: إن هذا النوع من الإعانات يخصص لتمويل برامج أشغال التجهيز المقترحة من طرف الجهات، وتوزع هذه الإعانات تبعاً لمقاييس تأخذ بعين الاعتبار عدة معايير.¹⁰⁹

وكانت تتخذ هذه الإعانات قبل سنة 1986 شكل إعانات جزئية موجهة لتغطية العجز في الميزانية وإنجاز مشاريع التجهيز إلى حين استبدالها فيما قبل الإصلاح الجهوي بتحويل حصة 30% من ناتج الضريبة على القيمة المضافة للجماعات المحلية.

- القروض: تلجأ إليها الجهات لتحقيق مشاريعها التجهيزية ولسد العجز المالي في ميزانية التسيير أو لتمويل المشروعات التنموية¹¹⁰ ويعتبر صندوق التجهيز الجماعي الهيئة المالية العامة المختصة بإقراض الجماعات المحلية ومساعدتها تقنيا وماليا في إعداد مشاريعها إلا أن إمكانية الإقراض من الصندوق تظل ضئيلة بفعل ارتفاع نسبة الفائدة (من 12% إلى 13%) وضيق الفترة الزمنية للأداء - من 5 إلى 10 سنوات- واعتماد الصندوق كمؤسسة بنكية لشرط القدرة التسديدية للجهات الأمر الذي يكون متاحاً للجهات الغنية دون الفقيرة، مما يجعل المبالغ الممنوحة لا ترقى إلى أهداف وطموحات المسلسل الجهوي في وقت تحتاج فيه الجهات خصوصا الفقيرة منها إلى تفعيل دينامية القروض والاستثمار على المستوى المحلي وهذا يتطلب تبسيط مساطر الأداء لدى الصندوق وإعطاء الأولوية للجهات الفقيرة حتى تتمكن من المساهمة بفعالية في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتستفيد الجهات كذلك من مداخل نمتها المالية وكذا مداخل الأجور المختلفة المحصلة عن الخدمات المقدمة وأيضا الاستفادة من الهبات والوصايا، وسمح المشرع للجهة بهذا النوع من التمويل هو في حد ذاته اعتراف بمحدودية التمويل الذاتي للجهات من ضرائب ورسوم، وتعتبر هذه الإعانات من الموارد الاستثنائية الأساسية للجهات فهي تسمح بتحقيق التوازن في الموارد بين الجهات لعدم تساويها في- الكوامن الضريبية- الأوعية الضريبية وذلك بهدف:

¹⁰⁹ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 197.

¹¹⁰ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، نفس المرجع، ص 198.

- الوصول بمستوى الأداء في الخدمات التي تقدمها الجهات للسكان إلى الحد الأدنى المطلوب.
- السماح للجهات وغيرها من الوحدات المحلية بالحفاظ على استقلالية اختياراتها في أداء مهامها.
- تحقيق الفعالية في التسيير العام وتهيئة التراب الوطني بضمان توزيع جيد وعادل للمرافق والتجهيزات العامة على التراب الوطني.¹¹¹

الفرع الثاني: المشاكل المالية.

تعتبر الموارد المالية أسس اللامركزية الجهوية وإحدى وسائل تطويرها فهذه المقومات لها من الأهمية ما يجعل فعالية أية تجربة من تجارب اللامركزية تتوقف عليها فكل خلل أو ضعف يلحقها ينعكس بشكل سلبي على اللامركزية ويفرغها من كل محتوى، وبالرغم من توفر الجهة على مجموعة من الموارد المالية سواء تعلق الأمر بالموارد الذاتية المستمرة أو الإستثنائية، إلا أن مجموع هذه الموارد لا يشكل القدر الكافي على تغطية مختلف نفقات الجهة مما يجعلها تعاني من خصائص مالي كبير فلا يمكن الحديث عن قرار مالي مستقل في ظل غياب تمتع الجهة بالموارد المالية الكافية والمستقرة، لأن عدم كفاية الموارد وعدم قدرتها على مواكبة نمو وتطور سياسة الإنفاق الجهوي سينتهي إلى وضع الأجهزة الجهوية التقريرية في وضعية تبعية مالية دائمة لميزانية الدولة ومن تم دعم التبعية الإدارية.

إن تأسيس العمل بنظام جهوي فعلي لا يستلزم فقط تفعيل وتقنين استقلال الأجهزة المنتخبة في اتخاذ القرار المالي ولكنه يستلزم أيضاً منح الجهة الأدوات والوسائل المالية اللازمة لتفعيل هذه الإستقلالية والمحافظة عليها، لكن استمرار نظام تمويل الجهة بالحالة التي هو عليها الآن يبين أنها تعاني من هزلة الموارد المالية¹¹² (الفقرة الأولى)

¹¹¹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل- دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 179-180.

¹¹² - المصطفى معمر: "إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص السنة الرابعة، يونيو 2005، ص 174.

إضافة إلى محدودية سلطتها على مواردها الذاتية (الفقرة الثانية) وهو ما يحد من فعالية الجهة في المجال التنموي.

الفقرة الأولى: اختصاصات واسعة بموارد مالية هزيلة.

إن توسيع اختصاصات الجهات لتشمل ميادين اقتصادية واجتماعية متشعبة يتطلب أن يواكبه توسيع الموارد المالية كذلك حتى تستطيع الجهة تفعيل هذه الاختصاصات على أرض الواقع وتحقيق الغاية المتوخاة من وجودها، إلا أن توسيع الاختصاصات الجهوية لم يواكبه تقوية الموارد المالية لها، فالبنية المالية للجهة تبقى ضعيفة لا ترقى إلى مستوى تغطية الاختصاصات والصلاحيات المسندة للجهات بموجب قانون 96/47 ذلك أن مواردها الجنائية لا تقدم عائدات تستطيع ضمان السير العادي للإدارة الجهوية فبالأحرى أن يعتمد عليها في تمويل التنمية أو على الأقل خلق الظروف المناسبة لها، فتوضع مردوديتها نابع من طبيعة أوعيتها و من اللامساوات التي تطبع الإستفادة من منتوجاتها بالنسبة لمجموع الجهات، فالملاحظ بعد جرد مختلف الرسوم المكونة للجباية الجهوية أن أغلب الرسوم المفروضة يتم اقتسامها مع الجماعات الحضرية والقروية، بالإضافة إلى أن الرسوم المستحدثة لفائدة الجهة لا تشكل مورداً قاراً بالنسبة لجميع الجهات الستة عشر فبعضها بحكم طبيعة أوعيتها لا توجد في جميع الجهات وبالتالي لن تستفيد من مردوديتها، وينطبق هذا على الرسم المفروض على استغلال المناجم فجهة طنجة تطوان مثلاً لا تضم أي منجم وبالتالي لا مجال للإستفادة من هذا المورد، بل حتى أهم رسم والمفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ لن تستفيد منه مطلقاً ثلاث جهات وهي جهة فاس بولمان، مكناس تافيلالت وجهة تادلة أزيلال بحكم عدم تمتعها بواجهة بحرية، وباقي الجهات على الرغم من انفتاحها على البحر إما أنها لا تتوفر على موانئ كجهة الشاوية وريغة مثلاً أو أن الموانئ التي بها صغيرة وخدماتها بسيطة لا ترقى إلى مستوى فرض هذا الرسم.¹¹³

وبخصوص مردودية هذه الرسوم فهي جد ضعيفة فمن أصل ستة رسوم ثلاث منها مضافة على رسوم الجماعات المحلية الأخرى يتعلق الأمر بالرسم الإضافي المفروض على

¹¹³ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 140.

رسم النظافة، الرسم المفروض على استخراج المقالع، الرسم المفروض على عقود التأمين وهذا يشكل عبئاً إضافياً في اقتصاد يعاني من ضغط ضريبي ومجتمع قدراته التحملية محدودة، هذا إضافة إلى إشكالية الجباية المحلية المتمثلة في مسألة أساسية تتعلق بصعوبة تحصيل مداخيل الجماعات بشكل عام من رسوم وأتاوى وتختلف نسبة هذا التحصيل من جماعة لأخرى، ولمعالجة هذه الصعوبة قامت وزارة الداخلية في إطار توزيع ضرائب الدولة على الجماعات المحلية باعتماد معيار نجاعة التحصيل ومردوديته للإستفادة أكثر من هذا التوزيع في إطار تحفيز الهيئات اللامركزية على تحصيل جباياتها عوض الإعتداد على التغطية الخارجية لعجزها المالي.¹¹⁴

وترجع بالأساس أسباب ضعف مساهمة الجباية الجهوية الذاتية في تمويل التنمية كونها مرتبطة بخدمات وأنشطة ثانوية لا تساعد على الحصول على مردودية كبيرة فتواضع مردوديتها نابع من طبيعة أوعيتها ومن اللامساوات التي تطبع الإستفادة من منتوجاتها بالنسبة لمجموع الجهات، مما يحرمها من أهم الوسائل التدخلية والأساسية للنهوض بالتنمية الجهوية.

وإلى جانب الجباية كمصدر تمويلي بالنسبة للجهات، فإن هناك موارد أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها، من حيث مؤهلاتها للتأثير على النشاط المالي والاقتصادي الجهوي كالإعانات والقروض، إلا أن دورها في الواقع ظل ضعيفاً فنسبة القروض التي حصلت عليها الجماعات المحلية لم تتجاوز في غالب الأحيان 10%، لذا يبقى دور القروض في خلق الأنشطة التنموية جد ضعيف ويعود السبب في ذلك إلى ضعف موارد المؤسسة التي تمنح هذه القروض - صندوق التجهيز الجماعي - إضافة إلى قلة الأطر المحلية القادرة على تهيئ التصاميم والدراسات التقنية لمثل هذه الأنشطة، أضف إلى كل ذلك ضعف معظم ميزانيات الجماعات المحلية التي تجد نفسها عاجزة عن دفع أقساط الديون، أما بالنسبة للإعانات التي تمنحها الدولة والهيئات العامة الأخرى كأداة تمويل استثنائية لتصحيح اللاتوازن الذي يمكن أن تعرفه الموارد الأخرى، فإنها تبقى بيد السلطات المركزية تستعملها

¹¹⁴ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية و المقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 376.

كأداة للتوجيه، الشيء الذي يضعف من سلطة المجلس الجهوي مقابل تعزيز سلطة الوصاية بسبب الخضوع لرغبة المانحين الأمر الذي يقف حاجزاً أمام استقلال مالي حقيقي كما أنه يجعل الجهة دائماً تعول على هذه المنح وبالتالي تنهالون في البحث عن إيجاد موارد ذاتية خاصة بها.¹¹⁵

الفقرة الثانية: ضعف الإستقلال المالي للجهة.

إذا كانت اللامركزية الجهوية تقوم على الانتخاب بذل التعيين فإن الاستقلال المالي والإداري يعتبر أحد ركائزها الأساسية لتكون لامركزية فعلية وفعالة على أرض الواقع، فالمجالس التداولية الجهوية تتطلب الإمكانات المالية للقيام بمهامها والسلطة الحقيقية على هذه الموارد في اتجاه تكريس الإستقلال المالي والشخصية الاعتبارية للذين يحددان فعلاً واقع ومستوى اللامركزية الجهوية، غير أن السلطة المالية للمجالس الجهوية التي وضعها القانون الجهوي - ظهير 97/46 - جاءت محدودة ومقيدة بالضرائب والرسوم العائدة للجهات تحدد من لدن المشرع الوطني ولا يقتصر تدخل هذا الأخير على تحديد الأسس أي الوعاء الخاضع للضريبة بل يمتد ليشمل كفاءات وضع وتحصيل هذه الضرائب والرسوم وكذا تحديد أسعارها، وهكذا نجد من بين ستة رسوم العائدة للجهة أربعة أسعارها محددة من قبل المشرع أو السلطة التنظيمية ولا دخل للمجالس الجهوية في تحديدها: وهي الرسم المفروض على رخصة الصيد والرسم الإضافي إلى الرسم الجماعي المفروض على استخراج المقالع والرسم المضاف إلى الرسم المفروض على عقود التأمين والرسم على استغلال المناجم الذي يحدد سعره كل ثلاث سنوات من قبل السلطة التنظيمية - رئيس الحكومة - بناءً على اقتراح من وزير الداخلية ووزير الطاقة والمعادن، أما الرسمان المتبقيان فبالرغم من أن المشرع حدد فقط أسعارها القصوى والدنيا لا يعني ذلك ترك هامش من الحرية للمجالس الجهوية المنتخبة، فبالنسبة للرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ والذي يتراوح سعره بين 2 و5% لا يتم تحديده بقرار للمجلس الجهوي ولكن

¹¹⁵ - حجية زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 141، 142.

بقرار من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بعد مداولة المجلس الجهوي، ورغم عدم وجود تنصيب من هذا القبيل بالنسبة إلى الرسم المضاف إلى رسم النظافة البالغة نسبته من 5 إلى 10% فإن ما ينطبق على الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ ينطبق عليه أيضا بالنظر إلى ما تنص عليه المادة والرسوم الوارد بيانها فيه، والتي تحدد بقرارات يصدرها فيما يخص الجهة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بعد مداولة المجلس الجهوي.¹¹⁶

إن محدودية تمويل التنمية الجهوية لم يسهم في تكريسها ضعف الموارد الذاتية و المحولة من الدولة بل هناك سبب آخر ذا طابع مالي و إداري¹¹⁷ يتمثل في عدم تأسيس و فصل الإدارة الضريبية الجهوية عن الإدارة الضريبية الوطنية، فالجهة لا تعاني من غياب إدارة ضريبية جهوية فقط بل من غياب أي إدارة خاصة بالجهة، و تسلب هذه الوضعية الجهة أي سلطة على مواردها الجبائية الذاتية إذ تتولى إدارات تابعة للدولة إحصاء المواد المضرة لفائدة الجهات و مراقبتها و فرض الأسعار عليها و تحصيل الرسوم المفروضة عليها و ذلك من قبيل إدارة الموانئ أو إدارة المياه و الغابات بالنسبة للرسم على رخصة الصيد البري، أما بالنسبة للرسم على استغلال المناجم فالمستغلين ملزمون حسب المادة 210 من قانون رقم 89-30 بتقديم إقرار سنوي لإدارة الجهة عن كمية المواد المعدنية المستخرجة لكن عن أية إدارة للجهة تتحدث المادة المذكورة إلا إذا كان المقصود المرافق التابعة للعمالة أو الإقليم مركز الجهة، فعدم تأسيس إدارة مالية جهوية يعطي سلطة الوصاية كامل الصلاحيات في التحكم في القرارات الجهوية و يظهر هذا التحكم من خلال إعداد و تنفيذ الميزانية الجهوية التي تعتبر بمثابة الوثيقة المقتنة للنشاط المالي الجهوي.

فإعداد مشروع الميزانية يعود إلى المصالح الجهوية التابعة للوالي و بناءً على التوجيهات العامة الواردة من الإدارة المركزية التي تحدد الخطوط العريضة فيما يتعلق بدراسة المداخل و المصاريف و المبالغ المقترحة أو المقبولة من سلطة الوصاية و نفس

¹¹⁶ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية و وسائل العمل دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 192-193.

¹¹⁷ - محمد عالي أدبيبا: "إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 29 السنة 2001 ص 129.

الأمر بالنسبة لتنفيذ الميزانية التي تعود بحكم القانون إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة باعتباره أمراً بالصرف و منفذاً للميزانية، و هذا يدفعنا إلى التساؤل عن مغزى الإختصاصات الواسعة التي أعطيت للجهات بموارد و سلطة مالية محدودة و هو ما كان له انعكاس كبير على التنمية الجهوية كغاية و هدف مراد تحقيقه.

الفصل الثالث : وسائل التدخل و المراقبة على الصعيد الجهوي.

يندرج المنظور الجهوي ضمن فلسفة التنمية الشاملة و المستدامة، بفعل قرب الجهة من السكان و قدرتها على رصد حاجياتهم ومتطلباتهم عن قرب وكتب ومن تم تحديد أولويات التنمية المحلية.

وبذلك تشكل الجهة المحيط الملائم لبحث وتسطير خطة تنمية متناسقة ومتكاملة وأرضية مناسبة للبحث و الدراسة و التنفيذ المباشر أو الغير المباشر عبر سياسة الشراكة والتعاقد، ولكن ثمة تحديات عديدة مطروحة على المستوى الجهوي أمام تنمية و تطوير القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والتي تتطلب مواجهتها الإرادة الصادقة و العمل الفعلي إلى جانب الإمكانيات و الوسائل المالية اللازمة للقيام بذلك، فما هي إذن طبيعة وحجم هذه التحديات.¹¹⁸

للقوف على درجة ونوعية التحديات المطروحة أمام إمكانيات التدخل لدى الجهات على المستويين الاقتصادي و الاجتماعي (المبحث الأول) كان لازما علينا تحديد نوعية العلاقة التي تربط بين الجهة والدولة، فلكي تحتل الجهة مكانتها في الفضاء السياسي-الإداري العام لابد من تحديد علاقتها بغيرها، هل يجب أن تكون هذه العلاقة علاقة وصاية أم علاقة تعاون، أو هما معا، و في حالة وجود وصاية- من الدولة على الجهات- هل يجب أن تكون سابقة أم لاحقة، ثم ما هي السلطة التي يجب أن تمارسها السلطة التنفيذية أم القضائية أم هما معا (المبحث الثاني).¹¹⁹

المبحث الأول: تدخلات الجهة في المجال التنموي.

أبرزت التجارب الجهوية على الصعيد العالمي وجود تنوع في المقاربات حسب الظروف الوطنية والأولويات الاقتصادية والاجتماعية، فالسياسة الجهوية عرفت تطورا تدريجيا عبر العالم، ففي مرحلة أولى كان دور الجهوية إضفاء الصبغة المجالية على

¹¹⁸ - محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، جهة فاس- بولمان نموذجاً"، مرجع سابق، ص24.

¹¹⁹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب: البنية و وسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 199.

التدخلات الاقتصادية للدولة من خلال جهوية التخطيط و في مرحلة ثانية أصبحت الجهة مجالا لتنظيم الفاعلين المحليين وفي مرحلة ثالثة أصبح للجهة صفة جماعة ترابية مع توفرها على اختصاصات واسعة ووسائل تدخل ذاتية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.¹²⁰

والمغرب بدوره لم يخرج عن هذه القاعدة فالإرتقاء بالجماعات المحلية من مجرد أداء الخدمات الإدارية إلى التدخل الاقتصادي و المنشط الفعلي للتنمية، جاء تعبيراً عن تصور جديد للتنمية أجبر الدولة على اتخاذ مقاربة جديدة لشكل وحجم تدخلها الاقتصادي مع تفاقم أزماتها الهيكلية، وذلك بتخليها عن الأعباء ذات الطابع المحلي وإسناد مسؤولية تدبير وتنشيط التنمية المحلية للوحدات الترابية، إن تأكيد سياسة اللامركزية تتجلى بوجه خاص في إمكانيات التدخل المتوفرة للهيئات المحلية وعلى رأسها الجهات في ظل تنامي وتزايد الطلبات والحاجيات المحلية والاستجابة للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتسارعة، لكن مشاركة الجهة هاته رهينة بالأساس بتوفرها على إمكانيات التدخل الفعال لتوفير المناخ الملائم لاتخاذ المبادرات و القيام بالعمليات الهادفة إلى الرفع من الوضعية المعيشية للسكان وتلبية الحاجيات والمتطلبات المتنامية، وتفعيل إسهاماتها في رفع التحديات المطروحة أمام التطور والرقى الجهوي بمختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية¹²¹ (المطلب الأول) لكن مهما كانت الاختصاصات الممنوحة للجهة وإمكانيات التدخل الموضوعية رهن إشارتها لابد من وجود فاعلين آخرين إلى جانبها وبتنسيق معها للوصول إلى الأهداف المتوخاة على المستوى الجهوي، ويتعلق الأمر هنا بالمراكز الجهوية للاستثمار ووكالات التنمية لاتخاذ التدابير التدعيمية للاقتصاد الجهوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهة المجال الأنسب لتأطير الأنشطة التنموية.

مع اتساع المتطلبات المجتمعية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية لم يعد بإمكان الدولة الاعتماد على النظام المركزي وحده لمواجهة الحاجيات المتزايدة

¹²⁰ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 287.

¹²¹ - محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، جهة فاس- بولمان نموذجاً"، مرجع سابق، ص 25.

وتدبير الميادين المرتبطة بها لذا كان لزاما عليها اعتماد نظام اللامركزية الجهوية- إلى جانب الجماعات المحلية الأخرى- لتقاسم مسؤولية تسيير بعض الشؤون التي لا تحتاج دائما اللجوء إلى المركز، فاعتبرت الجهة الوسيلة والأداة الأكثر فعالية لتحقيق التنمية المجالية على أحسن وجه، على اعتبار أنها هي الأكثر معرفة وإدراكا لحاجيات السكان و خصوصية المجال الجغرافي الذي تنتمي إليه والمجال الأنسب لتأطير الأنشطة التنموية.

إن تحقيق التنمية يعد من الأهداف البالغة الأهمية للتنظيم الجهوي، ويعتبر الدافع الاقتصادي ضمن أهم الدوافع و الأسباب الداعية إلى تبني السياسة الجهوية، لذلك فإن إحداث الجهة وكباقي الجماعات المحلية الأخرى لا يرمي إلى بناء إطار إداري¹²² بل يستهدف الجانب التنموي خاصة في شقه الاقتصادي والاجتماعي الذي أصبح من الأهداف المنشودة التي تضعها الدولة ضمن إستراتيجيتها بفعل تفاقم الاختلالات البنيوية بين المجالات الترابية.

لذا تم التنصيب على إعطاء الجهة مجموعة من المجالات التي تعمل من خلالها على التدخل اقتصاديا لأجل المساهمة في التنمية الجهوية (الفرع الأول) وكذا تلبية الحاجيات الاجتماعية الملحة للسكان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدخلات ذات الصبغة الاقتصادية.

إن النهوض بالتنمية الجهوية ومواجهة التحديات المطروحة وكسب الرهانات المستقبلية يعد من الأهداف البالغة الأهمية للتنظيم الجهوي، ويتطلب حتميا وبديها مشاركة ومساهمة كافة الفاعلين والمتدخلين في الحقل الاقتصادي والاجتماعي.

إن إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية ليس فقط بخلق جماعة محلية جديدة ذات صلاحيات كاملة بل كذلك بوضع جميع الطاقات التي يختزنها عدم التركيز الإداري في خدمة الجهوية...، فالجهة تعد إطارا ملائم وحلقة رئيسية للمساهمة في بلورة إستراتيجية

¹²² - حجية زيتوني: " الجهة والاصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 85-86.

جديدة للتنمية، حيث أصبحت إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي على المستوى المجالي وأضحت مطالبة من طرف العديد من الفاعلين بالمساهمة في إنعاش النمو الاقتصادي وفي تنسيق تدخلات مختلف الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين على المستوى الجهوي والمحلي، خاصة أنه لم يعد بإمكان الحكومة المركزية أن تستجيب لمختلف حاجيات المجتمع، إذ أنه أصبح من الصعب عليها أن تولي الاهتمام الكافي لمختلف جهات الدولة و إدارة شؤونها بالشكل الجيد ... فكان التفكير في الجهة كآلية مهمة ينتظر منها الشيء الكثير على مستوى التدبير الاقتصادي، و تشكل إطارا مؤسساتيا ومجاليا يضمن نجاعة وفعالية التدخلات العمومية والخاصة على المستوى المحلي.

ونتيجة لهذه المتغيرات ظهرت الجهة كإدارة وسيطة بين الدولة والجماعات الترابية الأخرى لتخفيف الأعباء عن الدولة والقيام بوظيفة التفكير والتخطيط للتنمية الجهوية (الفقرة الأولى) كل هذا جعل من الجهة الإطار الملائم للقيام بأدوار تنموية وكذا معالجة بعض القضايا التي أثبتت التجارب المقارنة أهمية إشراك الجهة في التصدي لها ،وبلورة تنمية متوازنة ومندمجة كإعداد التراب، خاصة وأن التوجه الجهوي ارتبط بشكل وثيق بموضوعه لما كان يعتقد أنه يجعل الاقتصاد الوطني ملائما مع المعطيات الجهوية ،وذلك لمحاولة إنتاج تصور تنموي وطني شامل لجميع الميادين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تدخلات الجهة على مستوى التخطيط.

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تحققها الجهة كجماعة محلية لا بد أن تكون مبنية على برنامج محكم ومدرّس يبنّي بدوره على دراسة للحاجيات الحقيقية في المجالات المتنوعة ويراعي اختصاصات الفاعلين الآخرين في الحقلين الاقتصادي والاجتماعي وكذا الإمكانيات المتاحة.¹²³

فالإختلالات الجهوية تتطلب نهج أسلوب التخطيط من أجل القضاء عليها، بل يمكن القول بأن الجهة أصبحت جماعة محلية من أجل جهوية التخطيط ليس من حيث التصورات

¹²³ - محمد بوجيدة : " التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب،دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مرجع سابق، ص 177.

والدراسات فقط ولكن من حيث الإنجاز أيضا بعد أن كانت مجرد إطار نظري له في ظل ظهور 1971 الملغى، فالمخطط الاقتصادي والاجتماعي هو من الاختصاصات الإستراتيجية للمجلس الجهوي، فهو يعد أدوات أساسية لإنجاز الأهداف المرسومة وتنفيذ ما ورد في المخطط العام لأنه يستجيب لمشكل تحويل التوجيهات الوطنية إلى غايات عملية قابلة للإنجاز.

إن خلق تنمية مستدامة وسريعة للاقتصاد الوطني تتطلب الإعتماد على إستراتيجية تنمية جهوية تؤدي إلى القضاء على الفوارق الجهوية، وتنمي العالم القروي وتوسع دور الجماعات المحلية لخلق ظروف موضوعية للتنمية الجهوية المتوازنة.

لذا يجب أن تعمل الجهات على إعداد مخططاتها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل يؤدي إلى تحقيق تنمية سريعة ورفع التحدي الراهن لتأهيل الاقتصاد وتحقيق الاندماج، ويجب أن تكون هذه المخططات الجهوية متكاملة مع المخطط الوطني عن طريق تنسيق مخططاتها مع التخطيط الوطني حتى يكون عملها منسجما مع العمل الوطني، ويؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة المنشودة.¹²⁴

فالتخطيط الجهوي يقصد به وضع الخطوط العريضة للسياسة التنموية الجهوية التي تقوم على خلق مجموعة من المشاريع ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي التي تغطي المساحة الجغرافية للجهة في حدود الوسائل الخاصة الموضوعية رهن إشارتها، فالتخطيط الجهوي جاء لأجل سد النقص الذي يعانيه التخطيط المركزي الذي كان يمارس من فوق وعلى الورق لا من صميم الجهة وواقعها، فهو وسيلة للأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الترابية، القيم الثقافية والموارد المحلية، لكي يدمجها بشكل أفضل في الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية لذا ينبغي أن لا تتعارض وسائل ومقومات التنمية الجهوية مع الوسائل المعتمدة لتحقيق التنمية الوطنية، فالتنمية الجهوية جزء لا يتجزأ من التنمية الوطنية تغذيها وتتغذى منها على حد سواء، معنى هذا أن التنمية الجهوية تستوجب اعتبارات ومقومات أخرى غير التقليل من حدة الفوارق الاجتماعية (الجهوية)، فالجهة تؤثر بشكل أو بآخر في رسم

124 - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 299.

السياسة التنموية وإعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية وتلعب دورا حاسما في تنفيذ هذه الخطط وبالتالي تحقيق أهدافها التنموية.

فالتخطيط يعد أداة وأسلوب عقلائي لتدبير شؤون الجهة ويعد أحد المكتسبات الكبرى للامركزية إذ من أهم اختصاصات المجلس الجهوي إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني وفي حدود الوسائل والإمكانات المتاحة للجهة والموضوعة رهن إشارتها، ويحيل المجلس الجهوي هذا المخطط إلى المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط قصد الموافقة عليه، ونظرا لدور التخطيط الجهوي في التنمية فقد حظي بأهمية كبرى من لدن المشرع المغربي إذ خص لجنة التخطيط وإعداد التراب دون باقي اللجان الجهوية الست الدائمة باهتمام متميز نظرا لما يكتسبه التخطيط وإعداد التراب من أهمية بالغة في تفعيل الدور التنموي للجهة حيث أوكل رئاستها- كما سبقت الإشارة - إلى رئيس المجلس الجهوي بحضور عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة ورؤساء المصالح الخارجية التابعين للنفوذ الترابي للجهة.¹²⁵

لكن لضمان مخطط اقتصادي واجتماعي عقلائي وواقعي يحقق الأهداف المتوخاة منه يجب تشخيص واقع الجهة بمعنى التعرف بشكل حقيقي و دقيق على ما تزخر به من إمكانيات وثروات ومؤهلات اقتصادية واجتماعية وبشرية وبيئية وغيرها، والوقوف على المشكلات المطروحة و المعوقات التي تهم كل ميدان من ميادين الحياة وخاصة تلك التي تعتبر عقبات في طريق التنمية والاستثمار، كما أن الأمر يقتضي التعرف على حاجيات السكان في مختلف القطاعات الإنتاجية وغيرها وحاجيات المقاولات والفاعلين الاقتصاديين من أجل ضبطها في سلم الأولويات ثم دراستها وتمحيصها بشكل علمي، و ربما يتطلب هذا العمل الهام المتمثل في جمع المعلومات إيجاد مرصد جهوي يكون بمثابة بنك معطيات بالتعاون والشاركة مع كافة الهيئات والمؤسسات، ويمكن أن تلعب في هذا الخصوص الجامعات والمعاهد العلمية و المراكز الوطنية دورا كبيرا في المساعدة على توفير المعلومات

¹²⁵ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 89.

والمعطيات الضرورية للتخطيط فبدون التحكم في هذه المعطيات والتشخيص الفعلي لواقع الجهة لن تستطيع المجالس الجهوية اعتماد خطة تنموية واقعية وقابلة للتطبيق.¹²⁶

الفقرة الثانية: إعداد التراب والتنمية الجهوية.

يعتبر إعداد التراب ميدانا يعرف من الشساعة ما يجعل من الصعب اعتباره اختصاص جهاز معين أو هيئة بمفردها، فهو الميدان الذي تتقاطع فيه الاختصاصات وتتداخل فيه المهام لأنه وبكل بساطة شأن عام يهم الجميع، ومادة عمله ترتبط بالأرض التي تعتبر المجال الطبيعي لأي نشاط إنساني كيفما كان نوعه.¹²⁷

فالمشرع ووعيا منه بكون الجماعات المحلية دعامة أساسية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية أوكل لها مهمة إعداد التراب لضمان الشروط المثلى لبناء تصور مندمج ومتناسق للتنمية مرتكزا على أساس استغلال وتعبئة الطاقات المحلية، فقانون التنظيم الجهوي خص هذه الأخيرة من خلال المادة السادسة بصلاحيات اتخاذ التدابير الضامنة لتنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكاملة، من خلال العديد من الاختصاصات منها ما هو ذاتي ومنها ما هو منقول، فالفقرة الثانية تعطي للجهة بواسطة مجلسها الحق في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية وفي حدود الوسائل والإمكانات المتاحة لديها، أما الفقرة الثالثة من نفس المادة فهي تجعل المجلس الجهوي صاحب الاختصاص في إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا كذلك للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني كما يمكن للمجلس إبداء رأيه وتقديم اقتراحات فيما يخص السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير ووسائلها.

¹²⁶ - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية" مرجع سابق، ص 18.

¹²⁷ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 301.

لكن الملاحظ أن الأمور لا تسير في هذا الاتجاه على أرض الواقع فدور الجهات في إعداد التراب لا زال جد محدود، بسبب ضعف الإمكانيات الجهوية ووسائلها المادية والبشرية، وتعدد الأجهزة المتدخلة في ميدان التعمير وإعداد التراب وتفرغها خلال فترة إلحاق قطاع التعمير وإعداد التراب بوزارة الداخلية، فمن الأقسام الإقليمية للتعمير على صعيد العمالات والأقاليم والمفتشيات الجهوية للتعمير وإعداد التراب والوكالات الحضرية إلى رجال السلطة المحلية وأعوانها والمنتخبين الجماعيين، هذا إضافة إلى القيد الدستوري المتمثل في الفصل 102* الذي يعطي للعمال صلاحية تنسيق نشاط الإدارات والسهر على تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس الجهات والعمالات والأقاليم إضافة إلى اختصاصاته بموجب ظهير 15 فبراير 1977 كممثل لجلالة الملك ومندوب للحكومة و ما خوله له ظهير 16 أكتوبر 1993 من مهام التنسيق بين أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة، دون نسيان صفته كأعلى سلطة إدارية في نطاق العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه، و نتيجة لذلك فإليه وحده يرجع نجاح أو فشل أي مشروع تنموي محلي بما في ذلك المخططات المتعلقة بإعداد التراب الوطني.

فنجاح السياسة الوطنية لإعداد التراب كإطار ضروري لتحقيق التنمية المستدامة يتوقف أولاً على معرفة ما هي الاختيارات التي توجه المنظور الجديد لإعداد التراب¹²⁸ علماً أن السياسة السابقة باختياراتها لم تستطع معالجة الشروخ المتولدة عن الازدواجية - التي خلقها النظام الاستعماري- التي مست الاقتصاد والمجتمع والمجال والتي بسببها تراكمت تأخرات في عدة ميادين.

فلتدارك التأخر يقتضي مبدأ الفعالية أو النجاعة الاقتصادية تسريع وثيرة النمو والرفع من الأداءات الإجمالية للاقتصاد الوطني، هذه المسؤولية تتحملها السلطات العمومية حيث إن دورها هو العمل على مساعدة كل مجال ترابي ليبرز مؤهلاته و هذا يسري طبعا على جميع المجالات من أبسطها إلى أكثرها أهمية، إذ أننا ننطلق من مبدأ أنه لا وجود لمجالات

* - الفصل 102 من دستور 1996 و الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من دستور 2011.

¹²⁸ - **Mohamed brahimi**: « role de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire » REMALD , thèmes actuels n° 52 première édition 2006, p 121-122.

منعدمة القدرات حتى عندما تكون ظروفها صعبة جدا فالمطلوب هو تشخيص مؤهلات كل مجال و ملائمة المشاريع مع خصوصياته، فمن واجب الدولة أن تساعد الوحدات الترابية على تثمين عناصرها الإيجابية و إبراز مؤهلاتها التنموية بأفضل وجه بدءا بالموارد البشرية مرورا بالتجهيزات التحتية و المرافق انتهاء بالموارد الطبيعية.¹²⁹

الفرع الثاني: إسهام الجهة في معالجة بعض المشاكل الاجتماعية.

أصبحت الجهوية تشكل البعد الإستراتيجي للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و للإقلاع السوسيواقتصادي بصفة عامة، ذلك أن السياسات الاجتماعية المعاصرة أصبحت تعتمد أكثر من أي وقت مضى على التنظيم الجهوي باعتباره الإطار الأمثل لكل إستراتيجية تنموية وكذا لكل تخطيط اقتصادي و اجتماعي شامل، انطلاقا من أن الجهة هي الفضاء الذي لا بد منه لتنسيق برامج التنمية و الذي ليس بمقدور لا الدولة و لا الجماعات المحلية الأخرى القيام به.¹³⁰

إن التنمية الاجتماعية مدخل بالغ الأهمية للوصول إلى تنمية محلية على جميع المستويات و الجهة ليست فقط إطارا قانونيا لتحقيق التنمية و إنما في نفس الوقت أداة لهذه التنمية وتقوم مشاركتها على أساس المسؤولية الملقاة على عاتق أعضاء المجلس و على أساس الشعور بالمسؤولية الاجتماعية التي من خلالها يساهمون بشكل كبير في تحسين وضعية السكان و جعلهم ينخرطون بكل جدية في تحقيق التنمية الشاملة.¹³¹

وتتوزع المجالات الاجتماعية للجهة على عدة محاور لها ارتباط بالتنمية البشرية ومحاربة الإقصاء والتهميش وتشجيع الاندماج، عن طريق مدخلات أساسية يتجلى أهمها في دعم التكوين المهني (الفقرة الأولى) والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل في إطار التوجهات المعتمدة على الصعيد الوطني (الفقرة الثانية).

¹²⁹ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 246.

¹³⁰ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة"، الطبعة الأولى 2011، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص 46.

¹³¹ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 94.

الفقرة الأولى: دور الجهة في ميدان التكوين المهني.

يرمي الإهتمام بالتكوين المهني جهويا إلى تحديد الحاجيات فيما يخص اليد العاملة المؤهلة و المكونة في مختلف قطاعات الشغل، وإقامتها بناءا على نتائج الدراسات التي أنجزت في عين المكان على مستوى كل جهة لتلائم نظام التكوين المهني مع سوق العمل و الاقتصاد الترابي عبر توسيع نطاق التكوين المهني و استكمال التكوين و تطوير أساليب الإرشاد والتوعية للفلاحين، وتكييف هذه العمليات مع الخصوصيات الجهوية والقطاعية،¹³² ويتطلب انجاز لا مركزية التكوين المهني مهارة في إعداد البرامج على المستوى الجهوي ووسائل تعمل على التقسيم المنتظم لسياسة التكوين المتخذة عبر وضع مخطط اجتماعي شامل و طموح يتناول أهم التدخلات المقبلة في شتى المجالات، ومنها على الخصوص:

*التعليم العالي و الثقافة و التخطيط لإنشاء جامعات مع تحديد عددها و نوعها تبعا لحاجيات ساكنة الجهة.

*إنشاء أحياء جامعية لاستيعاب الطلبة المسجلين في الجامعة أو الجامعات المقامة.

*إنشاء مراكز ثقافية ضرورية بما فيها: المكتبات ، المكتبات الوسائطية، المسارح و ذلك بناءا على إحصائيات مضبوطة تحدد الحاجيات حاليا و مستقبلا¹³³ و في هذا الصدد يتعين العمل على أساس مخططات محكمة، و في إطار من الشراكة بين مصالح الدولة من جهة والجماعات المحلية و الغرف المهنية و الجمعيات من جهة ثانية.

إن نسبة التمدرس بالجهات تعكس بشكل كبير الاختلالات المجالية و تظل دون المستوى المطلوب خاصة إذا نظرنا إلى نسبة الفتيات المستفيدات من التمدرس في العالم القروي فأكثر من 80% بجهة تازة- الحسيمة- تاونات- و جهة سوس ماسة درعة لم يلتحقن بالصف الدراسي، كما أن ثمان جهات (8) من أصل ستة عشر (16) تتجاوز بها نسبة الأمية 70% عند الفتيات.

¹³² - حجيبة زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 96.

¹³³ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكمة الترابية و التنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 52.

ومن المثير للانتباه أن بعض الجهات تنعدم بها مؤسسات التعليم العالي، حيث نجد أن جهتين جنوبيتين (جهة كلميم واد نون - جهة الداخلة واد الذهب) و جهة تازة- الحسيمة - تاوانات لا يتوفرون على أية مؤسسة جامعية أو معهد عالي، كما أن المعاهد العليا التقنية تتواجد فقط بثلاث جهات،* و بالنسبة للتعليم التقني فإن الخصائص يبدو واضحا و نسبة الاستفادة من التكوين المهني تبدو متفاوتة ما بين الجهات، حيث أن جهة الدار البيضاء الكبرى تستحوذ على الحصة الكبرى من حيث عدد مؤسسات التكوين (531 مؤسسة و38582 متدربا) في حين ينخفض العدد بجهات أخرى وهو ما ينعكس على العديد من الفئات العاطلة التي هي في أمس الحاجة إلى التكوين من أجل تسهيل عملية الاندماج في سوق الشغل.¹³⁴

و قد دفعت هذه الوضعية الحكومة إلى إتباع منهجية جديدة تتمثل في لامركزية إحداث الجامعات و الأكاديميات الجهوية للتعليم و إحداث مراكز جهوية للبحث العلمي في إطار خلق مجتمع المعرفة الجهوي، ذلك أن الهوية الخاصة بكل جهة تتجلى من خلال ما تزرخ به من مآثر و آثار و تراث ثقافي و حضاري يعطيها بعدها الثقافي والحضاري المتميز مما يؤهل الجهة لأن تكون حاضنة لهذا الموروث الهام و استثماره سواء من أجل التعريف بالمؤهلات التي تزرخ بها أو من أجل جلب الاستثمارات في مختلف المجالات خاصة في المجالين السياحي و الصناعي زيادة على المهرجانات الموسمية التي تنظم تحت إشراف الجهة والتي تعكس الوجه الحقيقي لمؤهلاتها الخفية.

وإذا كان الاهتمام بالشأن المحلي مجالا لطرح قضايا التنمية أمام تزايد المشاكل ذات الطبيعة الاجتماعية، فإن ذلك يستوجب تدعيم شروط التنظيم و التسيير و إصلاح نظم وهياكل التكوين بتوسيع الطاقة الاستيعابية للقطاع و تحسين جودته قصد ملائمة مع متطلبات سوق الشغل، و إدخال تعديل على مستوى التفكير في أفق الوصول إلى جهات قوية تضمن الجودة في الخدمات، ومحو الفوارق وعدم التوازن بين الجهات بإيقاف نزيف هجرة السكان القرويين و إدماجهم في أوساطهم.

*- الدار البيضاء إحدى عشر (11) سوس ماسة درعة ثلاثة (3) و جهة طنجة تطوان معهدين.
¹³⁴- محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، جهة فاس- بولمان نموذجاً"، مرجع سابق، ص 52.

الفقرة الأولى: دور الجهة في ميدان التشغيل.

إن من بين الأهداف التي جاء بها التنظيم الجهوي دعم اللامركزية و حشد جميع الطاقات و الإمكانيات المختلفة للنهوض بتنمية الجهة في إطار البرنامج الوطني الشامل وخلق المنافسة البناءة في سبيل التنمية الجهوية المندمجة اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا.¹³⁵ فالجهة تلعب دورين أساسيين هما: أولا تنشيط الحركة الاقتصادية على الصعيد الوطني، وثانيا الدفع بالتنمية الاجتماعية على الصعيد الجهوي، و يبرز هذا الدور بشكل أساسي عند إدماج الجهة في النسيج الاقتصادي ضمن المفهوم التشاركي للحياة الاقتصادية حيث يشكل النموذج الأمثل لتأمين الحركية و التمازج الضروريين لتدبير الشأن العام، و من خلال هذا الدور أكيد أن أهمية الجهة لا يمكن أن تشكل بديلا لدور الدولة و لا لأجهزة عدم التمرکز الإداري و لكن ستكون مكملة و مدعمة لهما باعتبارها فضاءا تدبيريا يتمثل هدفها في تدبير الشأن العام بأسلوب جديد و بفعالية أكبر.

لذا على الجهة أن تنهيا لتصبح فضاءا لدعم و خلق التشغيل عن طريق جلب الاستثمارات و تأسيس دعائم اقتصاد جهوي متين و لن يتحقق ذلك إلا عن طريق القيام بمبادرات توحد بين جهود الجهة و جهود السلطات الإدارية في إطار مقارنة تنمية قوامها التنسيق والتكامل بين وسائل الإنتاج الطبيعية و المادية و البشرية و التقنية المتواجدة بالجهة مما يؤهلها لتكون فضاءا للتشغيل و محاربة البطالة.¹³⁶

فأمام المشاكل العويصة المرتبطة بالبطالة يمكن للامركزية الجهوية أن تعطي حولا متعددة و ملائمة مع وضعياتها الخاصة، فالسياسات المحلية تشكل بصفة عامة مكملا أساسيا لإنعاش سياسات التشغيل على المستوى الوطني لأن المناشير القرارات و المراسيم لا يمكن لوحدها أن تحل المشكل، لهذا من الضروري وضع الثقة في السلطات المحلية الأكثر قربا من الواقع المحلي، فتدبير الشغل على المستوى المحلي يمكن أن يضاعف من المجهودات للحد من البطالة.

¹³⁵ - حجيبة زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق ص 95.

¹³⁶ - عبد العزيز أشرقي: "الجهة الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 48.

فقد نص قانون الجهة على قيامها بالمبادرات اللازمة لإنعاش التشغيل في إطار التوجهات المعتمدة على الصعيد الوطني، لأن التصور الحقيقي للجهوية ينطلق من التمكن بنوع من الاستقلال على مستوى القرار و السماح بالتقرير في مصير الجهة بوضع مخطط أو مخططات اقتصادية تنبني على إمكانياتها و خصوصياتها، فمن خلال السياسة الجهوية يمكن أن يكون للجهة دور حقيقي في ميدان التشغيل،¹³⁷ وهكذا فقد أنيطت بالجهة عدة مسؤوليات إما بشكل مباشر من خلال مشاركتها إلى جانب فاعلين آخرين في التنمية أو بصورة غير مباشرة عن طريق عمليات التشجيع و توفير الظروف الملائمة للإستثمار- سواء الوطني أو الأجنبي- عن طريق إقامة و تنظيم مناطق صناعية و مناطق للأنشطة الاقتصادية، و بهذا الصدد يمكنها تقديم المعلومات إلى المستثمر بخصوص مؤهلات وإمكانيات الجهة و فرص الإستثمار بها و مدى توافر اليد العاملة المؤهلة و برامج التكوين والبنيات التحتية و الموارد الطبيعية المتوفرة بالجهة.

إن مهمة استقطاب الاستثمارات الخاصة الوطنية و الأجنبية حالياً بالنسبة للجهة، أصبحت شيئاً ما سهلة مع أساليب الخصوصية التي أقيمت من أجل تعزيز الجهوية و إتاحة الفرصة للاقتصاد المغربي للانفتاح على الاقتصاد العالمي، و بالتالي يمكن أن يساهم دور الجهة في الرفع من المستوى الاجتماعي و الوصول إلى تنمية محلية على جميع المستويات كصورة من صور التغير الحضاري و الانتقال من نمط قائم للحياة إلى نمط أفضل، إلا أن فعالية مساهمة الجهة في حل معضلة البطالة رهين كذلك بالتدابير الداعمية للإقتصاد الجهوي لأجل الوصول إلى نمو اقتصادي و اجتماعي متكامل.

المطلب الثاني: التدابير الداعمية للإقتصاد الجهوي.

إن محدودية اللامركزية في المرحلة الراهنة على ضوء قانون 96-47 تفرض تضافر الجهود بين مختلف الفعاليات الإدارية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكسب رهان التنمية الجهوية و القضاء على الفوارق و التباينات الجهوية لتوفير شروط النمو الاقتصادي و الاجتماعي بشكل متوازن بمختلف مناطق المملكة.

¹³⁷ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص94.

و هنا يبرز دور الدولة بشكل ملح من خلال تحفيزها للعمل الجهوي عبر إدماج البعد المجالي في الإستراتيجية التنموية الشاملة، ولن يتأتى لها ذلك إلا بهيكلية المجال الجهوي في إطار سياسة إعداد و تهيئة تراب الجهة، مع ما يتناسب و تحقيق توزيع فعال للأنشطة الاقتصادية من جهة و هيكلية المجال الحضري و المجال القروي للوقوف على واقع البنية التحتية و معطيات الواقع الجهوي من جهة ثانية.¹³⁸

إننا لا نقصد بتدخل الدولة ذلك التدخل المباشر المفروض من المركز، بل ينبني تصورنا هذا على أساس تطبيق حقيقي لسياساتي اللامركزية و عدم التركيز على أساس نوع من التكامل و التوازن لتحقيق سياسة تنموية منسجمة و مندمجة في إطار تعايش حقيقي لكسب رهان التنمية الجهوية بحيث تقوم السلطة المركزية برسم السياسة العامة من خلال وظيفة الضبط السياسي و الإداري و بواسطة ميكانيزمات مراقبة لا تعيق مسار التنمية بل على العكس تعمل على تحفيز و إنعاش المجهودات المبذولة في إطار انسجام حكومي على المستوى الأفقي لتوسيع و تفعيل الإستثمارات الوطنية و الأجنبية و نزع عراقيل العملية الإستثمارية حيث ستتولى المراكز الجهوية للإستثمار مهمة تبسيط المساطر و تفعيل التدابير الموجهة بناء على تصور واضح و شامل (الفرع الأول) و مستوى عمودي بتحقيق تواصل و اتصال حقيقي و فعال بين المركز و مختلف المستويات الترابية المهنية القطاعية لنقل مشاكلها إلى المسؤولين المعنيين و إيجاد حلول تشاركية لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المراكز الجهوية للإستثمار.

ترتبط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لأي بلد ارتباطا وثيقا بمدى الجهود المبذولة على مختلف المستويات لتنشيط مجالات الإستثمار، خاصة في ظل راهنية احتدام المنافسة بين الاقتصاديات المختلفة المتقدمة منها و النامية، و اشتداد المزاحمة فيما بين التكتلات والكيانات الاقتصادية - الجهوية - المتنامية، لذا عملت مختلف الدول و خاصة النامية منها على بذل جهود كبرى لتحسين مناخها الاستثماري بالشكل الذي يفي بتطلعاتها، قصد الرفع من وثيرة استقطابها للإستثمارات الوطنية و الأجنبية الخاصة و تشجيعها للنفقات

¹³⁸ - الشريف الغويوبي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 389.

الإستثمارية و ذلك بنهجها لسياسات استثمارية مختلفة ضمن السياسة الاقتصادية العامة، حيث تأتي سياسة الاستثمار مع إنعاش التشغيل في مقدمة و أولوية برامج كل الحكومات وخاصة تلك التي تشكو من نقص الادخار الوطني.¹³⁹

ونظرا لأهمية الاستثمار باعتباره وسيلة لتحقيق تنمية اقتصادية و اجتماعية عقلانية وحقيقية، و أداة ناجعة للاندماج في الاقتصاد العالمي، سارع المغرب في الآونة الأخيرة إلى إدخال إصلاحات نوعية على أنظمتها و الإسراع باتخاذ تدابير ملائمة لإنعاش الإستثمار، وذلك عبر خروج مؤسسة المخاطب الوحيد* إلى الوجود لاستقبال المستثمرين و التسريع من وثيرة حصولهم على الرخص لمباشرة مشاريعهم و ذلك بآليات عمل كفيلة بتوسيع مجال تبسيط الإجراءات الإدارية و محاربة النمطية و الشكلية و بطئ المساطر و تطهير المسالك من كل الشوائب و تحقيق السرعة المطلوبة في إنجاز العمليات الإدارية في المجال الاستثماري (الفقرة الأولى) لكن بعد مرور فترة على الإنشاء، يبدوا التساؤل مشروعا حول مدى تحقيق ديناميكية المراكز الجهوية للاستثمار و باقي تدابير تفعيلها إنعاشا على مستوى الاستثمار خاصة إذا ما اعتبرت الجهوية معادلة للديمقراطية المحلية و لتغيير الذهنيات المشتتة إذ كل استثمار يعني خلق ثروة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آليات العمل و الإشتغال .

تعتبر المراكز الجهوية للإستثمار مرافق للدولة يتم إنشاؤها بقرارات مشتركة لوزير الداخلية و المالية و التجارة و الصناعة بناءا على اقتراح من والي الجهة المعنية، وتسير بطريقة مستقلة بهدف الحد من الطابع الصارم الذي يغلب على تعامل الإدارة مع ملفات المستثمرين، حيث تم التأكيد على أولوية الدور الاقتصادي الذي ينبغي أن تلعبه، الشيء الذي جعل المسألة الاقتصادية تأخذ مكانا مهيما في مجال القرار السياسي.

¹³⁹- رجاء التازي: " المراكز الجهوية للإستثمار أداة لبلورة سياسة القرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52 السنة 2006 ص57.

* - المقصود هنا المراكز الجهوية للإستثمار.

ويشرف على المركز تحت سلطة الوالي موظف سامي من رتبة مدير للإدارات المركزية معين من طرف جلالة الملك ضماناً لاستقلاليتهم، و يهتم بتنشيط و تسيير لجنة من المندوبين الجهويين للإدارات المعنية بالاستثمار و من السلطات المحلية للمساعدة على تفعيل نشاط اللجنة الجهوية التي تضم مجموعة من الأطر ذات الاختصاص الإداري و القانوني المتنوع في الميادين و المجالات القانونية المتعلقة بالاستثمار و الاقتصاد الجهوي و المحلي،¹⁴⁰ ويساعد مدير المركز في ممارسة مهامه موظفون خاضعون لنظام أساسي خاص بهم.

ونظرا لكون المراكز الجهوية للإستثمار المخاطب الوحيد فقد جهزت ببنك للمعلومات لوضعها رهن إشارة الجهات المعنية والمستثمرين، كما يحرص المركز على توفير الظروف الملائمة لمسايرة ركب التطور العالمي و اقتراح الحلول الملائمة للقطاعات المتأثرة و ذلك لإعداد المغرب للدخول في غمار المنافسة و منحه قطاعا خاصا وطنيا يتوفر على كل مقومات النجاح مما سيعطي ديناميكية جديدة من شأنها تهئئ الشروط الموضوعاتية للانتشار المجالي و التوزيع الجغرافي للإستثمارو تحقيق التنمية المستدامة خصوصا و أن المغرب يتوفر على طاقات و قدرات مهمة ينبغي استثمارها بشكل أفضل من أجل بناء متين لمغرب قوي اقتصاديا و متوازن مجاليا و مستقر اجتماعيا.

وتتولى المراكز الجهوية للإستثمار نوعين من المهام انطلاقا من شباكين، يتعلق الأول بالمساعدة على إحداث المقاولات، بينما يختص الثاني بمساعدة المستثمر.

* فالشباك الأول يعتبر المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في خلق المقولة كيفما كان حجمها و يضع رهن إشارتهم مطبوع خاص موحد يتضمن كل المعلومات القانونية و الضرورية لإحداث أي مقولة، و بالتالي يقوم بإنجاز كافة الإجراءات اللازمة للحصول على الوثائق و الشهادات من طرف الإدارات المعنية و التي تقتضيها التشريعات داخل أجل يحدده الوالي و ذلك عبر ثلاث مراحل:

- المرحلة الأولى: تجميع الإدارات المعنية بإحداث المقاولات مع تحديد مدة زمنية أقصاها أسبوع واحد للقيام بجميع الإجراءات المتعلقة بإحداث المقولة.

¹⁴⁰ - رجاء التازي: "المراكز الجهوية للإستثمار أداة لبلورة سياسة القرب"، مرجع سابق، ص 71.

- المرحلة الثانية: القيام بجميع الإجراءات المتعلقة بإحداث المقولة.

- المرحلة الثالثة: اعتماد رقم استدلالي موحد لجميع الإدارات.

* أما الشباك الثاني : وهو شباك مساعدة المستثمرين فيتولى العاملون به تزويد المستثمرين بالمعلومات الضرورية و دراسة كافة طلبات الترخيص الإداري أو تحضير الوثائق الإدارية لإنجاز مشاريعهم و يتولى والي الجهة تسليم التراخيص و توقيع القرارات الإدارية بالنسبة للمشاريع المقدرة بأقل من (200) مئتي مليون سنتيم، أما بالنسبة للمشاريع التي تفوق هذا المبلغ فيتم توجيهها إلى السلطة الحكومية المختصة من أجل المصادقة و التوقيع عليها من لدن الأطراف المتعاقدة و يقوم الوالي في حدود اختصاصه بإعداد و تنفيذ الاتفاقية التي يتكلف بتنفيذها.¹⁴¹

كما يتكون المركز من قسم لحماية و إنعاش الاستثمار الذي يتعلق بالتفكير في القطاعات الواعدة و الإصلاحات التي تتطلبها و تهئى و وضع الإجراءات لتحسين جاذبية الجهة للمشاريع الاستثمارية و مساعدة المقاولات الموجودة في حالة صعوبة، و تعتبر المهام المنوطة بمدراء المراكز الجهوية للاستثمار و الموظفين العاملين بها ذات أهمية بالغة، بحيث يتوقف عليها نجاح أو فشل المركز في إنعاش الإستثمار الجهوي، و لهذا ينبغي مراعاة الكفاءة و التكوين العالي و الإلمام بكل المشاكل المرتبطة بالإستثمار على صعيد الجهة.

ومن أجل تدعيم أكبر لمناخ الإستثمار تم إصدار مجموعة من القوانين* والعمل على إدماج عمل الجماعات المحلية في التدبير اللامتمركز للاستثمار، باعتبارها شريكا في صياغة إستراتيجية التنمية كما أنها الوحيدة المؤهلة للكشف عن المطالب الاجتماعية و المشاكل الحقيقية التي يعاني منها النظام الاقتصادي المحلي و المستثمر بصفة خاصة.

¹⁴¹ - رجاء التازي: "المراكز الجهوية للاستثمار، أداة لبلورة سياسة القرب"، مرجع سابق، ص 66.

* - هذه القوانين هي قانون الشركات ، مدونة التجارة، مدونة الشغل...

الفقرة الثانية: حصيلة المراكز الجهوية للاستثمار: قراءة أولية.

يجمع المتدخلون الاقتصاديون على أن الإستثمار هو الرافعة الضرورية لكل نمو، لذا اتجهت المراكز الجهوية للاستثمار في إطار توسيع و تفعيل الإستثمارات الوطنية والأجنبية في المغرب نحو نزع عراقيل العملية الاستثمارية عن طريق إيجاد الوسائل الفعالة لضمان التشجيع و التوزيع المتكافئ ، لكن نتائجها كانت جد متواضعة إذ لم يتم تجاوز هذه الاختلالات بل ضلت مستمرة حيث بقي الإهتمام موجه بشكل كبير نحو جهات دون أخرى وذلك بالنظر إلى ما تتوفر عليه هذه المناطق من تجهيزات أساسية تساعد على استقبال جل الاستثمارات العمومية، و نفس الشيء يمكن أن يقال عن القطاع الخاص حيث ظلت الاستثمارات مركزة على الشريط الساحلي بين القنيطرة و الدار البيضاء.¹⁴²

ورغم الجهود و التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص للإستثمار في المناطق الأكثر فقرا، فقد بقي الوضع على ما هو عليه لأن الإستثمار يقوم أساسا على حسابات مالية و اقتصادية دقيقة توازن بين كلفة المشروع و الإنجازات التي سيحققها و هو ما يسمى في الاقتصاد بجدوى المشروع.

فالمستثمر لا يقدم على أي مجال من المجالات إلا بعد الدراسة الميدانية للمشروع من مختلف جوانبه الاقتصادية، و إذا ما تبين له جدواه و مردوديته فإنه يبدي استعدادا للإستثمار، إلا أنه لا يقرر بصفة نهائية إلا إذا قام إلى جانب الدراسة الاقتصادية و المالية المحضة بدراسة أخرى تُدْخِلُ في عين الاعتبار مجموعة من العوامل تهم المكان المستثمر فيه، ففي الدولة الواحدة يفاضل المستثمر بين مدينة و أخرى و إقليم و آخر، أي أن اختيار المكان يكون بناءا على معطيات تتعلق بمجموعة من الجوانب السياسية و الاجتماعية والإدارية الاقتصادية، مما أدى إلى تفاقم الاختلالات خاصة في ظل فترات زمنية سابقة ظل هاجس الدولة هو الرفع من الدخل الإجمالي و تحقيق التوازن المالي دون الإهتمام بتحقيق التكافؤ في توزيع الإستثمارات الاقتصادية على مستوى كل جهات المملكة.

¹⁴² - رجاء التازي: "المراكز الجهوية للاستثمار أداة لبلورة سياسة القرب"، مرجع سابق، ص 79.

إن غياب توزيع عادل للإستثمارات الاقتصادية يساهم في خلق وضعية اللاتوازن على عدة أصعدة، فإذا أخذنا بعض المؤشرات الاجتماعية كمعدل الأمية، نسبة البطالة، نسبة التمدرس، الارتباط بشبكة الماء و الكهرباء ... يلاحظ وجود فوارق و اختلافات بين الجهات و في إطار الجهة الواحدة بين المجالين القروي و الحضري، و هذه الفوارق موجودة في كل الجهات سواء تلك التي استفادت اقتصاديا أو تلك التي لم تتل نفس الأهمية و هذا ما يجعل حصيلة بعض المراكز لا تعكس بالفعل إمكانيات و مؤهلات الجهة.

لكن لا ينبغي الإتكال و اعتبار المراكز الجهوية للاستثمار وصفة سحرية لحل معظم عوائق الاستثمار بل يتطلب الأمر مجموعة من الآليات لإدراج الاستثمار الجهوي في إطار سياسة اقتصادية شاملة حيث لا ينبغي فصل السياسة الاستثمارية المحلية عن السياسة الاقتصادية العامة، مما يفرض الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المميزة لكل جهة، خاصة وأن الشباك الوحيد ليس المؤسسة الكفيلة وحدها بإيجاد حلول شاملة لمشاكل المستثمرين، بل يبقى مجرد إجراء تقني يجب أن يتم في سياق سياسة اقتصادية تأخذ بعين الاعتبار كل العناصر المؤثرة في الاقتصاد الوطني الرشوة، الفساد، البيروقراطية التسبب، القضاء، كما وجب إصلاح النظام الضريبي الوطني و ذلك بمراجعة المعدلات المطبقة على الإستثمار في الضريبة العامة على الدخل أو الضريبة على الشركات شريطة توسيع الوعاء الضريبي بإدماج الشركات التي تنهرب أو تتخلص من أداء الضريبة و تحسين بعض بنود ميثاق الإستثمار أو حتى إعادة النظر فيه ككل، و إعادة بناء الإطار المؤسسي لما يتلاءم مع التوجيهات الجديدة للسياسة الاستثمارية.¹⁴³

ويبقى حل الإشكال رهين بالإرادة السياسية لمختلف الفاعلين السياسيين و الاقتصاديين، فالمسؤولية بالدرجة الأولى مسؤولية الدولة، لأنها و إن كانت تريد تشجيع الإستثمار عليها أن تستثمر في مختلف العوامل المؤثرة في قرار المستثمر و منها العنصر البشري، كما أن السلطة السياسية لابد لها من العمل بتشاور و تنسيق مع جميع الفاعلين بشكل بناء و عميق وتشاركي لحل جميع المشاكل العالقة و خلق فضاء يلائم المقولة، فانتماء هذه الأخيرة

¹⁴³ - رجاء التازي: "المراكز الجهوية للإستثمار أداة لبلورة سياسة القرب"، مرجع سابق، ص72.

لغرف التجارة و الصناعة ذو طابع شكلي و ليس له ارتباط ببنية المقولة و تطوير الإنتاج لذا وجب تطوير الغرف لمساندة المراكز الجهوية للإستثمار.

الفرع الثاني: وكالات التنمية الجهوية.

إذا كان الدافع إلى خلق الجهات هو قدرتها على توفير إطار أمثل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بواسطة وضع مستويات معبرة تضمن ليونة المساطر و القرب من السكان من حيث التمثيلية و التدبير و كذا القابلية لإبراز الطاقات الكامنة و إمكانيات التوظيف الملائم للموارد الطبيعية و البشرية¹⁴⁴...، فإن وضعية بعض المناطق تفرض تدخلا مكثفا للسلطات المركزية لدعم العمل الذي تقوم به الجماعات المحلية عن طريق إيجاد نوع من التنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين و الخواص في الجهة لتحقيق انسجام في التدخلات من خلال مشاريع تنموية يشترك فيها جميع الفاعلين في المنطقة، و لهذه الغاية فإن إضفاء الطابع المؤسساتي على عملية التنسيق من خلال إحداث بنيات مختصة متمثلة في وكالات التنمية يعد من بين الحلول التي لجأ إليها المغرب منذ التسعينات إدراكا منه لأهمية التنمية الداخلية للمناطق التي تعرف تأخرا بينا عن مستوى متوسط التنمية الوطنية لاعتبارات متعددة متداخلة و مختلفة، فما هو النظام القانوني الذي منحه المشرع لهذه الوكالات للقيام بمهامها (الفقرة الأولى) و ما هي طبيعة الأدوار و الأهداف التي تقوم بها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: طبيعة النظام القانوني لوكالات التنمية الجهوية.

إدراكا منه لإضفاء طابع الاستدامة على السياسات المحلية المعتمدة عمد المغرب إلى إحداث وكالات جهوية للتنمية، تخضع كل واحدة منها لنظام المؤسسة العمومية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تخضع لوصاية الوزير الأول - رئيس الحكومة حاليا- و يشمل مجال تدخلها كافة الجماعات الحضرية و القروية الداخلة في دائرة نفوذ العمالات و الأقاليم المكونة للمجال الترابي الذي تستهدفه، فعلى الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في التنمية الجهوية، فقد أصبحت تلجأ بشكل متزايد إلى المؤسسات

¹⁴⁴ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية و وسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 111.

العمومية التي تقوم بإنجاز جزء كبير من الاستثمارات العمومية و تشارك في تحقيق أهداف السياسات العمومية، كما أصبحت - الدولة- تتبنى أيضا مقاربة أكثر تشاركية من خلال برامج وطنية يساهم فيها كل من الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية و الفاعلين العموميين و الخواص،¹⁴⁵ و يعتبر النطاق الجغرافي لمجال عمل هذه الوكالات جد شاسع و يغطي مناطق تجمع بين عدة جهات من المغرب، فوكالة تنمية أقاليم الجنوب تضم حوالي 58% من التراب الوطني و يغطي نشاطها كافة جهات الجنوب جهة كلميم السمارة و جهة العيون بوجدور- الساقية الحمراء و جهة وادي الذهب الكويرة، أما وكالة تنمية أقاليم الشمال التي تعتبر أقدم هذه الوكالات حيث أحدثت سنة 1996 فتتولى مسؤولية جهتين هما: جهة طنجة تطوان و جهة تازة الحسيمة تاونات، فيما تقتصر وكالة تنمية الأقاليم الشرقية على جهة واحدة هي الجهة الشرقية.

أما أجهزة تسيير هذه الوكالات فيوجد على رأسها المجلس الإداري و هو جهاز يتمتع بجميع السلط و الصلاحيات اللازمة لإدارة الوكالة كتحديد إستراتيجية العمل و حصر الميزانية و بيان و تحديد شروط إبرام الصفقات و وضع النظام القانوني للمستخدمين، ويتألف المجلس الإداري من ممثلي بعض الوزارات تحت رئاسة الوزير الأول و يمكنه أن يدعوا للمشاركة في أعماله بصفة استشارية رؤساء مجالس العمالات و الأقاليم الداخلة في دائرة نفوذ الوكالة، كما يمكنه استدعاء كل شخص ذاتي أو معنوي عاما أو خاصا يرى فائدة في مشاركته و يعقد المجلس دورتين عاديتين في السنة و يمكنه الإجتماع في دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من الوزير الأول.¹⁴⁶

لكن بعد القيام بمقارنة بين المهام التنموية الكبيرة الملقاة على عاتق هذه الوكالات وتركيبية مجالسها الإدارية تظهر الضرورة الملحة لإعادة النظر في تركيبية هذه المجالس لتضم رؤساء الجهات الداخلة في دائرة نفوذ الوكالة و أن يكون لهؤلاء صوت تقريرى و ليس فقط استشاري، لتمكينهم من الدفاع عن آراء السكان الذين يمثلونهم حتى لا تبقى وجهة نظر التقنيين و الإداريين هي المسيطرة في تحديد أولويات الوكالات و مشاريعها التنموية،

145 - اللجنة الاستشارية للجهوية: " الكتاب الثالث ، دراسة عن الجهوية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية"، ص 72.

146 - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية و وسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 112.

و يجب أن لا تقتصر العضوية على رؤساء الجهات بل يجب أن تشمل أيضا رؤساء الجماعات الحضرية و القروية و لو بكيفية دورية و ذلك حتى يغلب الطابع اللامركزي على توجهات الوكالة و حتى يكون هناك ارتباط وثيق بين سكان هذه المناطق و الوكالة و يتم إدماج هذه الأخيرة في البنية السوسيواقتصادية لهذه المناطق.

من جهة أخرى يجب الإرتقاء بمستوى التنسيق بين الوكالات و المجالس الجهوية وغيرها من المجالس المحلية الأخرى، على مستوى المشاريع التي تنوي الوكالة إنجازها وذلك حتى تعمل هذه المجالس على أخذها بعين الاعتبار عند وضع برامجها، خاصة مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للجهة و التصميم الجهوي لتهيئة التراب حتى يكون هناك انسجام و تكامل بين هذه المخططات يساهم في تحقيق الأهداف و الغايات المرجوة.

كما يجب إيجاد آليات واضحة و وضع طريقة جديدة لتمويل المشاريع التي تُنجز بين الوكالات و الجهات خاصة أن الدولة تحول اعتمادات مالية مهمة إلى الوكالات تفوق في أحيان كثيرة ميزانية الجهات، فهل نجحت هذه الوكالات في التوظيف العقلاني و الرشيد لهذه الاعتمادات في النهوض بالأوضاع التنموية و تصحيح الاختلالات و تدارك التأخر الذي تعرفه هذه المناطق على مستوى المشاريع التنموية؟.

الفقرة الثانية: الأدوار والأهداف.

بصفقتها مؤسسات عمومية ذات أهداف تنموية تتولى وكالات التنمية الجهوية مهمة تحويل مناطقها إلى مجالات ترابية متطورة و قادرة على المنافسة و تحظى بجاذبية على الصعيدين الوطني و الدولي في إطار خصوصية المناطق المستهدفة، و لذلك نجد اختلاف في الأولويات التنموية بين الوكالات الثلاث، فوكالة تنمية أقاليم الشمال تتمثل مهمتها الأساسية في ضمان تنمية و تأهيل هذه الأقاليم و لعب دور المنسق و المنشط المؤسستي، أما وكالة تنمية أقاليم الجنوب فتتمثل مهامها في دراسة و اقتراح استراتيجيات تنموية و كذا تنسيق جهود مختلف الوزارات و البحث عن التمويلات الضرورية، في حين تتمثل المهمة

الرئيسية لوكالة الجهة الشرقية في تقديم الدعم و المساعدة للفاعلين الوطنيين والمحليين من أجل تنفيذ البرامج التنموية للجهة،¹⁴⁷ هذا إضافة إلى الإختصاصات الهامة و الكثيرة الأخرى التي تشترك فيها جل الوكالات حيث يستفاد من مواد القوانين المؤسسة لها أنها تتولى.¹⁴⁸

- دراسة و اقتراح - على السلطات المختصة- برامج اقتصادية و اجتماعية متكاملة مبنية على إستراتيجية عامة تهدف إلى تحقيق الإنعاش.

- أن تدرس و تقترح المشاريع النوعية الكفيلة بإنعاش و تنمية الاقتصاد و القطاعات الاجتماعية بالأقاليم و العمالات المعنية و تقترحها على الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام مغربية كانت أو أجنبية و على الشركات و غيرها من الأشخاص الخاضعة للقانون الخاص.

- أن تبحث عن وسائل التمويل اللازمة لتنفيذ البرامج و المشاريع المشار إليها أعلاه و أن تساهم في هذا التمويل.

- أن تقوم لحساب الدولة بتتبع تنفيذ البرامج الاقتصادية و الاجتماعية المتكاملة و الأعمال المتعلقة بتحقيق السياسات القطاعية للإنعاش و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في المنطقة المعنية.

و يجوز للوكالة أن تساهم ضمن حدود الوسائل المالية المتوفرة لديها في تهيئة و تجهيز المنطقة المعنية، بطلب من الحكومة أو الجماعات المحلية و هيئاتها الداخلة في النطاق الترابي المعني أو لحسابهما معاً، سواء وحدها أو في إطار الشراكة.

وتكتسي موارد الوكالات صبغة متعددة و تشمل الهبات والاقتراضات الوطنية و الدولية والتسبيقات لدى السلطات العمومية وإعانات الدولة والعائدات عن أنشطتها الخاصة، ويشكل عمل هذه الوكالات إحدى الركائز الأساسية للسياسات العمومية على المستوى الترابي، وتستهدف الاستثمارات التي تنجزها مناطق محددة و تتوخى على الخصوص تطوير إمكانياتها من حيث البنيات التحتية و المؤهلات القطاعية أو حتى العوامل البشرية.

¹⁴⁷ - اللجنة الإستشارية للجهوية : " الكتاب الثالث ، دراسة عن الجهوية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية "، ص 96.

¹⁴⁸ - الشريف الغويبي: " الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية "، مرجع سابق، ص، 358.

وإجمالاً يلاحظ أن استثمارات هذه الوكالات الثلاث قد ارتفعت بأزيد من الضعف ما بين سنتي 2005 و 2010 (+112%) و أنجزت وكالة تنمية أقاليم الجنوب ذات التغطية الترابية الأوسع 53% من هذه النفقات مقابل 30% بالنسبة لوكالة أقاليم الشمال و 17% بالنسبة لوكالة الجهة الشرقية التي وجهت أغلب استثمارات لها للأنشطة الاجتماعية أو ذات الارتباط الاجتماعي كقطاع البنيات التحتية و دعم الأنشطة المتعلقة بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية و تهيئة الطرق و التطوير و التدبير المندمج للموارد المائية و النهوض بمؤسسات القروض الصغرى، و مع ذلك فقد حققت وكالة أقاليم الشمال نسبة النمو الأكبر خلال هذه الفترة حيث تضاعفت استثمارات خمس مرات (5,8) و استهدفت بالأساس قطاعي البنيات التحتية و التهيئة العمرانية بنسبة الثلثين تقريباً، فيما وُزِع الباقي على القطاعات الإنتاجية والأنشطة الاجتماعية و الدراسات و البحوث الإحصائية، و تعتبر الوكالة شريكا أساسيا في العديد من المشاريع الكبرى من بينها الطريق المداري المتوسطي و الحصة الخاصة بأقاليم الشمال في برنامج الكهرباء القروية الشاملة - 70 مليون درهم من أصل 816 مليون درهم- كما أنها قدمت الدعم لإنجاز دراسات أولية للعديد من المشاريع المهيكلية منها مشروع طنجة المتوسط¹⁴⁹.

ويلاحظ أن مستوى استثمارات هذه الوكالات جد مهم مقارنة باستثمارات الجهات والجماعات المحلية مجتمعة، فهي تفوق بكثير استثمارات الجهات المعنية و تفوق أيضا بالنسبة لوكالة تنمية أقاليم الجنوب استثمارات الجماعات المحلية و تمثل 45% من الاستثمارات المنجزة في جهات الشمال و 56% من الاستثمارات المنجزة في الجهة الشرقية.

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة على العمل الجهوي.

تعتبر الرقابة عنصرا أساسيا في أي نظام لامركزي فالجماعات المحلية لابد أن تحكمها علاقة بالسلطة المركزية و هذه العلاقة تتمثل في الرقابة التي يمارسها المركز على المجالس المحلية كهيئات تمثيلية.

¹⁴⁹ - اللجنة الاستشارية للجهوية: "الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص976-98.

فإذا كان المشرع قد منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، فإن هذا الاستقلال كان لابد و أن يقترن بقيود معينة تربط المجلس بالسلطة المركزية باعتبار أن هذا الاستقلال هو استقلال مقيد لا يمكن أن يصل إلى المدى الذي من شأنه أن يغير من طبيعة الدولة في حد ذاتها، فوجود الوصاية يفرض ثبات و استمرار التراتبية ليس بين الدولة و الجماعات اللامركزية في حد ذاتهما، و لكن بين طبيعة المصالح التي تكلف الدولة بتجسيدها و العمل على سيادتها، و بين المصالح التي تديرها و تمثلها الجماعات المحلية.¹⁵⁰

فالمادة الثانية من قانون التنظيم الجهوي(96-47) تنص على أنه : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يمس إحداث و تنظيم الجهات بوحدة الأمة و لا بالحوزة الترابية للمملكة " ورقابة السلطة المركزية مسألة ضرورية لحماية وحدة الأمة و كيان الدولة و شكل نظامها. لكن يجب التأكيد على أن الهدف من الرقابة المركزية لا يرتبط فقط بضرورة تحقيق الوحدة و الارتباط بين الجهة و الدولة و إنما يرتبط كذلك بمنع الهيئة الجهوية من إساءة استعمال سلطاتها و الحرص على أن تُمارس نشاطها في إطار المشروعية و في نطاق السياسة العامة للدولة.¹⁵¹

غير أن احتفاظ السلطة المركزية بحقها في ممارسة الوصاية لا يجب أن يتجاوز حدوداً معقولة تفرغ اللامركزية من محتواها الحقيقي، ففي الأنظمة المتقدمة يتم وضع ضوابط وقواعد دقيقة لتحقيق نوع من التوازن بين قوة المجالس المنتخبة و حرية المبادرة لديها و بين الحفاظ على شكل الدولة و التوجه السياسي العام لديها.

لكن الملاحظ أن التنظيم الجهوي لسنة 1997 تضمن مقتضيات قانونية تعكس قيام رقابة مشددة على مجلس الجهة، فالمشرع و إن كان قد منح المجلس اختصاصات عديدة و مهمة فهو في نفس الوقت أخضعه لرقابة متعددة الجوانب و واسعة النطاق فإلى جانب الرقابة الإدارية التي يتولاها عامل مركز الجهة و وزير الداخلية (المطلب الأول) هناك الرقابة

¹⁵⁰ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 200.

¹⁵¹ - السعيد مزروع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 219.

القضائية ممثلة في المحاكم الإدارية و المجلس الأعلى و المجالس الجهوية للحسابات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صور الرقابة الإدارية.

ترتبط الجهة كجماعة محلية إداريا بالسلطة المركزية و هذا الارتباط تبرره الوحدة الإدارية و السياسية للدولة، غير أنه لا ينفي ذاتيتها و استقلالها، و ما يميز هذا الاستقلال هو تدخل السلطة المركزية للحد من إطلاقيته حفاظا على مشروعية أعمالها و التأكد من إلزامها بممارسة الاختصاصات المسندة إليها في النصوص القانونية و في إطار احترام الوحدة الإدارية و السياسية للبلاد.¹⁵²

فالوصاية الإدارية على المجالس الجهوية بصفة خاصة تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ... منها ما هو ذو طابع سياسي و منها ما يكتسي صبغة قانونية لذلك إلترزم المشرع بوجود جهاز يقوم بمهمة الإشراف و التنسيق بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية، و يبرز ذلك فيما نصت عليه المادة الأولى من الميثاق الجهوي ل2 أبريل 1997 من أنه " لا يجوز للمجلس الجهوي أن يتداول في قضايا ذات طابع سياسي أو خارجة عن نطاق المسائل التي تهم مصلحة الجهة".

فالتنظيم الجهوي لسنة 1997 يؤخذ عليه أن المشرع منح اختصاصات واسعة للمجلس الجهوي إلا أنه قلص سلطاته عن طريق الوصاية، فالمراقبة المفروضة على الجماعة الجهوية تعد مراقبة صارمة و تشكل عبئا على الاستقلال الإداري و المالي لهذه الجماعة، فإلى جانب المراقبة التي يتولاها عامل مركز الجهة فالأجهزة الجهوية تخضع في ممارسة اختصاصاتها لمراقبة قوية من طرف وزير الداخلية، و هي رقابة لا تقف عند حد اتخاذ إجراءات محددة على الأعمال الصادرة عن المجالس الجهوية، بل تتعدى ذلك حيث تمتد إلى مجال التنفيذ و ذلك عندما تتدخل سلطات الوصاية (عامل مركز الجهة) لتنفيذ القرارات الصادرة عن هذه المجالس.

¹⁵² - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 166- 167 .

وإجمالاً فالوصاية الإدارية على المجلس الجهوي تمارس من قبل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة و وزير الداخلية و تنصب هذه المراقبة على المجلس بذاته (الفرع الأول) كما تنصب على أعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوصاية على المجلس الجهوي بذاته.

تمارس هذه الوصاية على المستشارين الجهويين من قبل السلطة المركزية، بشأن شرعية استمراريتهم بالمجلس و مدى إلتزامهم بالحضور و القيام بمهامهم وفق الإجراءات و الضوابط القانونية و ذلك من أجل عدم تعطيل المجلس عن القيام بالمهام المنوطة به.

لقد أباح المشرع لكل المستشارين الجهويين حق الإستقالة الإختيارية من مناصبهم إلا أنه فرض شروط و ضوابط معينة ينبغي الإلتزام بها، بالنسبة لأعضاء المجالس الجهوية فإنهم يوجهون استقالاتهم إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذي يرفعها إلى وزير الداخلية و يسري أثر هذه الاستقالة ابتداءً من تاريخ تبليغها إلى عامل مركز الجهة،¹⁵³ خلافاً لوضعية الرئيس أو نوابه الذين توجه إستقالاتهم إلى وزير الداخلية بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، على أن أثرها لا يسري إلا ابتداءً من إعلان وزير الداخلية عن قبولها، وفي حالة عدم القبول بعد مرور شهر على توجيهها من جديد بواسطة رسالة مضمونة الوصول، مع العلم أن الرئيس و نوابه المستقيلون يواصلون مزاولة مهامهم إلى أن يتم تنصيب خلفهم و ذلك ضماناً لاستمرارية العمل الجهوي للمجلس.

أما بخصوص الإقالة أو العزل: فيمكن لوزير الداخلية بموجب قرار إقالة العضو الذي لم يلب استدعائين متتاليين دون سبب مقبول، أو رفض القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل و ذلك بعد السماح له بالإدلاء بوجهة نظره، و يوجه الطلب الرامي إلى الإعلان عن إقالة المعني بالأمر إلى وزير الداخلية إما من قبل رئيس المجلس الجهوي بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو من قبل هذا الأخير تلقائياً و يجب أن يكون هذا الطلب مرفقاً بالرأي المعلن للمجلس حول الموضوع، و لا يمكن إعادة

¹⁵³ - المادة 34 من القانون المنظم للجهات. رقم 47-96 .

انتخاب المستشار الذي صدرت بشأنه الإقالة قبل انصرام سنة تبتدئ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية ما لم يتم تجديد عام للمجلس الجهوي.¹⁵⁴

و في حالة انقطاع الرئيس أو نوابه عن مزاولة مهامهم لأي سبب من الأسباب يُستدعى المجلس الجهوي لانتخاب من يخلفونهم خلال الخمسة عشرة يوما التي تلي الانقطاع حسب المادة 18 من قانون التنظيم الجهوي،* إلا أن ما يلاحظ على هذه المادة هو أنها صيغت بشكل غامض جدا، فهي لا تحدد الجهة المختصة بالإعلان عن انقطاع الرئيس أو نوابه عن ممارسة مهامهم كما أنها لا تبين الظروف و الأسباب التي يتم فيها الإنقطاع المقصود و لا تتحدث عن المدة التي يستغرقها الانقطاع، و هذه الوضعية من شأنها أن تخلق مجالا واسعا لتدخل سلطة الوصاية في تحديد مصير مكاتب المجالس، مما يستدعي إعادة صياغتها بشكل يوضح حدود تدخل سلطة الوصاية و كذا الضمانات المخولة للمجالس الجهوية للحفاظ على نوع من الإستقرار و الإستمرارية في تدبير الشؤون الجهوية.

كما يمكن لسلطة الوصاية إقالة رئيس المجلس الجهوي من مهامه بقرار معلل بأسباب وذلك بعد التصويت على قرار الإقالة من طرف ثلثي المجلس الجهوي على الأقل إما لعدم الكفاءة أو لضعف في التسيير، و يترتب عن قرار إقالة رئيس المجلس الجهوي إقالة نوابه ويسري أثرها ابتداءً من تاريخ تبليغها إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة¹⁵⁵ و يجري انتخاب المكتب الجديد وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون التنظيم الجهوي.

أما بالنسبة لتوقيف المجلس أو حله، فهناك نوعان من التوقيف: التوقيف بحكم القانون الذي يتم اللجوء إليه في حالة ما إذا فقد المجلس نصف أعضائه أو أكثر إما بسبب الإستقالة أو الوفاة أو أي سبب آخر، و التوقيف كإجراء تأديبي تتخذه الوصاية في حالة الإستعجال** وذلك بموجب قرار مدعم يصدره وزير الداخلية غير أن مدة التوقيف لا يمكن أن تتجاوز

154 - المادة 33 من قانون التنظيم الجهوي.

* - التنظيم الجهوي ل2 ابريل 1997.

155 - المادة 16 من ظهير 2 ابريل 1997.

** - في حالة عدم الإلتزام بتعليمات سلطات الوصاية أو نتيجة القيام بتصرفات تتنافى مع المهام المنوطة بهم.

ثلاثة أشهر، و إذا كان المشرع قد حدد في الحالة الأولى مجموعة من الأسباب التي يمكن أن تبرر لجوء سلطة الوصاية إلى ممارسة إجراء التوقيف،¹⁵⁶ فإنه في الحالة الثانية ترك لها سلطة تقدير المبررات التي تستوجب تدخلها فلفظة الإستعجال المستعملة من طرف المشرع في المادة 19 تمكن سلطة الوصاية من أن تدرج في إطارها مختلف الأخطاء، أما بالنسبة لرؤساء المجالس الجهوية و نوابهم فيمكن توقيفهم أو عزلهم بعد الإستماع إليهم أو إستدعائهم للإدلاء بإيضاحات مكتوبة حول الأفعال المنسوبة إليهم و يتم التوقيف الذي لا يمكن أن يتجاوز شهراً واحداً بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية و ينشر في الجريدة الرسمية، أما العزل فيكون بمقتضى مرسوم معلل يصدره الوزير الأول و ينشر في الجريدة الرسمية كذلك و يترتب عليه عدم الأهلية للإنتخاب لمهام الرئيس أو مهام نائبه لمدة سنة تبتدئ من تاريخ العمل بالمرسوم المذكور، ما عدا إذا تم تجديد عام للمجالس الجهوية، ويلاحظ من خلال المادة 17 من القانون الجهوي أن المشرع لم يبين الأفعال أو الأخطاء التي يمكن أن تؤدي إلى ممارسة عقوبتي العزل و التوقيف، الشيء الذي يسمح لسلطة الوصاية بممارسة سلطة تقديرية واسعة و ذلك بالرغم من الضمانات التي أقرها المشرع من خلال تمتيع الرؤساء و نوابهم بحق تقديم توضيحات حول الأعمال المنسوبة إليهم غير أن قرار سلطة الوصاية لا يمنع المعني بالأمر من اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار التأديبي الصادر عن سلطة الوصاية.¹⁵⁷

أما حل المجلس الجهوي فيتخذ بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية، لكن خلافا لما هو معمول به بالنسبة للمجالس الجماعية لا يتم التداول بشأنه في المجلس الوزاري و هذا يعتبر تراجعاً عن الضمانات الممنوحة لهذا النوع من الجماعات المحلية، و إن كان المشرع قد اشترط في قرار الحل أن يتضمن الأسباب الموجبة له لكونه يعتبر من أقصى أنواع الجزاءات التي يمكن أن تتخذها سلطة الوصاية في حق المجلس الجهوي.

وقد أعطى المشرع لوزير الداخلية في حالة توقيف المجلس أو حله صلاحية تعيين لجنة خاصة تقوم مقام المجلس إلى حين تنميمة أو تأليفه، ويعهد إليها بالقيام بالأعمال الإدارية

¹⁵⁶ - المادة 16 من ظهير 2 ابريل 1997

¹⁵⁷ - السعيد مزرع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 223.

المستعجلة و لا يمكن أن تلزم الأموال الجهوية فيما يتجاوز الموارد المتيسرة للسنة المحاسبية الجارية، و يجري انتخاب أعضاء المجلس الجديد في ظرف السنتين يوما التالية لتاريخ الحل أو التوقيف ما عدا إذا صادف ذلك الستة أشهر السابقة لتاريخ التجديد العام للمجالس الجهوية، أما إذا فقد المجلس أقل من نصف أعضائه فإنه يعمل على تنميته عن طريق الانتخابات الجزئية في ظرف السنتين يوما التالية لآخر شغور، و تنتهي مدة انتداب المستشارين المتفرعين عن الانتخابات التكميلية في التاريخ الذي كان مقررا فيه انتهاء مدة انتداب الأعضاء الذين خلفوهم.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الجهوي.

تخضع أعمال المجالس الجهوية إلى عدد من أنواع الرقابة، وذلك حسب أهمية كل صنف من هذه الأعمال، و تبقى أشد صور الرقابة على أعمال المجالس الجهوية الحالات التي تحل فيها السلطة المركزية أو ممثليها محل الأجهزة المنتخبة في حالة امتناعها عن التصرف رغم إلزامها بذلك قانونا، فإذا رفض رئيس المجلس الجهوي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه، جاز لعامل مركز الجهة بعد إلتماسه منه الوفاء بواجبه أن يحل محله قصد القيام بتلك الأعمال بصفة تلقائية، و تتميز سلطة الحلول بكونها تتيح لممثل السلطة المركزية إمكانية التدخل المباشر بإحلال إرادته محل إرادة الرئيس، فضلا عن ذلك ففي حالة امتناع المجلس الجهوي عن تسجيل النفقات الإلزامية المقررة بمقتضى الفصل 24 من الظهير المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية، فإنه يتم تطبيق نظام التسجيل التلقائي إذ ينص هذا الفصل على أن: " يسجل تلقائيا وزير الداخلية فيما يخص الجهات والعمالات و الأقاليم و الجماعات الحضرية و المجموعات الحضرية و العامل فيما يخص الجماعات القروية كل نفقة إجبارية ترفض المجالس التداولية أو المجالس التصويت عليها " فسلطة الحلول تعد سلطة جد خطيرة و هي تؤثر بصورة أو بأخرى على استقلال الهيئة التداولية، إذ أنه عن طريق ممارستها يمكن أن تمتد رقابة السلطة المركزية و ممثليها إلى أهم الأنشطة و الأعمال التي يقوم بها الرئيس و المجلس، الأمر الذي يمكن سلطة الوصاية من التدخل بشكل مباشر و إحلال إرادتها محل إرادة الأجهزة المنتخبة.

وهناك أعمال أخرى لا يمكن للجهاز الوصي القيام بها في إطار سلطة الحلول و إن كانت تخضع للوصاية القبلية لوزارة الداخلية، فإن تقديرها يقتصر فقط على جانب الشرعية ومصيرها بيد القضاء (الفقرة الأولى) وأخيرا هناك أعمال تخضع لرقابة مسبقة من سلطة الوصاية تمتد لجانبي الشرعية و الملائمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رقابة الشرعية.

ينصب هذا النوع من الرقابة على قرارات المجلس الجهوي التي تكتسي أهمية بالغة بالمقارنة مع القرارات المتضمنة في المادة 41 من القانون المنظم للجهات و تمارسها سلطة الوصاية على مقررات المجلس في إطار المادتين 45 و 46 من الميثاق الجهوي لـ 2 أبريل 1997، فبمقتضى المادة 44 من نفس القانون يوجه رئيس المجلس في ظرف خمسة عشر يوما نسخة من جميع القرارات باستثناء المشار إليها في المادة 41 إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذي يسلم وصلا بذلك،¹⁵⁸ و تصبح هذه القرارات قابلة للتنفيذ بعد انصرام عشرين يوما (المصادقة الضمنية) ما عدا إذا كان هناك تعرض من طرفه في حالة البطلان التي تشمل القرارات المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات المجلس الجهوي أو المتخذة خلافا للنصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل أو في حالة القرارات القابلة للإبطال التي شارك فيها مستشار يهيمه بصفة شخصية أو بصفته نائبا عن غيره أمر القضية الصادر القرار بشأنها، ففي هاتين الحالتين يبلغ عامل مركز الجهة تعرضه معللا إلى رئيس المجلس الجهوي، و في نفس الوقت يوجه نسخة من القرار المُتعرض عليه إلى وزير الداخلية، و تُعرض سلطة الوصاية يلزم المجلس الجهوي بإجراء دراسة جديدة للقرار داخل أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ تعرض سلطة الوصاية و في حالة رفض المجلس إجراء دراسة جديدة أو في حالة الإبقاء على القرار المتنازع فيه يجوز لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة رفع الأمر إلى المحكمة الإدارية و يترتب عن ذلك وقف تنفيذ القرار.. ويُعلن عن بطلان القرارات الباطلة أو القابلة للإبطال في أي وقت من لدن المحكمة الإدارية بناءً على طلب من لدن سلطة الوصاية أو أي طرف يعنيه الأمر،

¹⁵⁸ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 207.

غير أن الطلب الموجه من لدن أطراف أخرى غير سلطة الوصاية يلزم الجهة المتقدمة به أن تكون قد تقدمت قبل ذلك إلى وزير الداخلية أو من فوض له ذلك بمذكرة تظلم تتضمن موضوع و أسباب التظلم و يسلم لها وصل بذلك و يترتب عن هذا التظلم عدم جواز رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية إلا بعد انصرام أجل ستين يوما على تاريخ الوصل بغض النظر عن الأعمال التحفظية، و لا يترتب عن الإحالة على المحكمة الإدارية التي مصدرها طرف معني غير سلطة الوصاية وقف تنفيذ القرار عكس الإحالة التي يكون مصدرها سلطة الوصاية، و تبث المحكمة الإدارية في جميع الحالات داخل أجل 30 يوما من تاريخ إحالة القضية عليها.

و الواقع أن إعطاء المحكمة الإدارية سلطة الإعلان عن البطلان أو القابلية للإبطال فيما يخص قرارات المجالس الجهوية، يعد تطوراً نوعياً هاما بالمقارنة مع ما جاء به ظهير 30 شتنبر 1976 فيما يخص الجماعات الحضرية و القروية إذ ترجع صلاحية الإعلان عن بطلان قرارات هذه الجماعات إلى وزير الداخلية و ليس إلى القضاء و يكون الإعلان تلقائياً أو بطلب من شخص يعنيه الأمر.¹⁵⁹

الفقرة الثانية: مراقبة الملائمة.

إن مراقبة الملائمة المفروضة على القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي تظهر التشدد في رقابة أعمال المجلس، فهي رقابة سابقة تعطي للسلطة المركزية حق التدخل وفرض إرادتها على الهيئة التداولية، فإذا كانت المادة الأولى من القانون الجهوي توحى بالإستقلالية في اتخاذ القرارات من طرف المجلس، فإن المادة 41 ترسم حدود إستقلالية المجلس الجهوي بشكل واضح إذ تخضع قرارات المجلس الجهوي للمراقبة المسبقة من طرف وزير الداخلية بخصوص العديد من القضايا الهامة و تشمل:

* الميزانية الجهوية.

* فتح اعتمادات جديدة و رفع مبالغ بعض الاعتمادات.

159 - الفصلان 35 و 36 من ظهير التنظيم الجماعي رقم 1.76.583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976.

* التحويل من فصل إلى فصل.

* قبول أو رفض الهبات و الوصايا.

* تحديد كيفية وضع أساس الرسوم و الآتوى و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة و تحديد تعريفاتها و قواعد تحصيلها و ذلك وفقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل.

* تدبير شؤون المرافق العامة الجهوية.

* الإشتراءات و البيوع أو المعاملات أو المفاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص و أعمال تدبير الملك العام.

وتكون مصادقة الوزير خلال الثلاثين يوما التالية لتاريخ تسلم القرار ما لم يرد خلاف ذلك في نص تشريعي أو تنظيمي، وتبلغ تلك المصادقة أو الرفض المعلل إلى رئيس المجلس الجهوي بواسطة عامل مركز الجهة، و يعتبر عدم صدور أي قرار في الأجل المحدد أعلاه بمثابة مصادقة ضمنية غير أنه يمكن تمديد الأجل المذكور مرة واحدة و لنفس المدة بمرسوم معلل يتخذ باقتراح من وزير الداخلية، و في حالة رفض المصادقة يجوز للمجلس الجهوي الطعن أمام المحكمة الإدارية داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ الرفض، كما يجوز لوزير الداخلية أن يطلب من المجلس الجهوي إجراء دراسة جديدة في شأن مسألة سبق أن تداول فيها إذا ظهر له من غير الممكن الموافقة على القرارات لأسباب يعرضها في طلبه المتعلق بإجراء الدراسة الجديدة.

وفي حالة رفض المجلس القيام بتلك الدراسة الجديدة أو في حالة الإبقاء على القرار المتنازع فيه يجوز لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أن يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية، و يترتب عن ذلك وقف تنفيذ القرار و يجب على المحكمة البث في الأمر داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما¹⁶⁰ ابتداء من تاريخ الإحالة عليها.

ويتبين من هذا الجرد أن المجال الذي يطبق فيه نظام المراقبة السابقة مجال واسع و مهم جلاً، الأمر الذي يفيد أن الهيئة التداولية لا تتمتع بالاستقلال الكافي في اتخاذ قراراتها خاصة و أن قرار الرفض الصادر عن وزير الداخلية يكون معللاً بأسباب الرفض، و بطبيعة الحال

¹⁶⁰ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 175.

فالأسباب و المبررات هي بمثابة شروط ينبغي على المجلس الأخذ بها، فلكي يصبح القرار الذي كان موضوع رفض، موضوع مصادقة لاحقة فالمجلس الجهوي يصبح ملزماً بتبني تلك الأسباب، فالقرارات الصادرة بشأن القضايا المحددة في المادة 41 تبقى بالدرجة الأولى قرارات خاضعة لإرادة السلطة المركزية، و لا نرى كيف يستطيع القضاء أن يحد من صلاحيات سلطة الوصاية في مجال المراقبة إذا علمنا أن صلاحياتها هي صلاحيات تقديرية ترتبط باعتبارات الملائمة.¹⁶¹

أما بالنسبة لقرارات المجلس التي لا تحتاج إلى مصادقة سلطة الوصاية، فتكون قابلة للتنفيذ خلال أجل عشرين يوماً ما لم يعترض عليها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة و إذا كان الأمر يتعلق بالحساب الإداري للمجلس الجهوي، فإن رفض المجلس له يتطلب تعليل قرار رفض الموافقة عليه و إلا ترتب عن عدم التعليل بطلان القرار، و في هذه الحالة يتعين على عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، إخبار وزير الداخلية بذلك خلال خمسة عشرة يوماً التالية لاتخاذ المجلس لقرار رفضه، و يجوز عندئذ لوزير الداخلية خلال أجل ثلاثين يوماً أن يطلب من المجلس الجهوي إجراء دراسة جديدة لهذه المسألة، و يجب أن يكون الطلب المذكور معللاً، غير أنه إذا ظل المجلس على موقفه جاز لوزير الداخلية توجيه إرسالية معلة بشأن الحساب المتنازع فيه إلى المجلس الجهوي للحسابات وفقاً للتشريع المطبق على هذه المؤسسة.¹⁶²

المطلب الثاني: دور القضاء في تطوير العمل الجهوي.

إن القضاء إحدى السلطات الأساسية التي تركز عليها الدولة الديمقراطية و التي لا يمكنها أن تتقدم إلا بوجوده و تنهار بانعدامه،¹⁶³ لأن إصدار القوانين و سن التنظيمات و تحديد العلاقة بين السلطات الأساسية في الدولة عن طريق التشريعات لا يكفي لكي يجعل من الدولة دولة الحق و القانون، بل لابد من توفر ضمانات تكفل احترام التنظيمات و التشريعات، و مهما كانت المحاولات من أجل تقييد السلطة المركزية أو الجماعات المحلية

¹⁶¹ - السعيد مزرور فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 225.

¹⁶² - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللامركزية الإدارية واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 176.

¹⁶³ - عبد الله حداد: "تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي"، مطابع منشورات عكاظ مارس 2001 ص 3.

بالقواعد الأمرة فإنها مع ذلك قد تصدر قرارات غير شرعية لأن مخالفة الهيئات المركزية واللامركزية للقانون و خروجها عن أحكامه ممكنة دائما خاصة و أن القائمين على الأجهزة الإدارية و على تنفيذ القوانين ما هم إلا بشر معرضون للخطأ، و لا يمكن إرجاعهم إلى طريق الصواب إلا باستخدام الرقابة القضائية، فهي أكمل أنواع الرقابة و أوفاهها، لأن القائمين بها لهم من الدراية القانونية و الحياد ما يكفل خضوع الدولة و الجماعات المحلية للقانون و عدم تجاوزهما لاختصاصاتهما و منع السلطة المركزية من الإعتداء على حقوق الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها.¹⁶⁴

وتحقيق دولة القانون بهذا المفهوم لا يتأتى إلا بموجب رقابة قضائية فعالة تؤدي إلى تكريس مبدأ فصل السلط الذي يجعل حدودا فاصلة لاختصاصات السلطات المركزية واللامركزية في الدولة، و هذا يعد من المستجدات التي جاء بها التنظيم الجهوي لـ 2 أبريل 1997 و تتجسد هذه الرقابة في جهازين المحاكم الإدارية (الفرع الأول) والمجالس الجهوية للحسابات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المحاكم الإدارية.

إن إحداث المحاكم الإدارية كجهاز متخصص في مراقبة أعمال الإدارة يعتبر أمرا حتميا و ضروريا لكونه الوسيلة التي تساعد على التأكد من أن الآلة الإدارية تسير على الوجه الأكمل و أن أجهزتها تقوم بالدور المنوط بها.¹⁶⁵

و تتميز المحاكم الإدارية بخصوصيات عن المحاكم العادية، و قد جاءت لتعزيز الرقابة الممارسة على الإدارة و لتكريس مبدأ لامركزية المنازعات الإدارية التي ينبغي أن تكون مواكبة للتطور السريع الحاصل في مجال اللامركزية، و تقوم المحاكم الإدارية بعمل مهم في تقويم العمل الجهوي و الحفاظ على حسن سيره من خلال دوران أساسيان:

* - نقصد هنا الأجهزة المركزية وممثلها المحليين.

¹⁶⁴ - عبد الله حداد: " القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ الرباط 1994 ص 10.

¹⁶⁵ - عبد الله حداد: " تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي"، مرجع سابق، ص 4.

- دور وقائي عندما يشعر المسؤول الإداري أن وجودها يحتم عليه عدم الخروج عن منحى الشرعية.

- و دور علاجي أو تصحيحي عندما تمارس المحكمة الرقابة على أعمال الإدارة لتتأكد من مدى مطابقتها للشرعية.

فالتنصيب على إمكانية الطعن للمجالس الجهوية في قرارات سلطات الوصاية لدى المحاكم المختصة يعتبر من الميكانزمات التي تسهل الحياة الإدارية الجهوية و تعطي نوعا من الشعور بالحماية في ممارسة الاختصاصات الجهوية و ذلك بإسناد سلطة الفصل في كثير من المنازعات للجهاز القضائي بدلا من السلطات الإدارية بشقيها المركزية و غير المركزية، وهو ما يجعل بلادنا تضع لبنة أساسية في بناء دولة الحق القائمة على احترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون على نحو يصون الحقوق ويحمي الحريات.¹⁶⁶

و من الحالات التي يمكن أن تكون موضوعا لرقابة القضاء الإداري:

* حالة رفض سلطة الوصاية المصادقة - المصادقة القبلية- على مداوالات المجلس الجهوي، حيث يجوز لهذا الأخير أن يلجأ إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ الرفض.¹⁶⁷

* حالة رفض المجلس الجهوي إجراء دراسة جديدة لمسألة سبق و أن تداول بشأنها أو في حالة الإبقاء على القرار المتنازع فيه إذ يجوز لعامل مركز الجهة رفع الأمر إلى المحكمة الإدارية و يترتب عن ذلك إيقاف تنفيذ المداولة موضوع التنازع.

* كما يمكن للمحكمة الإدارية الإعلان عن بطلان القرارات المتخذة من طرف المجلس الجهوي في موضوع خارج عن نطاق اختصاصاته أو المتخذة خلافا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، و يمكن لها كذلك التصريح بإلغاء أي مداولة شارك فيها

¹⁶⁶ - محمد بوزيع : كلمة افتتاحية لوزير العدل السابق في يوم دراسي حول موضوع: "تطور القضاء الإداري بالمغرب في ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 55 السنة 2007 ص19 .

¹⁶⁷ - المادة 43 من ظهير 2 ابريل 1997.

مستشار جهوي تهمة القضية موضوع المداولة بصفة شخصية أو كوكيل عن أية جهة أخرى، و يترتب عن الإحالة المقدمة من طرف سلطة الوصاية وقف تنفيذ القرار.¹⁶⁸

* كما يضطلع المجلس الجهوي بحق اللجوء إلى المحكمة الإدارية للدفاع عن اختصاصاته طبقا للمادة 43 في حالة رفض المصادقة على القرارات التالية:

- رفض المصادقة على الميزانية الجهوية، و الاقتراضات المراد إبرامها و الضمانات الواجب منحها.

- رفض المصادقة على فتح الحسابات الخصوصية و الإعتمادات الجديدة و رفع مبالغ بعض الاعتمادات.

- رفض المصادقة على قبول الهبات و الوصايا أو رفضها.

- رفض المصادقة على التحويل من فصل إلى فصل.

كما يحق للمجلس الجهوي مقاضاة السلطة المركزية أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم استجابة وزير الداخلية لملتزم المجلس الجهوي في الحصول على إيضاحات حول عدم مطابقة التدابير المتخذة من طرف والي الجهة لتنفيذ قراراته التداولية، و ذلك بعد أن يكون قد قدم طلبا للإستفسار لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو اعتبر جوابه غير مقنع وصوت على ملتزم موجه لوزير الداخلية و لم يتوصل بأي رد عليه.

الفرع الثاني: المجالس الجهوية للحسابات.

يعتبر إحداث المجالس الجهوية للحسابات من المقتضيات الهامة التي جاء بها دستور 13 شتنبر 1996 حيث نص الفصل 98 منه على الدور المخول لهذه المؤسسات و المتمثل في مراقبة حسابات الجماعات المحلية و هيئاتها و كيفية قيامها بتدبير شؤونها، و تعد هذه الدسترة في حد ذاتها ضمانا هامة لاستقلالية و فعالية المجالس الجهوية للحسابات، كما أنها تعطيها وضعاً سامياً في مواجهة الهيئات التي تخضع لرقابتها.

¹⁶⁸ - المادة 45 من ظهير 2 ابريل 1997.

وقد تم تأكيد سمو هذه الرقابة في الميثاق الجهوي ل2 أبريل 1997 الذي نص في مادته الثامنة و الأربعين على أن " يتولى المجلس الجهوي للحسابات وفقا لأحكام الفصل 98 من الدستور مراقبة حسابات الجهة و هيئاتها و كيفية قيامها بتدبير شؤونها تطبيقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل" فأموال الجهة تعتبر أموالا عمومية و من ثم فلا يمكن أن ننكر أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه المجالس الجهوية للحسابات في حفظ و صون المال العام للجهة خاصة وأن مهامها تنصب على فحص حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والأجهزة العمومية المحلية الأخرى في إطار الرقابة المالية اللاحقة على تنفيذ عمليات المداخل والنفقات العمومية المحلية، كما أنها تستهدف تطوير أساليب التدبير المحلي من خلال قواعد الاقتصاد و النجاعة و الفعالية، وغايتها المثلى هي الرفع من مستوى أداء الجماعات والمرافق العمومية المحلية و ذلك في إطار مراقبة التسيير و مراقبة استخدام الأموال العامة،¹⁶⁹ لكن قبل التطرق إلى كيفية رقابة المجالس الجهوية للحسابات للأموال العمومية الجهوية (الفقرة الثانية) لابد من التطرق إلى الدوافع التي كانت وراء خلق هذه المجالس (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: دوافع إحداث المجالس الجهوية للحسابات.

لقد ترسخت الممارسة في إطار علاقة الدولة بالجماعات المحلية على قيام السلطة المركزية و هيئاتها على مراقبة هذه الوحدات بالإشراف و الوصاية على أعمالها وأشخاصها و كذا مالياتها.

إلا أن تطور التفكير الإداري و ترسخ الوعي بأهمية التنظيم اللامركزي في بناء الدولة الحديثة و اعتبار الجماعات المحلية شريك رئيسي في عملية التنمية الشاملة، غير من نظرة الدولة لآليات عملها و طرق تعاملها مع باقي الفرقاء الاقتصاديين و الاجتماعيين بحيث تخلت عن مراقبة المال العام المحلي و الجهوي،¹⁷⁰ - كجزء من مراقبة المال العام- لفائدة هيئات قضائية جهوية في إطار استقلالية تامة عن الجهاز التنفيذي ، وفي هذا الإطار تعتبر

¹⁶⁹ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" مرجع سابق، ص137.

¹⁷⁰ - الشريف الغيوي: "الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، مرجع سابق، ص 381.

لامركزية الرقابة شرطا ضروريا لإنجاح لامركزية تسيير الشؤون الجهوية،¹⁷¹ فنجاح اللامركزية يتوقف أيضا و بشكل كبير على خضوع قرارات و أعمال المنتخب المحلي لرقابة سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية الوصي التقليدي على الجماعات المحلية و يتجسد هذا الاستقلال في سهر هذه السلطة - السلطة القضائية- على حسم الخلافات التي قد تثار بين سلطات الوصاية و المجالس المحلية المنتخبة، و في هذا الاتجاه تعد المجالس الجهوية للحسابات لبنة إضافية إلى جانب المحاكم الإدارية في تدعيم استقلال المجالس المحلية المنتخبة.

من جهة أخرى فالتطورات و التحولات التي عرفت الجماعات المحلية بمختلف أشكالها و أصنافها و خاصة منها الجهات تفرض إخضاع مراقبة حساباتها و كذا كيفية قيامها بتدبير شؤونها إلى هيئات قضائية مختصة، فتوسيع اختصاصات الجهات خاصة في ميادين التشغيل و إنعاش الاستثمار ومشاركة القطاع الخاص في بعض المشاريع عبر شركات الاقتصاد المختلط كلها أسباب تدفع إلى خلق المجالس الجهوية للحسابات لتتولى متابعة و تقييم التدخلات التنموية التي تقوم بها الجهات، فالفاعلون العموميون المحليون والجهويون على الخصوص أصبحوا في حاجة أكثر من أي وقت إلى تدعيم مناهجهم في التسيير ... و تقديم التبريرات المقنعة للإختيارات التي تبنيها في مجالات الإنفاق و التمويل و هذه الاعتبارات تجعل من المجالس الجهوية للحسابات ضرورة ملحة للنهوض بالتسيير المحلي و تطويره.

كما أن تعدد مستويات الجماعات المحلية و تشعب مواردها المالية يشكل دافعا ثانيا لوضع بنيات المراقبة المستقلة و المتفرغة لمراقبة صحة النفقات المالية المدلى بها، و ذلك لتخفيف العبئ و الضغط على المجلس الأعلى للحسابات و موارده المالية المحدودة بالمقارنة مع الحقل الواسع لمجال المراقبة، كما ستؤدي هذه اللامركزية إلى حل مشاكل الآجال الطويلة التي يتطلبها انتقال الوثائق المحاسبية و الإدارية من الجماعات المحلية إلى المجلس الأعلى للحسابات.¹⁷²

¹⁷¹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 220-221 .

¹⁷² - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" نفس المرجع ، ص 220-221.

إن خلق قضاء مالي متخصص على المستوى الجهوي بإمكانه أن يشكل ضماناً للاستعمال الحسن و الرشيد للموارد المالية المحلية، كما سيوفر للمواطن و الرأي العام المحلي معلومات نقدية و صحيحة حول ظروف و شروط تسيير الأموال العامة المحلية¹⁷³ من خلال التقارير الدورية التي يصدرها المجلس الأعلى للحسابات.

الفقرة الثانية: الرقابة المالية ودورها في ترسيخ و تقويم العمل الجهوي.

إن المجالس الجهوية للحسابات إنما وجدت بنص الدستور لإعمال الوظيفة الرقابية على الجماعات المحلية كوظيفة ذات أولوية قصوى تنصب على التأكد من مشروعية عمليات وموارد و نفقات هذه الجماعات بمختلف أصنافها، وتوقيع العقاب عند الاقتضاء على مخالفات القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل،¹⁷⁴ و ذلك من خلال اختصاصان هامين هما: مراقبة حسابات الجماعات المحلية و هيئاتها من جهة و مراقبة كيفية قيامها بتدبير شؤونها من جهة أخرى، لكن الممارسة العملية أثبت أن أغلبية المجالس الجهوية للحسابات تنظر إلى الفقرة الأخيرة من الفصل 98 من الدستور " ... و كيفية قيامها بتدبير شؤونها " من الزاوية الضيقة فمراقبة التدبير أو مراقبة التسيير تقتصر على اعتماد مقارنة اقتصادية أحادية تعتمد على مقارنة التوقعات بالنتائج المحصلة في حين لو تم فهم هذه الجملة في إطار تصور واسع يتعدى المراقبة إلى تقييم التسيير أو السياسات العمومية الجهوية من خلال التقدير و بكيفية دقيقة للنتائج الحقيقية للسياسة أو البرنامج المعتمد عن طريق فحص الوسائل و الإمكانيات المعتمدة و النتائج المحققة و الآثار المتوقعة و غير المتوقعة و اقتراح الحلول الكفيلة بتجاوز العوائق التي حالت دون تحقيق البرنامج أو السياسة العامة لأهدافها لأمكن للرقابة المالية أن تقوم بدور متقدم في الدفع بالعمل الجهوي للنهوض بأدواره التنموية.

إن الغاية من منح المجالس الجهوية للحسابات صلاحية فحص حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها و الأجهزة العمومية الأخرى، هي تطوير أساليب التدبير المحلي من خلال أعمال

¹⁷³ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 221.

¹⁷⁴ - رشيد السعيد: "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، مرجع سابق، ص 184.

قواعد الاقتصاد و النجاعة و الفعالية و الغاية المثلى هي الرفع من مستوى أداء الجماعات والمرافق العمومية المحلية، وذلك في إطار مراقبة التسيير و مراقبة استخدام الأموال العامة،¹⁷⁵ و تشمل هذه الرقابة النظر في:

* حسابات المحاسبين العموميين و المحاسبين الفعليين ، أي " حكم الحساب " بالمعنى القانوني، لأن البث فيه يكون بموجب حكم نهائي إذا لم يثبت المجلس أي مخالفة على المحاسب، أو بموجب حكم بغرامة تهديدية لا يتجاوز مبلغها مئة درهم عن كل شهر من التأخير إذا تبث أن المحاسب دفع نفقة غير مبررة أو مبررة بصفة غير كافية أو ترك دخلا بدون تحصيل.

* التأديب بالنسبة لكل موظف أو مسؤول أو عون جهاز عمومي و كل مسؤول أو عون بكل جهاز آخر يرتكب إحدى المخالفات الآتية:

- عدم احترام قواعد الإلتزام أو الإلتزام بما يتجاوز حدود الإعتمادات أو الإلتزام بالنفقات دون أهلية لذلك أو دون توفر الإعتماد.

- عدم الوفاء بالواجبات المترتبة عليه قصد تقديم فائدة بصفة غير قانونية لبعض الملزمين بالضريبة.

- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المجلس الأعلى للحسابات بأوراق مزورة أو غير صحيحة.

* مراقبة التسيير لأجل تقديره من حيث الكيف و الإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه و الزيادة في فاعليته و مردوديته.¹⁷⁶

أما فيما يخص الإختصاصات المتعلقة بتنفيذ الميزانية فيجوز لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل أن يوجه بإرسالية الحساب الإداري المتنازع فيه إلى المجلس الجهوي للحسابات

¹⁷⁵ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 137.

¹⁷⁶ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، نفس المرجع ، ص 137-138.

بصفة تلقائية أو بناء على طلب من الأمر بالصرف المعني أو من طرف الرفض للحساب الإداري و ذلك قصد إبداء رأيه في الموضوع.

إن طبيعة المجالس الجهوية للحسابات باعتبارها مؤسسات دستورية مستقلة تستمد شرعيتها مباشرة من القانون الأساسي للمملكة، تؤهلها لتكون هيئات لا مركزية في الميدان المالي تتوفر فيها الفعالية و الأداء، و تركز ترسيخ ثقافة المراقبة و تدعم إحداث بيئة صحية لشفافية التسيير و الحكامة الجيدة، فمتطلبات التنمية تفرض تجاوز المراقبة للقيام بالتقييم والتدقيق l'audit لأن المراقبة تنحصر في المطابقة القانونية و المالية في حين التقييم يتعداها إلى أبعد من ذلك حيث يربط المطابقة بالفعالية.

خاتمة القسم الأول:

يتبدى مما سبق أن الجهوية في المغرب منذ ظهورها و هي تسير في اتجاه التطور والتغيير و إن اختلفت الدوافع المؤدية لذلك، فالتناقضات التي تخللت تجربة الجهة الاقتصادية سواء المرتبطة بهيمنة البعد الأمني الضبطي على السياسة الجهوية في تلك التجربة أو المتعلقة باقتقاد الجهات الاقتصادية لمقومات العمل لتجاوز ثنائية المغرب النافع و المغرب غير النافع عجل بالانتقال إلى تجربة من نوع جديد قائمة على الأسس الإدارية وتعترف للجهة بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، إلا أن الممارسة العملية أثبت أن التنظيم الجهوي ل 2 ابريل 1997 و إن كان يقوم على مبادئ اللامركزية فهو يحمل في طياته عناصر الإدارة الممركزة و التي تحول دون قيام اللامركزية الحقيقية، فهناك خصوصيات أساسية تؤكد الطابع الممركز لإدارة شؤون الجهة، فالعامل مركز الجهة يتدخل في الشؤون الخاصة بسير المجلس و الجهاز التنفيذي لا ينبثق عن الجهاز التقريري الجهوي، بل إن ممثل السلطة المركزية هو المنفذ لقرارات المجلس و يعد هذا الأمر خرقا واضحا لأسس اللامركزية و يفرغها من مضمونها الديمقراطي، كما أن المراقبة المفروضة على المجلس و صرامتها تعكس رغبة الدولة في جعل السلطة المركزية حاضرة على مستوى مختلف مراحل نشاط المجلس الجهوي المنتخب.

وعموما يمكن القول أنه بالرغم من سعي الدولة نحو تطوير نظامها اللامركزي فإنها لم تستطع التخلص من رواسب المركزية و مظاهر التدبير التقليدي فنطاق تدخلات السلطة المركزية و ممثليها و تواجد الدائم و المطلق في كل مراحل التسيير و التقرير و التنفيذ، يجسد وضعا يتنافى مع اللامركزية الحقة و الديمقراطية السليمة، و هو ما جعل التجربة تسودها عدة اختلالات و تعترضها عدة عوائق الأمر الذي أدى إلى ظهور ملامح جديدة لجهوية من نوع آخر ما تزال بواورها تلوح في الأفق.

القسم الثاني: رهانات الجهوية المتقدمة:مقاربة نحوى اعتماد جهوية سياسية.

تعتبر الجهوية الموسعة من الاختيارات الوطنية الكبرى التي اعتمدها المغرب بهدف تدعيم النظام اللامركزي وتطوير بنياته، والعمل على تحقيق التنمية المنشودة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالإعتماد على الجهة كآلية تديرية للترشيد وأداة من أدوات التسريع بالعمل التنموي عبر ديمقراطية صنع القرار الجهوي الذي ينبغي أن تشارك في صياغته كافة الأطراف المستهدفة.

وإذا كانت التجربة الجهوية في أغلب البلدان الغربية قد عرفت ولادة طبيعية ناتجة أساسا عن تضخم حاجيات المحيط ، فإن السياق المغربي الذي تأتى فيه مبادرة الجهوية الموسعة يتأطر من خلال مستويين: الأول يبرز من خلال إرادة الدولة للمضي قدما في تطوير منظومة اللامركزية في تدبير الشأن المحلي كأحد الآليات التديرية التي تحاول من خلالها الإجابة عن المطالب الملحة في التنمية وسد الخصاص في العجز التنموي الذي تعاني منه الكثير من المناطق المغربية، أما المستوى الثاني فيمكن في اتجاه الدولة للإجابة عن التفاعلات التي تعرفها قضية الصحراء من خلال طرح مقترح الحكم الذاتي كخيار يتلاءم مع مسار القضية لإنهاء النزاع المفتعل.

وفي هذا الإطار جاء الخطاب الملكي السامي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء الذي وضع فيه جلالته خارطة الطريق لهذه الجهوية الموسعة حيث يقول جلالته "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 " واستكمالا لنفس التوجه أعلن جلالته الملك في خطاب 3 يناير 2010 عن تشكيل لجنة استشارية للجهوية الموسعة تتكلف بوضع تصور شمولي للخروج بنموذج مغربي يراعي الخصوصيات التاريخية والثقافية واللغوية للمجتمع المغربي، وبالفعل وبعد مرور 14 شهرا على هذا التاريخ تم الإعلان عن الخطوط العريضة للتصور العام للجهوية، وتأتى بعد ذلك الحكومة بمشروع قانون تنظيمي للجهة يتكون من 256 مادة، فهل استجاب هذا المشروع للشروط العامة الأساسية لفعالية ونجاح أي تنظيم محلي والمتمثلة في:

- الطبيعة الديمقراطية للتنظيم.
- التحديد الدقيق والمتكامل للاختصاصات بين المركز والجهة.
- الموارد المالية الملائمة للاختصاصات.
- المواكبة اللامركزية للأجهزة الإدارية.
- الدور المتميز للقضاء كحكم بين السلطة المركزية والجهات.

الفصل الأول: الجهوية الموسعة وآفاق البناء الديمقراطي.

تحتل الإدارة المحلية والجهوية مكانة متميزة في البناء الهيكلي داخل المجتمعات المعاصرة وتعد اليوم مجالا خصبا للصراع والمنافسة بين الأحزاب السياسية ومختلف القوى المتطلعة إلى ممارسة السلطة، وهذا ما يفسر الاهتمام الكبير للدولة الحديثة بمسألة بناء وتنظيم صرح إدارة محلية عصرية ومتطورة إلى الحد الذي أصبح معه تنظيم الإدارة المحلية مجالا للتنافس والتسابق بين مختلف الدول بغض النظر عن طبيعة أنظمتها السياسية وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كانت الدول المتقدمة قد قطعت شوطا كبيرا في الديمقراطية القاعدية وإشراك المواطنين في تدبير الشأن العمومي المحلي فإن الدول السائرة في طريق النمو ومنها المغرب لازالت في طور البحث عن نظام فعال ومتطور للإدارة المحلية،¹⁷⁷ نتيجة الإعتقاد بأن الصيغ والأساليب القديمة قد استنفذت إمكانياتها، فالدولة اقتنعت بحتمية الإقلاع عن عدم التمرکز وجعل أدوات القرار قريبة من المعنيين وإصلاح اللامركزية.

فالانتقال بالوضع القانوني والدستوري للجهة يعد من شروط التأهيل الديمقراطي الذي يعترف باختلاف المقومات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للجهات ويمنحها الحق في تسيير شؤونها بنفسها وتدبير مواردها بواسطة هيئات منتخبة بشكل ديمقراطي يساهم في

¹⁷⁷ - ليلى طوير: "الجهة- الجهوية المتقدمة وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات ،السنة الجامعية 2011، 2010 ص11.

التخفيف من البيروقراطية والمركزية¹⁷⁸ التي تعد عوائق حقيقية أمام تحقيق التنمية المنشودة.

المبحث الأول: التصور الجديد للجهوية بالمغرب.

إن الانطلاق من المقومات الأساسية للتجارب الجهوية الناجحة كالنموذج الإسباني والمتمثلة في إقرار قضايا جهوية متميزة عن الشؤون الوطنية وتسيير ذاتي مستقل ووجود وصاية ليست متحكمة بل مصححة كشف لنا أن التجربة الجهوية بالمغرب لازالت بعيدة كل البعد عن الآمال المعقودة عليها لتقليل الفوارق وتحقيق التنمية، أمام هذه الوضعية بدأ التوجه نحو اعتماد إصلاحات جديدة تستهدف بالأساس إعادة النظر في اختصاصات الجهة وصلاحياتها ووسائلها وإمكانياتها المادية والبشرية وحدود ارتباطها بالسلطة المركزية.

فالدولة باتت مقتنعة أكثر فأكثر بإصلاح جهوي لا يركز على ترميم مواطن الضعف والخلل، بل يهدف لبناء مقاربة مستقبلية للتنظيم الجهوي كتعبير عن تصور جديد للتنمية أجبر الدولة على اتخاذ مقاربة جديدة لشكل وحجم تدخلها الاقتصادي¹⁷⁹ من خلال بلورة وصياغة نموذج للجهوية الموسعة، نموذجاً متميزاً لا مقتبساً لا مستورداً بل متسماً ببصمات فكر مغربي وطني، فكان على اللجنة الاستشارية للجهوية أن تضع مشروعا مغربيا مستمدا من ثقافتنا وقيمنا من تاريخنا وجغرافيتنا من خصوصياتنا ومميزاتنا من تطلعات وطموحات المغاربة مستلهمة ذلك من التوجيهات الملكية ومن الأمانى والمقترحات الملائمة لكل من تمت استشارته من الفاعلين المغاربة وفي مقدمتهم الأحزاب السياسية الوطنية بدون استثناء.

بيد أن الامتناع عن التقليد الأعمى وعن نقل النماذج لم يعف اللجنة من الاطلاع على التجارب الأجنبية حيث أجرت بعض المقارنات المركزة أساسا على النماذج المعمول بها في الدول الموحدة كاسبانيا واستشارت عددا من الهيئات الدولية والخبراء الأجانب، ولم تتردد عند الاقتضاء من اقتباس بعض الآليات التي ثبتت فائدتها وبدت قابلة لملائمة الواقع

¹⁷⁸ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 231.

¹⁷⁹ - حجيبة زيتوني: "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص 183.

المغربي، فجاء تصور اللجنة الإستشارية للجهوية الموسعة مرتكزا على المبادئ الأساسية التالية: الوحدة، التضامن في ما بين الجهات، التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات واللاتمركز الواسع في إطار حكمة ترابية ناجعة، وذلك لإبراز الجماعة الجهوية كشريك مميز للدولة في هذا الصدد وإقرار صدارتها في تنسيق ودمج تصورات ومخططات وبرامج باقي الجماعات الترابية الأخرى مع احترام المساواة القانونية بين هذه الجماعات والاختصاصات المخولة لكل منها.¹⁸⁰

فالجهة كمؤسسة دستورية تبوأ مكانة مرموقة على مستوى النظام السياسي المغربي تجسدت بوضوح على مستوى خطاب الفاعلين الأساسيين، فهي تشكل ذلك الفضاء الواسع للتداول والتشاور في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك الرهان السياسي التشاركي الكبير المتوخى منه استكمال بناء الصرح المؤسساتي للمملكة وتوسيع المشاركة السياسية الديمقراطية لكل الفاعلين (المطلب الأول) كما أن الإهتمام بالشأن العام الجهوي يعتبر من صميم مطلب ديمقراطية النظام السياسي بما يعنيه ذلك من وضع وتطوير آليات المشاركة السياسية بواسطة مجالس جهوية منتخبة باقتراع مباشر وتتوفر على السلطات التقريرية والموارد الكافية واللازمة لأداء وظائفها في جو من الإستقلالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهوية لدى الفاعلين الأساسيين.

أضحى موضوع الجهوية يحظى باهتمام مختلف الفاعلين السياسيين بالمغرب كإطار لبلورة إستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية والوطنية، لذلك أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي موضوعا قارا داخل الخطاب السياسي الرسمي وورشة محورية للعديد من الأعمال الأكاديمية وخاصة الجانب المتعلق منها بمشروع¹⁸¹ الحكم الذاتي الذي طرحه المغرب لحل النزاع المفتعل حول مغربية الصحراء وذلك لكون ملف الصحراء من الملفات الشائكة في الحياة السياسية المغربية التي طال أمدها وأضحت تستعصي عن المقاربة والحل، فبالقدر الذي تحكمت به القضية في تشكيل طبيعة علاقات

¹⁸⁰ - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الأول : التصور العام، ص 7-13.

¹⁸¹ - ليلى طوير: "الجهة - الجهوية المتقدمة وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 48.

المغرب بمحيطه إما سلبا أو إيجابا فهي عملت أيضا وبنفس الحدة على المستوى الداخلي على هيكلة علاقات النظام السياسي بباقي الفاعلين السياسيين، إذ ما فتئت المسألة الترايبية تمثل عامل توتر دائم بين السلطة وأحزاب الحركة الوطنية لمدة ليست بالقصيرة، ففي الوقت الذي كانت تنفرد فيه المؤسسة الملكية بالإشراف على تدبير مجريات الملف، ظلت أحزاب المعارضة التاريخية تطالب بضرورة إشراكها في تدبيره اعتبارا لحجم النضال التاريخي والوطني الذي تولته في نيل الاستقلال الذي جاء ثمرة كفاح مشترك في ما بينها وبين المؤسسة الملكية.¹⁸²

وإذا كانت المسيرة الخضراء قد قادت نحو تحقيق نوع من التوافق بين القصر وأحزاب الحركة الوطنية حول بعض جوانب إستراتيجية تدبير الملف بالموازاة مع انطلاق مسلسل الإصلاح الديمقراطي داخليا، فإن الأجواء سرعان ما توترت بين المؤسسة الملكية وأحد أقطاب المعارضة اليسارية آنذاك الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية إثر رفض هذا الأخير مبدأ الإستفتاء في الصحراء الذي قبله الملك الراحل الحسن الثاني في قمة نيروبي الثانية بكينيا.

بيد أنه رغم لحظات المد والجزر التي طبعت علاقة أحزاب الحركة الوطنية بالمؤسسة الملكية فقد ظلت قضية الصحراء من حيث المبدأ محل إجماع وطني متزايد، إذ ما فتئت تلك الأحزاب تسخر كل طاقاتها للدفاع عن مشروع الحكم الذاتي داخليا وخارجيا كما ساهمت بشكل إيجابي من خلال المقترحات التي قدمتها في الرقي باللامركزية الترايبية إلى جهوية موسعة، فما هي حقيقة التصور الملكي للجهوية الموسعة (الفرع الأول) وما هي طبيعة الاستجابات التي أبدتها الأحزاب السياسية إزاء الجهوية المتقدمة ومبادرة الحكم الذاتي، وإلى أي حد عكست مواقفها تلك حقيقة الموقع الذي تحتله في المنظومة السياسية والدستورية المغربية (الفرع الثاني).

¹⁸² - عبد النبي بورزيكي: "الأحزاب و ملف الصحراء: من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي والجهوية

الموسعة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010 ص 135-136.

الفرع الأول: الجهوية في الخطاب الملكي.

إن البناء الجهوي في المغرب سواء في مساره التاريخي العام أو تطوراتهِ الحديثة والمعاصرة يعتبر بناءً ذا ارتباط قوي بالمؤسسة الملكية، سواء من حيث التصور العام للجهوية كرافد في مسلسل اللامركزية الإدارية إنطلاقاً من المراجعات الدستورية لسنتي 1992 و1996 والتي ستجعل الجهات أحد المكونات الرئيسية للجماعات المحلية بالمملكة، أو انطلاقاً من التحول الذي يشهده التكريس الفعلي للتنظيم الجهوي بالمغرب من خلال تجربة الجهوية الإدارية لسنة 1997- قانون 97/96- والتي شكلت تراكمًا تاريخيًا في المسلسل الجهوي العام كإطار لوحدة محلية جديدة وهي الجهة.¹⁸³

إن المسار الجهوي في المغرب هو مسار ملكي بامتياز سواء في تطوره أو في أبعاده وديناميته الداخلية والخارجية وهذا ما يكرسه الخطاب الملكي في جانب من محطاته التاريخية كما هو الشأن بالنسبة لخطاب الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء أو خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، واللذين بالإمكان اعتبارهما بحق الأساس المرجعي لخارطة الطريق الملكية للجهوية الموسعة بالموازاة مع المسار العام لملف التسوية الأُممي للأقاليم الجنوبية للمملكة، انطلاقاً من مبادرة الحكم الذاتي كأفق واقعي للتسوية وفي إطار خيار جهوية موسعة مضمونة دستورياً¹⁸⁴ ومتدرجة تشمل مختلف جهات المملكة وفي مقدمتها جهة الصحراء.

وانطلاقاً من هذه الخطب سنحاول ملامسة حقيقة التصور الملكي لمشروع الجهوية من خلال تفكيك الخطاب الملكي التي تؤسس لهذا الموضوع وتحليلها (الفقرة الأولى) والوقوف بالدراسة والتحليل على مختلف السياقات والتحويلات العامة التي أطرت المشروع الجهوي في الخطاب الملكي التي تناولت هذا الموضوع (الفقرة الثانية).

¹⁸³ - الدكتور سعيد جعفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11-12 الطبعة الثانية 2011 ص 32 .

¹⁸⁴ - بخلاف توجه اللجنة الإستشارية للجهوية فقد تم تكريس مشروع الجهوية الموسعة دستورياً خلال مراجعة 2011.

الفقرة الأولى: التصور الملكي للجهوية.

لقد احتلت الجهة حيزا واسعا في الفكر السياسي للمؤسسة الملكية بدءا من الملك الراحل الحسن الثاني الذي أبان عن تفهمه العميق لمسألة الجهوية، باعتبارها فلسفة وتصور لما سيكون عليه التنظيم الترابي للمغرب من خلال الخطاب الشهير بفاس الذي ألقاه بمناسبة ترأسه الاجتماع التشاوري الجهوي للمنطقة الوسطى الشمالية حيث أكد على ضرورة "... وضع هياكل جهوية يكون لها من الإمكانيات، تشريعية ومالية وإدارية ما يجعلها قادرة على أن تقف على رجلها وأن تعرف حاجياتها " وإذا كان الخطاب الملكي لسنة 1984 قد سعى إلى إحداث جهوية ذات صبغة سياسية فإن القانون الجهوي الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997 قد حافظ على الصبغة الإدارية للجهوية وهو ما اعتبر تراجعا بالنسبة لما جاء في الخطاب الملكي، لكن يبدو أن المغفور له الحسن الثاني سعى للتقدم بالجهة بشكل تدريجي، فقبل الإرتقاء بها على مستوى التشريع نجده في خطاب العرش لسنة 1996 يؤكد على الدور الاقتصادي والاجتماعي للجهة بقوله "وسنعمل على تمكين الجهة من الإطار القانوني اللازم لها استكمالا للإصلاح الدستوري لسنة 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى جماعة محلية تدبر بطريقة ديمقراطية شؤونها مشكلة بذلك الأداة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"¹⁸⁵، هذا المسلسل الإصلاحي واكمه مغرب العهد الجديد وكرسه الخطاب الملكي في العديد من محطاته التاريخية كما هو الشأن بالنسبة لخطاب الذكرى الثلاثين للمسيرة الخضراء أو خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، والذين بالإمكان اعتبارهما بحق الأساس المرجعي لخارطة الطريق الملكية لجهوية موسعة تتدرج ضمن البناء الديموقراطي الحداثي للمغرب والنهوض بمسلسل التنمية الجهوية للبلاد في إطار الحکامة الجيدة والديمقراطية المحلية، فالخطاب الملكي أكد على أن الجهوية المنشودة ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة، من خلال نموذج مغربي- مغربي لجهوية موسعة تشمل كل جهات المملكة وتقوم على المبادئ المحددة في التوجه الملكي كمرتكزات للجهوية المنشودة وهي مبادئ:

¹⁸⁵ - عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2010-2011، ص 56 .

- الوحدة: من خلال التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب... فالجهوية الموسعة يجب أن تكون تأكيداً ديمقراطياً للتميز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في هوية وطنية موحدة.

- التضامن: إذ لا ينبغي إختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للإختصاصات بين المركز والجهات.

- التوازن والتناسق في الصلاحيات والإمكانات وتفادي تداخل الإختصاصات أو تضاربها سواء بين الجماعات المحلية أو بين هذه الأخيرة والدولة، وأخيراً إنتهاج اللامركز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله.

إن هذه المبادئ في التصور الملكي تعتبر أرضية مطلوبة في التأسيس لجهوية موسعة تخدم شروط خاصة بالدولة، كدولة موحدة مطبوعة بقيم اللامركزية الجهوية، وجهات فاعلة في فضاء مجالي يرسخ الحكامة المحلية ويعزز القرب من المواطنين ويحقق شرط التنمية المتوازنة كأهداف متوخاة من التنظيم الجهوي.

ومع الأهمية التي تحظى بها مثل هذه المبادئ من خلال ملازمة التجارب الجهوية الناجحة، فإن مبادئ مماثلة أبانت هي الأخرى عن دورها الفاعل في تطوير النظام الجهوي الموسع في وضعه المقارن مع نماذج جهوية لدول موحدة كإسبانيا، ومنها مبدأ الدسترة الذي يضمن تفعيل القانوني للمنظومة الجهوية، ومبدأ المساواة الذي يحرص على تكريس الأدوات والآليات الضامنة للمساواة بين الجهات ويمنع هذه الأخيرة من الوصاية على الجماعات الترابية الأخرى، ومبدأ الشرعية الذي يجعل القانون مرجعية عمل كل من الدولة والجهات المكونة لها ويحيل ضمانات مراقبته إلى الأجهزة القضائية المختصة كضامن فعلي لحقوق الجهات،¹⁸⁶ وإن كان الدستور الإسباني قد حدد اختصاصات الجماعات المستقلة بدقة عكس الدستور المغربي الذي أحال تحديد اختصاصات الجهات إلى قانون تنظيمي حسب الفصل 146 من الدستور وذلك سيرا على المنهج المغربي المتبع وهو التدرج في كل شيء.

¹⁸⁶ - "الدكتور سعيد جعفري: الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، مرجع سابق، ص 37-38.

وإذا كانت المقاربة الملكية تقوم على التأكيد على الخصوصية المغربية من خلال بناء نموذج مغربي- مغربي للجهوية واستحضار الرصيد التاريخي في مجال اللامركزية الإدارية* والإبتعاد ما أمكن عن التقليد الحرفي للتجارب الأجنبية في الجهوية إذ يقول جلالتة".... ننتظر من هذه اللجنة إعداد تصور عام لنموذج وطني لجهوية متقدمة... نموذج مغربي- مغربي للجهوية، نابع من خصوصيات بلدنا وفي صدارتها انفراد الملكية المغربية بكونها أعرق الملكيات في العالم" فإن ذلك مبني على قناعة مبدئية مؤداها أن النظام الإداري الناجح هو النظام الذي يعتد بالخصوصيات الوطنية والمحلية في جوانبها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، ذلك أن القفز على هذه الخصوصيات ومحاولة التماهي مع النماذج الأجنبية رغم فائدته العملية قد لا يشكل عامل قوة في بناء النموذج الجهوي المأمول.

إن الخطاب الملكي ليوم ثالث(3) يناير 2010 يشكل في اعتقادي حدثا تاريخيا وقرارا ساميا سيخلد في تاريخ الدولة المغربية على غرار الأحداث والمحطات الكبرى التي عاشها المغرب...، فالتأكيد على الإرادة الملكية في بناء صرح مغرب الجهات ورسم تصوره كما جاء في الخطاب المولوي قد أعطى الإشارة القوية لانطلاق قاطرة التنمية الجهوية على أسس ديموقراطية وبمنظور جديد همه الأساسي التنمية البشرية التي هي أساس التقدم والنماء والإزدهار،¹⁸⁷ فهل استجاب القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات للطموح الملكي في إرساء جهوية متقدمة؟ أم هل كان للتحويلات التي عرفها السياق الذي أتى فيه تأثير على طبيعته، وجعله لايواكب التصور الذي عبرت عنه الخطب الملكية وتقارير اللجنة الإستشارية للجهوية؟.

* - والذي يعتبر قياسا بتجارب الدول النامية رصيد له من التراكم السياسي والاقتصادي والاجتماعي ما يجعله مؤهلا أكثر من أي وقت مضى للدخول في تجربة الجهوية الموسعة.

¹⁸⁷ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، ص 188.

الفقرة الثانية: السياق و الآفاق.

تشكل الجهة والجهوية إحدى الخيارات الأساسية للدولة الديمقراطية الحديثة لذلك تسعى العديد من الدول إلى رفع شعار الجهوية وتقديم اجتهادات هامة في سياق تطوير وتنمية هذا الاختيار، غير أن تبني هذا الطرح أو ذاك يختلف من بلد لآخر انطلاقا من خصوصيته ومعطياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية والثقافية فمنها من تبنت جهوية إدارية وأخرى جهوية سياسية أو نظام فيدرالي، وهكذا تعددت التطبيقات السياسية والدستورية للجهوية خصوصا في قارة أوربا والتي تتسابق دولها إلى الأخذ بنظام الجهوية الموسعة مع اختلاف مستويات ودرجات تطبيقها حسب نظامها السياسي وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية ومدى متانة روابط السلم الاجتماعي داخل نسيجها الديموغرافي، وفي المغرب نستطيع القول أن مشروع الجهوية المتقدمة يندرج ضمن سياق يقتضي ضرورة البحث عن حل لمعضلتين، تتمثل الأولى في مشكل الصحراء الذي عمر طويلا والثانية تظهر في الخصائص الكبيرة على مستوى مشاريع التنمية المحلية، حيث أن الملك نفسه اكتشف حجم الثغرات التي تهم الخارطة السوسيو-اقتصادية ولمس عن كثب أن مشاريع المركز لا تعالج كل الفقر والتهمة من جذوره،¹⁸⁸ هذه كلها عوامل جعلت المغرب يتوجه إلى إعادة النظر في البنيات والهيكل المكونة للدولة بالسعي الحثيث نحو إقرار منظومة جديدة للجهوية داخل التنظيم الإداري المغربي تستجيب لمتطلبات المرحلة.

إن الحاجة الماسة للمغرب لاتخاذ خطوات جديدة على درب توسيع قاعدة اللامركزية في بعدها الجهوي جعلت هذا التنظيم يحمل في طياته خصوصية متعددة الأبعاد والمضامين، يمكن لمسها من خلال محاولة مقاربتنا لمفهوم الجهوية المتقدمة¹⁸⁹ التي تعتبر بمثابة ثورة على النظام الممركز للدولة لأنها تشكل في العمق خيار سياسي قائم على إعادة النظر في توزيع السلطة والثروة والجاه، في محاولة لتخفيف قبضة المركز على الأطراف والإعتراف

¹⁸⁸ - الدكتور الطالب بوياء ماء العينين: "الجهوية كخيار استراتيجي لمعالجة الإشكالات التنموية و السيادية" سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 الطبعة الثانية 2011 ص 89.

¹⁸⁹ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية" سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 الطبعة الثانية، مطبعة طوب بريس الرباط ص 11.

بحق تقرير المصير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وتوسيع المشاركة وتعميق الديمقراطية وحصر سلطة المركز في الأمور السيادية، في هذا السياق ظهرت الجهوية كأسلوب يتأسس على ضرورة منح صلاحيات واختصاصات تهم فئات اجتماعية أو سياسية أو عرقية...، داخل مجال ترابي محدد يسمى الجهة يسمح لهم باختيار ممثليهم اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا داخل أجهزة وهياكل الجهة ومؤسساتها التنفيذية والتقريرية (التشريعية) بشكل حر وديمقراطي من أجل المحافظة على وحدة التراب وسيادته بغية خلق آفاق تنموية محلية واعدة لبناء مغرب ديمقراطي بجهات قوية وقادرة على مواجهة التحديات.¹⁹⁰

فالمغرب في السنوات الأخيرة أصبح مقتنعا بضرورة إصلاح جهوي فعلي يقتضيه التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويستجيب لتطلعات المجتمع بمكوناته الثقافية والعضوية، فالجهة باعتبارها وحدة منسجمة ومتناسقة وأرضية ملائمة للتنمية وتحقيق الديمقراطية المحلية ستشكل إطارا لإنعاش وتنمية وسائل وآليات جديدة بالإضافة إلى استعمال أفضل للموارد البشرية والطبيعية.

إن الإهتمام المتزايد والملحوظ في الوقت الراهن بالتنظيمات الجهوية من قبل مختلف بلدان العالم، يجد مبرر قيمته في كون هذه الجهات غدت الإطار الملائم للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة للتنمية المحلية باعتبارها أحد الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي وتكريس الديمقراطية المحلية وكذا الاستجابة للتحويلات الدولية والإقليمية السريعة، فتجربة الجماعات المستقلة الإسبانية ارتبطت بسياق الانتقال الديمقراطي داخل هذا البلد وذلك لسببين أولهما الخوف من عودة النظام الديكتاتوري الذي عاشته إسبانيا في ظل حكم فرانكو لسنوات طويلة، وثانيها مواجهة المطالب المتزايدة لبعض المناطق الإسبانية للإنفصال والإستقلال، وبالأخص في الشمال "الباسك، وكطالونيا" هذين السببين قادا السياسيين الإسبان إلى اعتماد الجهوية السياسية في دستور 1978 لتحقيق توازن منطقي لتوزيع السلطات بين المركز والمجموعات المستقلة من أجل ضمان التعايش بين مختلف الإثنيات العرقية من جهة وإرضاء مطالب الداعين للإنفصال من جهة ثانية.... لذلك

¹⁹⁰ - الدكتور الطالب بوياء العنين: "الجهوية كخيار استراتيجي لمعالجة الإشكالات التنموية والسيادية"، مرجع سابق، ص 89.

بادرت السلطات السياسية إلى خلق مجموعات مستقلة في إطار الدولة الموحدة، تتمتع كل مجموعة بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإن كانت البداية بشكل متفاوت بين المناطق حيث تمتعت منطقة الباسك، وكطالونيا وجزر البليار بصلاحيات جد واسعة مقارنة مع باقي المناطق الأخرى،¹⁹¹ وقد قاد هذا الخيار الملك خوان كارلوس منذ اعتلائه العرش وترجم هذا التوجه من خلال دستور 1978 من أجل تدارك التفاوت الحاصل في التنمية بين المناطق الشمالية والجنوبية وتطوير النزاعات العرقية والثقافية والإثنية الداعية إلى الانفصال.

وفي المغرب فإن عدم استثناء منطقة الصحراء من خيار الجهوية المتقدمة في المرحلة الراهنة يعد اختيارا استراتيجيا شاركت في بلورة تصوراتها جل الأحزاب السياسية،* لأن تطبيق الحكم الذاتي من جهة واحدة لن يحل المشكل بل سيؤدي إلى فقدان ورقة قوية وخطيرة قد يؤدي فقدانها إلى الإضرار إلى مزيد من التنازلات التي لا يمكن أن يتحملها المغرب، لكن هل وافق مشروع القانون التنظيمي للجهوية المتقدمة تصورات الأحزاب الوطنية للجهة؟ وماهي المؤاخذات التي سجلتها عليه؟.

الفرع الثاني: وقع الفكرة لدى الأحزاب المغربية.

لاشك أن كل الفاعلين داخل المملكة المغربية مطالبون بالسعي نحو إنجاح الجهوية الموسعة، التي ما فتئ جلاله الملك يدعو إلى بلورتها على أرض الواقع، لكن الأحزاب السياسية وبحكم دورها الدستوري فإنها تمثل الإطار المؤسسي المؤهل والأكثر اضطلاعا بهذه المهمة ضمن المستويات التي جاءت على لسان الملك محمد السادس في خطاب 20 غشت 2010 بمناسبة الاحتفال بثورة الملك والشعب، إلا أن الواقع الحزبي المغربي يتميز بمجموعة من المتناقضات وتتحكم فيه مجموعة من العوامل تجعل التساؤل يبقى مطروحا حول الدور المفترض للأحزاب في مجال السياسة الجهوية في ظل حضور معطى الأزمة الحزبية كثابت في الحياة السياسية المغربية المعاصرة، وكذا جدوى مقاربة الوظيفة

¹⁹¹ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 158.

* - باستثناء حزب النهج الديمقراطي.

المفترضة التي يمكن أن تتولاها الأحزاب في هذا المجال وكذا طبيعة التصور الذي تتبناه إزاء التوجهات الإستراتيجية والجيوسياسية للجهوية المتقدمة (الفقرة الأولى) ومدى قدرة هذه الأحزاب على بلورة وتفعيل تصور قابل للتطبيق على الأرضية السياسية والاقتصادية والاجتماعية المغربية وقدرتها على إنجاح هذا التصور على أرض الواقع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التصور الحزبي للجهوية.

في سياق الإصلاحات العميقة التي انكبت المملكة المغربية على تجسيدها على جميع المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، سعيا لترسيخ صرح الدولة المغربية الحديثة وتعزيزها للتقدم الذي بلغته في ممارسة اللامركزية وذلك لتعبيد الطريق أمام الخيار الاستراتيجي للمغرب المتمثل في الجهوية الموسعة، ونظرا لما يتطلبه إعداد تصور عام لنموذج مغربي- مغربي متميز لهذه الجهوية من تمعن ودقة أخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الحضارية والثقافية للمملكة.¹⁹²

ومن أجل إنجاح هذا النموذج عملت اللجنة الاستشارية للجهوية على إشراك جميع الفاعلين والأخذ بعين الاعتبار أهم التصورات العامة التي قامت مختلف المكونات السياسية المغربية بالتقدم بها مساهمة منها في إغناء النقاش الدائر حول الجهوية، لكننا سوف نقتصر على مقترحات أربعة أحزاب فقط وهذا لا يعتبر إقصاء لغيرها من الأحزاب ولكن لكون هذه الأحزاب تعبر عن مختلف التيارات التي تتجاذب الحياة الحزبية بالمغرب.

✓ حزب الاستقلال:

بالعودة إلى أدبيات حزب الاستقلال نجده يبدي تحفظا وتخوفا إزاء الجهوية ويعتبر أن تحقيقها يجب أن يتم ضمن الوحدة الوطنية فهو يعارض الجهة ذات الطابع القبلي أو السياسي، وهذا ما يستفاد من تدخل الأستاذ العربي المساري أثناء مناقشة التصريح الحكومي باسم الفريق الإستقلالي برسم دورة أبريل سنة 1985 ".... أن كل فكرة يمكن أن تحيي القبلية وتؤجج النعرات من زاوية إقتصادية أو ثقافية أو سياسية ينظر إليها من منطلق

¹⁹² - ليلي طوير: "الجهة- الجهوية المتقدمة وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 72.

الغيرة الشديدة والمبررة على وحدة الكيان، فالحديث عن الجهوية يجب أن يتم بحذر وروية لأن الموضوع هنا مرتبط بأمور حساسة لا يمكن التصرف فيها بخفة.¹⁹³

لكن مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب أخذ موقف الحزب من الجهوية يتغير تدريجيا وهذا ما يلاحظ من خلال المذكرة التي قدمها بشأن الإصلاح الدستوري والمقترحات التي قدمها إلى اللجنة الإستشارية للجهوية، والتي أكد فيها على ضرورة أن ينبنى مشروع الجهوية المتقدمة على مبدأي المساواة والتضامن كقيمتين أساسيتين كفيلتين بتعزيز وتوطيد التماسك الاجتماعي والتضامن المجالي وتقوية الشعور بالانتماء للأمة من أجل بناء مجتمع يقوم على العدل والتوازن ويضمن لكل مواطن الحق في الإستفادة من ثمار التنمية وتمكينه من العيش الكريم.

ويقترح الحزب بخصوص الجهوية المتقدمة ما يلي:

- إحداث نظام للجهوية في احترام تام لمقدسات الأمة وثوابتها ووحدة الوطن ترابا وشعبا وأن يحافظ هذا النظام على الهوية الوطنية المغربية بمختلف روافدها.
- التنصيب على سمو الجهة على باقي الجماعات المحلية الأخرى.
- إصدار قانون تنظيمي ينظم الجهات ويوضح علاقتها بالدولة وباقي الوحدات الترابية ويوضح اختصاصاتها مع التنصيب على الصلاحيات المحصورة للدولة.
- تنظيم مالية الجهة بقانون مالي جهوي وضبط اختصاصات الولاية والعمال بشكل دقيق وتوضيح وضبط العلاقة بينهم وبين رؤساء الجهات بعيدا عن أية وصاية سواء سياسية أو إدارية.¹⁹⁴

لكن بعد خروج مسودة مشروع القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة عن وزارة الداخلية والذي تزامن مع خروج هذا الحزب إلى المعارضة، إنتقد بشدة المشروع معتبرا أنه لايلبي انتظارات المغاربة لأن ترك الصلاحيات في يد الولاية لم

¹⁹³ - علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب من الإطار الإقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، مرجع سابق ص 104-105.

¹⁹⁴ - <http://boubouche.maktoobblog.com/>

يكن منتظراً وأن مراجعة بنود المشروع و تعديلها أمر ضروري و حتمي حيث لم تراعى خصوصيات المناطق ولم تمنح اختصاصات واسعة لرؤساء الجهات.

✓ الاتحاد الاشتراكي:

من وجهة نظر هذا الحزب يرى أن الدفاع عن الديمقراطية الترابية يقتضي دعم اللامركزية كمنهج سياسي لتسيير المصالح المحلية والقضاء على الإختلال الحاصل بين العالم القروي والحضري الناتج عن الفوارق والتفاوتات بين الأقاليم، وهذا ما يجعله يركز على الديمقراطية المحلية كوسيلة للقضاء على هذه الفوارق والإختلالات، ففي المؤتمر الوطني الثالث للحزب سنة 1978 انتقد بشدة المؤسسات المالية للجهة أي الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية، والذي يعتبر الاتحاد الاشتراكي أن توزيع اعتماداته المالية لا تتم بشكل متكافئ ومعتلن إذ يتم تغيب المؤسسات الجماعية ممثلة السكان في إعداد وبرمجة القروض والمشاريع التي يصادق على تمويلها،¹⁹⁵ فالحزب يركز كثيراً على ضرورة ديمقراطية الجماعات المحلية وعلى رأسها الجهات وهو ما يستفاد من المقترحات التي قدمها للجنة الإستشارية للجهوية.

فهو يرى أن الجهوية الموسعة المرتقب تطبيقها في المغرب ليس بالضرورة أن تكون نمطا واحدا بل يمكن أن تكون على عدة أنماط حسب خصوصيات كل منطقة، فتكون موسعة ومتقدمة إلى درجة الحكم الذاتي في الأقاليم الصحراوية مثلا وتكون أقل من ذلك في المناطق الأخرى، لكنها في جميع الأحوال لا يمكن أن تمس بوحدة الدولة المغربية، فيجب أن تبقى السلطة المركزية محتفظة بمقومات السيادة الوطنية.

وإذا كان كل من الحكم الذاتي والجهوية الموسعة يتميز بخصوصيات ومميزات تختلف في كل منهما عن الآخر فإنهما يشتركان معا في الوصول إلى ديمقراطية الشأن العام المحلي كمعطى أساسي بالنسبة للحزب في أفق ديمقراطية النظام السياسي للبلاد وجعل المواطن فاعلا في الاختيار والتدبير والمراقبة، فمشروعية المجالس المنتخبة تأتي من

¹⁹⁵ - علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب من الإطار الاقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري" مرجع سابق، ص

الاقتراع العام المباشر حيث ينتخب مجلس الجهة من طرف الناخبين فيأتي المجلس محملاً بالبعد الجهوي ويكون تفكيره واهتماماته مرتبطة بالإختيارات الكبرى التي تخدم التنمية على صعيد الجهة.

فالتنظيم الجهوي المرتقب يجب من وجهة نظر الحزب أن يحدد صلاحيات واختصاصات مجلس الجهة والرئيس والمكتب واللجان بدقة ووضوح، وأن تكون هذه الصلاحيات والاختصاصات تقريرية وتنفيذية، بتكامل وانسجام مع المخططات والاستراتيجيات الوطنية العامة في إطار استقلال مالي وإداري،¹⁹⁶ لكن بعد طرح وزارة الداخلية لمشروع القانون التنظيمي للجهة اعتبر قياديون في الحزب أن المشروع لا يلبي انتظارات المغاربة وأن ترك الصلاحيات في يد الولاية لن يغير شيئاً مما هو عليه الحال الآن، داعين إلى ضرورة مراجعة بنود المشروع وتعديلها بشكل يتماشى و طموحات الشعب في الإستفادة من جهوية متقدمة تراعي خصوصيات المناطق و تمنح اختصاصات واسعة لرؤساء الجهات.

وفيما يخص التقطيع نص الحزب على ضرورة أن يخضع لمنطق النوع والكيف وفق المعايير والمحددات الميدانية والمعطيات الأولية التي تقوم عليها الجهة داخل حدودها وهي الجغرافية، التاريخ والديموغرافية والثقافة، فكل هذه العناصر تشكل المادة الخام التي تساعد على وضع تقسيم أو تقطيع جهوي يهيئ المجال لمقومات التنمية المستدامة.

✓ العدالة والتنمية:

طالب حزب العدالة والتنمية ذي المرجعية الإسلامية بإقامة نظام جهوي متكافئ يقوم على التوازن المجالي والسكاني بين الجهات وتقويت هذه الأخيرة الاختصاصات المتعلقة بالصحة والتعليم والسكن والتشغيل والفلاحة والصيد والصناعة والسياحة والتجارة والاتصالات والاستثمارات، وأن تحتفظ الدولة بالتدخل في مجموع القطاعات عبر سياسات وطنية لضمان الثوابت وتحقيق أهداف الإنسجام والتكامل وفق الكيفيات المحددة في

¹⁹⁶ - نص المذكرة التي وجهها حزب الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية إلى اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية منشور بمجلة قضايا الجهوية المتقدمة بالمغرب للجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء الطبعة الأولى 2011 ص 152-153.

الدستور، وبخصوص التقطيع الجهوي فالحزب يسير في اتجاه الزيادة في عدد الجهات وتقليص حجمها ففي حوار للحسن الداودي نائب الأمين العام للحزب مع جريدة "إيلاف" الإلكترونية أكد على أن اعتماد جهات واسعة يؤدي إلى إغراق القاطرة في الفقر فمدينة تاونات مثلا لن تستفيد من التنمية إذا تركت مع مدينة تازة، كما أن ورزازات وزاكورة مع أكادير لن يستفيدا لذلك يتوجب ضرورة اعتماد جهات صغيرة على أسس إقتصادية وأن تكون إنتخابات المجالس مباشرة ورئيس الجهة هو الأمر بالصرف والتفويضات تكون واسعة كما أكد الحزب على ضرورة إحداث وزارة مختصة في الشؤون الجهوية والجماعات المحلية.¹⁹⁷

✓ الأصالة والمعاصرة:

لم يخرج هذا الحزب شأنه شأن باقي الأحزاب السياسية التي تفاعلت إيجابا مع المقترح عن التوجهات السالفة حيث أوضح أمينه العام خلال افتتاح اليوم الدراسي الذي نظمه حول الجهوية الموسعة، أن المشروع الجهوي المغربي يعد تعبيراً عن وجود إرادة تغيير مستقبلية لنمط تدبير المجال التنموي، وفق قواعد القرب الحكامة والتقطيع الترابي الرامي إلى محاربة الفقر والتهميش والهشاشة والإقصاء، كما دعا لعودة النخب إلى فضاءاتها المحلية وتحرير طاقاتها للإسهام في التنمية الجهوية.¹⁹⁸

وقد أكد هذا التوجه من خلال التقرير الذي قدمه إلى اللجنة الاستشارية للجهوية الذي دعا فيه إلى دسترة المبادئ الأربع الواردة في الخطاب الملكي والتي يجب أن تتحكم في خيار الجهوية الموسعة وهي الوحدة، التوازن، التضامن، المساواة، وأن يتم تنظيم الجهات وفق قانون تنظيمي يحدد عدد الجهات أسماءها، الاختصاصات المحفوظة للدولة واختصاصات الجهات بشكل واضح ودقيق تفاديا لكل تضارب أو تداخل، والاختصاصات التي يمكن أن تنقلها الدولة للجهات والموارد المالية المواكبة لنوع وحجم هذه الاختصاصات حتى تستطيع

197 - د. عبد النبي بورزيكي: "الأحزاب وملف الصحراء، من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي و الجهوية الموسعة"، مرجع سابق، ص 148.

198 - د. عبد النبي بورزيكي: "الأحزاب وملف الصحراء، من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي و الجهوية الموسعة"، نفس المرجع، ص 148.

الجهات تحقيق الأهداف المتوخاة منها على الوجه الأكمل وأن يتم جعل معايير التقطيع الترابي والانتخابي بقانون حتى تأخذ الجهة المكانة اللائقة بها كقاطرة للتنمية داخل المنظومة المغربية.

وإن كان مشرو ع القانون التنظيمي للجهوية قد استجاب لبعض هذه المقترحات والتصورات فإن الحزب بحكم موقعه في المعارضة انتقد بعض مواد هذا المشروع معتبراً أنه يفتقد للإنسجام و التكامل في الأدوار بين الفاعلين الجهويين الشيء الذي من شأنه أن يكون له انعكاس على الأدوار التنموية للمؤسسة الجهوية فيما بعد.

الفقرة الثانية: محددات التصور الحزبي للجهوية.

إن المتتبع لتصورات الأحزاب السياسية المقدمة بشأن مشروع الجهوية الموسعة يتضح له جلياً أن جل التيارات السياسية المغربية تحبذ فكرة الجهوية لما تشكله من ترسيخ للديمقراطية وتوسيع لحقل ممارستها ولكونها دعامة للامركزية التي هي الوسيلة الناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف العبئ والتحملات التي ما فتئت الدولة تعاني من ثقلها،¹⁹⁹ إلا أن ما يلاحظ على هذه المقترحات هو تشابهها وتكرارها بغض النظر عن بعض التمايزات الهامشية فيما بينها، وهو ما يحيل على القصور الذي تعانيه المنظومة الحزبية المغربية في طرح مشاريع مجتمعية متميزة وذات خصوصية حزبية معبرة، تبعاً للخط الإيديولوجي والمذهبي لكل حزب، الأمر الذي يقزم دورها أمام المؤسسة الملكية التي تتولى صياغة كل المشاريع الإستراتيجية للدولة داخليا وخارجيا،²⁰⁰ قبل أن تعتمد إلى الإشراف الشكلي للأحزاب عبر الإستشارات غير الملزمة وبذلك تبقى دبلوماسية الأحزاب حول المسألة الترابية دبلوماسية تابعة تتم تحت الطلب.

وإذا كانت الأحزاب السياسية قد أعلنت عن دعمها لمقترح الحكم الذاتي و"الجهوية الموسعة"، فإنها بالمقابل- ورغم قصور تصوراتها- انتقدت سوء ترويج الدبلوماسية الرسمية للحل السياسي على المستوى الأممي والدولي، مشيرة إلى محدودية الدعاية

199 - الدكتور صالح المستف: "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مرجع سابق، ص 173.

200 - صالح المستف: "الجهوية في النظام السياسي - الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص 184.

الإعلامية في التعريف بمقترح الحكم الذاتي لدى الإعلام العربي، الغربي والعالمي، باعتبار أن الدعاية الإعلامية تمثل شكلا دبلوماسيا متقدما في الضغط النفسي على الخصوم، لاسيما وأن المبادرة المغربية تتضمن نقاط إيجابية كثيرة يمكن توظيفها في خطة إعلامية هجومية ناجحة ومؤثرة.²⁰¹

إن دخول الأحزاب في لحظات التوافق السياسي مع النظام و بداية تشكل مفهوم الإجماع الوطني* حول استكمال الوحدة الترابية و استرجاع الصحراء لم يكن ليثني تلك الأحزاب عن توجيه النقد إليه حول طريقة تدبيره لملف الصحراء،**وبذلك فالإجماع الوطني حول المسألة الترابية كان إجماعاً حول الأهداف وليس إجماعاً حول الوسائل والإستراتيجيات التي ينبغي اتباعها لتحقيق تلك الأهداف، فالأحزاب السياسية بالرغم من قصور تصوراتها الجهوية فإنها تتحفظ كثيراً بخصوص القضايا التي لها تأثير و ارتباط بالوحدة الوطنية وهذا ما دفع الكثير منها إلي التنبيه إلى بعض المخاطر التي قد يطرحها التطبيق الفعلي للجهوية الموسعة من قبيل تصاعد الميولات الانفصالية لدى بعض المناطق مثل الريف ومنطقة سوس فضلا عن إمكانية عدم تعايش صحراوي الجنوب مع النظام السياسي بمنطقة الحكم الذاتي واتخاذهم ذلك بداية للإنفصال على المدى المتوسط و البعيد.

إن عدم إمتلاك الأحزاب السياسية لتصور واضح ومتكامل حول الجهوية خارج الرؤية الرسمية للمشروع، يطرح أهمية الحديث عن التأثير المقترض لمبادرة الحكم الذاتي و"الجهوية الموسعة" على الإنتشار الأفقي للأحزاب السياسية داخل المجالات الجهوية، بمعنى هل سيكون للمبادرة تأثير على توسيع الظاهرة الحزبية جهوياً، وهل تطرح المبادرة إمكانية خلق أحزاب جهوية، أو على أساس جهوي؟.

201 - عبد النبي بورزيكي:"الأحزاب وملف الصحراء، من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي والجهوية الموسعة"، مرجع سابق، ص151.

*- الحزب الوحيد الذي خرج عن هذا الإجماع هو حزب النهج الديمقراطي الذي ينتمي إلى اليسار الراديكالي،وقد جاء موقفه هذا من أجل الضغط لكسب بعض التنازلات و الظهور بمظهر الحزب الذي لازال يمارس المعارضة حتى في القضايا المرتبطة بالثوابت الوطنية .

**-....ومن ذلك معارضة الكاتب الأول للإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الراحل عبد الرحيم بوعبيد لخيار الإستفتاء في الصحراء.

بالرجوع إلى قانون الأحزاب- رقم 04-36- نجد المادة الثانية منه تمنع أي تأسيس للأحزاب على أساس عرقي أو ديني أو جهوي عكس ما هو معمول به في الجارة الإسبانية التي لها إلى جانب الحزبين الرئيسيين أحزاب جهوية تساعد في إنضاج العملية السياسية الجهوية وتترك للنخب السياسية المحلية مجالا مقبولا لتدبير شؤونها المحلية وأجراً سياسة القرب، لكن المشرع المغربي ربما تخوف من أن تتحول هذه الأحزاب الجهوية بحكم انتماءها الترابي أو العرقي المحدود إلى أحزاب ذات ميولات انفصالية خاصة في ظل إمكانية الإستعاضة عن ذلك بتقوية التمثيليات الجهوية للأحزاب الوطنية بالمجال الجهوي المراد إحداثه.²⁰²

المطلب الثاني: المبادئ الجديدة للبناء الجهوي.

لا تعني الجهوية الموسعة بتاتا التخلي عن الثوابت الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي للبلاد كالثوابت الدستورية والاختيارات الكبرى والتوجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعم دولة الحق والقانون، فهي خطوة للتغيير والتجديد ونبذ الممارسات القديمة في نطاق الإستمرارية، وأهم ما يميزها هو الطابع الإصلاحية ونظرة متفائلة إلى تغيير وضع غير سليم ناتج عن تراكمات واختلالات أفرزتها ممارسات هياكل تفتقد للفعالية، وإذا كانت التوسعة عادة ما تأخذ بعدا عموديا بحيث تتوسع اختصاصات الجهة وصلاحياتها من خلال تنازل الدولة على مستوى المركز عن عدد منها أو مقاسمتها لها فإن المشرع المغربي اقتنع بأن الجهوية الموسعة لن تكون لها فعالية حقيقية إلا إذا توسعت في اتجاه عمودي وأفقي كذلك، بالمعنى الذي يفيد بأن الجهة يجب أن تتقاسم عددا من الاختصاصات والصلاحيات مع الفاعلين المحليين بحيث تتوسع دائرة اتخاذ القرار وتنفيذه ومتابعته لتشمل ليس فقط المنتخب المحلي، بل لتشرك كذلك هيئات المجتمع المدني عموما والعمل الجمعي خصوصا في أجهزة وهيئات ومساطر العملية التدبيرية والتنموية، فالجهوية الموسعة لن تكون كذلك إلا إذا كانت تشاركية بالمعنى الذي يؤدي إلى اهتمام الساكنة بالشأن العام الجهوي وهذا لن يتم في نظرنا إلا بخلق بنى جهوية تشاركية دائمة

²⁰² - د. عبد النبي بورزيكي: "الأحزاب وملف الصحراء، من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي والجهوية الموسعة " مرجع سابق 152.

وليست لحظية أو موسمية أو مناسبة، كما أن هذه البنى التشاركية لا يجب الاقتصار فيها على المجالس الجهوية بل يجب أن تشمل باقي الجماعات الترابية الأخرى (الفرع الأول) وأن يتم تكريس هذه المبادئ على مستوى الدستور والقوانين المنظمة للجهة لخلق نوع من الضمانة للعمل الجهوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الفلسفة الجديدة للسياسة الجهوية.

إذا كان للتوجه السابق للسياسة الجهوية نتائج سلبية تبلورت في استمرار التفاوتات السوسيواقتصادية بين الجهات والمناطق وكذا الميل الشديد نحو التركيز بالمناطق الساحلية، أضف إلى ذلك أن الجهود التي بذلت من أجل إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية كانت تركز أكثر على العالم الحضري دون العالم القروي الذي استثني من تلك الجهود في حدودها الدنيا بذل الموازنة بينهما ليتمكن كل منهما من الإسهام في بناء المستقبل.²⁰³

فإن الفلسفة الجديدة للسياسة الجهوية تنبني على إستراتيجية مغايرة في التعامل مع المجال توفر الأساس الصلب لأي إقلاع تنموي تكون فيه الحظوظ متساوية بين القرية والمدينة لاستدراك التأخرات التي تراكمت على مدى ثلاثة عقود وتأهيل البادية والحاضرة المغربية لرفع تحدي المنافسة الدولية وما تفرضه من إكراهات على الاقتصاد الوطني، إن هذه الفلسفة تعتني أولاً وأخيراً بالمواطن كهدف أساسي في كافة الاختيارات حيث يكون الإنسان المغربي محور التنمية وهدفها كما يعتبر الأداة الفاعلة في تحقيقها.

إن من بين الأهداف الأساسية للفلسفة الجديدة للسياسة الجهوية هي تحقيق الوحدة الوطنية في مفهومها الشامل التي لا يمكن بلوغها ما لم يتم إيلاء الإهتمام الكافي بالمواطن أولاً بجعله يشارك في اتخاذ القرارات المصيرية وتحسيسه بأن القرار منه وإليه (الفقرة الأولى) فمن الناحية العملية لابد من تحقيق المساواة في التعامل مع المواطنين، أينما وجدوا في مختلف أنحاء البلاد بالاستفادة من نفس الشروط للرفعي الإجتماعي والولوج إلى الخدمات العمومية...، كذلك هناك عنصر آخر يحسب في خانة جديد مبادئ السياسة الترابية ألا وهي

²⁰³ - د. زهير لخيار: "الوظيفة التشاركية للعمل الجمعي في ضوء مشروع الجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 طبعة 2010 ص 87-88.

الفعالية أو ما سماه مشروع الجهوية الموسعة بالحكمة الاقتصادية (الفقرة الثانية) والتي تتجسد في مسؤولية الدولة والجهة في تحسين فعالية الاقتصاد الجهوي.

الفقرة الأولى: الطريقة التشاركية للإعداد.

يتميز مشروع الجهوية الموسعة في بلادنا بكونه مشروع جماعي وتوافقي شارك في بلورة توجهاته كل مكونات الأمة المغربية، وقد تمت ترجمة تلك السياسة بتشكيل اللجنة الإستشارية للجهوية والتي ضمت فعاليات منتمة لكافة المجالات، فتركيبتها المتكونة من إحدى وعشرين (21) عضوا بالإضافة إلى رئيسها السيد عمر عزيمان توزعت بين عدة اهتمامات وطنية، قانونية، سياسية ومؤسسية، ترابية، سوسيلوجية، إقتصادية وثقافية بالإضافة إلى اشتغال العديد منهم بالعمل الجماعي لسنين طويلة وفعلت تمكنت هذه اللجنة من فتح حوار وطني ديمقراطي ساهم في إشراك المواطنين في إنجاز وتحديد الاختيارات التي تهم مستقبلهم الجماعي، ضمانا لالتفافهم حول الأهداف المتوخاة من المشروع ولتعبئتهم من أجل تحقيقها وقد اتخذت المشاركة صبغة استشارات واسعة في إطار نقاش وطني مفتوح وملتزم، يستند إلى توجهات كبرى يتقاسمها الفاعلون المعنيون، والواقع أن المقترحات الوجيهة المستخلصة من استشارة هؤلاء الفاعلين سواء منهم الوزارات المعنية وممثلوا المنتخبين ومجموع الأحزاب السياسية والنقابات المهنية وبعض الشبكات الجمعوية أسهمت منذ الإنطلاق في بلورة مشروع متكامل للجهوية الموسعة.

فخلافًا للمنهجية المتبعة في السابق فإن السياسة الترابية لبلادنا أصبحت تعتمد- كشرط مسبق- التشاور والتفاوض لاسيما وأن الأمر يتعلق باختيار سياسي منذ انطلاق تجربة التناوب، صحيح أن تدبير التوافقات التي تكون بحكم طبيعتها غير مستقرة، أمر أكثر صعوبة بالمقارنة مع المعالجة الإدارية والسلطوية، ولكنه يمنح فرصا أفضل للنجاحة.²⁰⁴

إن المشاركة تعني ديمقراطية وتوسيع إمكانية المساهمة في اتخاذ القرار عملا بمبدأ تكافؤ الفرص الذي يتطلب تحقيقه ضمان المشاركة لكل الفئات الاجتماعية بما في ذلك المسنين

²⁰⁴ - د. عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 243.

والأشخاص المعاقين وغيرهم، ولكي تكون هذه المشاركة ناجعة يتعين -كما سبقت الإشارة إلى ذلك- أن تكون دائمة ومستمرة وليست مناسباتية وذلك بخلق بنى وأجهزة تشاركية على المستوى الجهوي بصورة فعالة ومستمرة وأن تقوم هذه البنى على مبادئ التدبير العصري من خلال:

- مؤسسات تمثيلية حقيقية تمتع بالوسائل والاختصاصات والسلطة الضرورية لمزاولة مهامها.

- اتفاق بين مختلف الأطراف حول الاختيارات العامة وقواعد اللعبة.

- وضوح الأهداف: وهذا الشرط هو في الحقيقة متضمن في مبدأ التشترك والديمقراطية، فلا بد من إشراك المجتمع بأخذ رأيه في كل القرارات المزمع اتخاذها وإخباره بالأهداف المراد تحقيقها في جميع الميادين، فكل إصلاح لا بد أن يكون مناسبة لحوار تفسيري موجه بصفة خاصة ومباشرة للأوساط المعنية.

فالجهدية الموسعة لا يمكنها النجاح إلا بالإرتكاز على مجتمع مسؤول يتماهى مع مجاله، ويعتبره إطارا لعيشه وقاعدة لنشاطه مع ما يعنيه ذلك من واجبات اتجاهه، فالمطلوب هو خلق وبناء هذا الإحساس وهذه الروح، والطريقة الوحيدة لذلك هي المشاركة في بناء هياكل الجهة وتدبير شؤونها، فرغم الإرث السلبي الثقيل الذي تراكم في هذا الباب فإن هناك انفتاحا على المستقبل وآفاقا أكثر رحابة من خلال مشروع الجهدية الموسعة.

الفقرة الثانية: الاختيارات الجديدة.

يتوقف نجاح الجهدية الموسعة كإطار ضروري لتحقيق التنمية المستدامة أولا على معرفة ما هي الاختيارات التي توجه المنظور الجديد للسياسة الجهدية، علما أن السياسة السابقة باختياراتها لم تستطع معالجة الإختلالات والشروخ التي مست الإقتصاد والمجتمع والمجال والتي بسببها تراكمت تأخرات في عدة ميادين.

فاللامركزية الجهدية الحقيقية أصبحت ضرورة تفرض نفسها أكثر من أي وقت مضى خصوصا أنها شكلت أساسا مكن نماذج شبيهة بالمغرب كالجارة الإسبانية من تحقيق التنمية

والحفاظ على الوحدة الوطنية والتخفيف من مركزية القرار، لإنعاش الفعل العمومي الجهوي ودعم المشاركة السياسية التي تشكل السند القويم لمجمل الخيارات المصيرية لعموم المواطنين خاصة إذا ما استحضرنّا التحديات التي يعرفها المغرب على مستوى الوحدة الترابية، وتدارك الإختلالات والانفتاح على الخارج، وهو ما فرض اختيارات أساسية للسياسة الجهوية تفرض نفسها كأولويات:

أولاً: إشراك الجهات في الحفاظ على الوحدة الوطنية: إن الإعتقاد الذي كان سائداً من قبل والذي كان محوره أن المسألة الجهوية تحمل في طياتها خطر الانفصال وتجزئة البلاد لم يعد معطاً صحيحاً، بحيث أن مركزة القرار وفرض وصاية شديدة على الجهات يجعل هذه الأخيرة تتطلع إلى تحقيق أكبر قدر من الإستقلال، وهنا يكمن الخطر من أن يكبر الشعور بالنفور بين الجهات والمركز، لذا فالقول بأن السياسة الجهوية تشكل خطراً على وحدة البلد قول غير صحيح فالتجربة في دول أخرى رائدة في مجال الجهوية واللامركزية أثبتت أن الجهوية دعمت وحدة هذه الدول رغم اختلاف ظروف كل منها.²⁰⁵

وفي هذا السياق تكتسي التجربة الإسبانية أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجاً للدولة الموحدة التي ارتقت فيها المجموعات المستقلة إلى ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الهامة ذات الطابع الدستوري، بالإضافة إلى ترسانة من القوانين المنظمة والتي تراعي الخصوصيات الجهوية وتعزز مبدأ سيادة الأمة الإسبانية كمبدأ دستوري محسوم فيه، مما جعل الجهوية في التجربة الإسبانية تعد وسيلة لتحديث الدولة والمحافظة على تماسكها إذ بفضل تبني سياسة الجهوية استطاعت إسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية والمحافظة على وحدة الدولة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتماسك المجتمعي.²⁰⁶

²⁰⁵ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 156.

²⁰⁶ - المصطفى بلقزبور: "تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)" منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى فبراير 2010 ص 99.

وسيرا على نهج التجارب العالمية الناجحة اتخذ المغرب من السياسة الجهوية وسيلة لتحقيق التكامل الوطني والوحدة الترابية واحتواء التناقضات الاجتماعية والتعبير عن التعددية السياسية ومهما كان تأثير التجارب العالمية على التجربة المغربية، فهي لا تخلو من خصوصياتها وشروط وجودها القائمة على أرض الواقع باعتبار المغرب دولة قائمة الذات منذ قرون، فالسياسة الجهوية بالمغرب ظلت لصيقة بالمؤسسة الملكية التي احتكرت التعبير عن الوطنية واستكمال الوحدة الترابية عبر مسلسل قائم على الإشباع والمراقبة انتهى بجعل مهمة الوحدة الترابية مهمة في المقام الأول للملك حامل لقب الموحد.²⁰⁷

فتدعيم الوحدة الوطنية يعني التكفل بضمان الاندماج الإيجابي للأجزاء المغتصبة من بلادنا بعد استرجاعها إلى حظيرة التراب الوطني وإنهاء النزاع المفتعل حولها وهذا ما ساهم في التسريع ببلورة فكرة الجهوية الموسعة بالمغرب في انتظار الاتفاق حول مبادرة الحكم الذاتي التي تقدم بها المغرب ووصفت بالجادة وذات المصادقية وباركها المجتمع الدولي من أجل الوصول إلى حل سياسي توافقي ونهائي للنزاع المفتعل في إطار وحدة السيادة الوطنية، فالوحدة كما وردت في الخطاب الملكي تشمل وحدة الدولة والوطن والتراب التي لا يمكن لأي حكم ذاتي أو جهوية أن تتم إلا في نطاقها، وإذا كانت سياسة اللامركزية أصبحت إحدى أهم الأسس التي تتميز بها الأنظمة إلا أن درجة الأخذ بها تختلف من نظام لآخر تبعا لخصوصيات كل بلد، وقد صارت الجهوية من هذا المنظور وسيلة للحفاظ على وحدة الدولة العصرية من خلال اعترافها بذاتية المجتمعات، وبالتالي يمكن اعتبار الجهوية المتقدمة هي مرحلة متطورة للامركزية في إطار الدولة الموحدة.²⁰⁸

ثانيا: الحكامة الترابية: (المحلية) تعتبر الحكامة المحلية وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلي عبر تفعيل دور السلطات المحلية المنتخبة أو المعينة وكذا دمج السكان المحليين في عملية التنمية المحلية،²⁰⁹ وعلى هذا الأساس يتسع مفهوم الحكامة المحلية ليشمل المستويات

²⁰⁷ - حجية زيتوني : "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق ص 156-157.

²⁰⁸ - د.أبولاس حميد: "الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010، ص 46-47.

²⁰⁹ - ليلي طوير : "الجهة- الجهوية المتقدمة و سؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 65.

السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الإدارية والمالية للجهات، كما يتقاطع مع العديد من المفاهيم الأخرى كالديمقراطية المحلية والتدبير العمومي المحلي والمواطنة ولهذا الغرض يبقى السؤال المطروح هنا هو إلى أي حد يمكن للجهة كمجال ترابي أن تكون إطارا لتحقيق الحكامة المحلية؟.

إن ربط موضوع الحكامة بالشأن الجهوي لم يأت من فراغ بل يحمل في طياته حمولة دلالية قوية تجعل من الحكامة المحلية مدخلا أساسيا للتدبير الفعال للشأن الجهوي ومجال حيوي للتنمية الجهوية من خلال مساءلة دور أهم الفاعلين المتدخلين فيها والتنفيذ الجيد لمختلف العمليات المكونة لها عن طريق الأجراء العملية لمقتضياتها.²¹⁰

إن عنصر الحكامة الترابية الذي تسعى الجهوية الموسعة إلى تحقيقه كبعد من الأبعاد التي تتوخاها، لا يمكن أن يكون مقتصرا على جانب واحد دون الآخر بل يجب أن يكون شموليا في مضمونه لأن المجال المحلي في علاقته بالسياسة الجهوية يشكل بكل تأكيد المجال الأمثل لطرح القضايا الجوهرية للتنمية الجهوية.

ومن تم فاعتماد الحكامة المحلية في تدبير الشأن العام الجهوي يعد شرطا من شروط التنمية الجهوية المندمجة على اعتبار أنها تشكل آلية حديثة تقود إلى إحداث تغير اجتماعي شامل للمحيط الجهوي الذي تطبق فيه، وهو عنصر يتطلب اعتماد المقاربة التشاركية في ذلك لأن المواطن هو موضوع وأداة التنمية في ذات الوقت، لكن تأثيره في مركز القرار بصفة فردية يبقى ضعيفا مما يفسح المجال للتكتل داخل جمعيات المرتفقين والتي تعد سلطة تمثيلية مهمة تمكنهم من إحداث صدى على الصعيد الجهوي.

ثالثا: سياسة القرب: تمثل سياسة القرب أحد الاتجاهات الرئيسية التي تستطيع أن تواجه مختلف التحديات التي قد تلازم الجهوية المتقدمة كتحدي التحديث الإداري والسياسي للإدارة الجهوية فهي إذن أحد الدعائم الأساسية التي يستمد منها التنظيم الجهوي قوته، وتدفعه إلى التجديد والتطور المستمر بفضل ما توفره من إحاطة بشؤون المواطن وملامسة

²¹⁰ - كريم لحرش: الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية و خلاصات تقرير اللجنة الإستشارية ، مرجع سابق ص 19.

مشاكله وإشراكه في إيجاد الحلول المناسبة ،عبر الحوار والمساءلة واعطاء الوسائل لتسيير عمومي جيد يساهم في التقريب بين المستفيدين والخدمات والتقريب بين المؤسسات، وهذا يقود إلى الموازنة بين مطلبي القرب والفعالية من خلال تقليص الزمن بين اتخاذ القرار والفعل وضمان الإنصاف الترابي لخدمات الإدارة وخصوصا المناطق النائية.

فالجهة لم يعد ينظر إليها على أنها وسيلة لتحقيق النمو الاقتصادي فقط - تجربة 1971- بل إن التراكم الذي اختزنته الممارسة على مدى عقود من الزمن ساهم في تحويل هذه المؤسسة إلى قنطرة نحو تحقيق مغرب أكثر استيعابا للتحويلات التي طالت جميع قطاعاته السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، ببساطة تحولت الجهة إلى قنطرة نحو تحقيق التنمية الجهوية المندمجة.

إن تحليل عناصر التنمية الجهوية المندمجة في ظل الجهوية المتقدمة يجب أن يتأسس على معطيات قانونية تتيح للجهات ممارسة اختصاصاتها التنموية وبرمجة مالياتها في ضوءها، لذا نجد أن صانعي القرار أدركوا أهمية النهج الجهوي ونجاعة القدرات والمهارات التي يكتنزها والتي تمكن من تحمل المسؤولية التنموية على كافة الأصعدة.²¹¹

الفرع الثاني: مقومات وأسس الجهوية الموسعة.

يعتبر الإصلاح الدستوري والسياسي خطوة مهمة نحو ترسيخ الديمقراطية عبر تحديد المبادئ الأساسية لعلاقة متوازنة بين المرجع المركزي والجهوي والمحلي، من خلال تقاسم السلطة وفق رؤية إستراتيجية تروم تحقيق الشراكة في التدبير عبر ممثلي الشعب في البرلمان وفي المجالس الجهوية والجماعات وغيرها من المؤسسات المنتخبة.²¹²

لقد ارتبط الرهان على الجهوية في المغرب بتفاهم الاختلالات المجالية ورغبة السلطة المركزية في التخفيف منها بسبب ما تخلفه من اضطرابات اجتماعية تهدد عمق السلطة المركزية، فانطلقت التجربة المغربية مع ظهور 16 يونيو 1971 المتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية بالمملكة لترتقي الجهة بعد ذلك إلى مرتبة أسمى مع دستور 1992 حيث

²¹¹ - ليلي طوير : "الجهة-الجهوية المتقدمة وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 71.

²¹² - عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 197.

ستصبح مكونا من مكونات الجماعات المحلية بالمغرب الأمر الذي سيترسخ مع دستور 1996، إلا أن هذه المكانة الدستورية للجهة في ظل القانون المنظم لها كمؤسسة تداولية - قانون 46-97- أصبحت متجاوزة بفعل عدد من المتغيرات الداخلية والخارجية، وهو ما دفع في اتجاه الدعوة إلى تطوير نظام الجهوية بالمغرب لكي تجيب عن مجموعة من الإنتظارات وتسعف في تجاوز عدة إشكالات، هذا الإتجاه عبرت عنه المؤسسة الملكية من خلال خطاب 9 مارس 2011 الذي أسس للجهوية المتقدمة وكرسه دستور 2011 الذي أعاد التأكيد على ما جاء في الخطاب الملكي (الفقرة الأولى) إضافة إلى التنصيب على مجموعة من الآليات التي قد تجعل من الجهة ليس فقط فاعلا أساسيا في النظام الإداري فحسب ولكن أيضا على مستوى النظام السياسي من خلال جعل الجهة أساسا ترابيا لانتخاب أعضاء الغرفة الثانية بالبرلمان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأساس الدستوري للجهوية المتقدمة.

يعتبر الدستور أسمى قانون في البلاد وتحدد هذه الوثيقة شكل العلاقات بين مختلف السلطات، ومنه تستمد الدولة شرعيتها، ومنه تستمد مختلف القوانين والأنظمة ومنها الضمانات القانونية التي يخولها للوحدات الترابية اللامركزية من حيث إنشائها، وتشكيل مجالسها واختصاصاتها.

ومنذ أول دستور شهدته البلاد في 14 دجنبر 1962 تم التنصيب على وجود الجماعات المحلية، غير أنه لم ينص على اعتبار الجهة جماعة محلية لعدم وجودها،²¹³ وانتظر المغاربة ظهير 16 يونيو 1971 الذي جاء بالجهة الاقتصادية كجماعة لامركزية محدثة بقانون، بحيث لم يرد التنصيب على الجهة في أي من دساتير المملكة الثلاثة الأولى 62-70 وهو ما جعلها في مرتبة أدنى من الجماعات الترابية الأخرى، غير أن المسار الجهوي سيتقوى مع دستور 4 شتنبر 1992 والذي ارتقى بالجهة إلى مستوى مؤسسة دستورية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وهكذا أصبحت للجهة

²¹³ - محمد دريب: "الجهوية بالمغرب محاولة في التأسيس"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس-الرباط، الطبعة الأولى فبراير 2010، ص 35.

قاعدة دستورية تستمد منها وجودها لأول مرة على هذا المستوى مما يجعل الجهة في مقدمة المؤسسات التمثيلية المحلية واللامركزية كخطوة تعتبر تكريسا للعهد الدستوري للجهة، وهو ما تم تأكيده من خلال دستور 13 شتنبر 1996 حيث أصبحت الجهات وحدات جماعية ترابية تخضع لنفس المقتضيات الدستورية التي كانت تخضع لها الوحدات الجماعية الأخرى وذلك بمقتضى الفصول 100 و101 و102، وبذلك وضعت الجهة في مصاف الجماعات المحلية، وبالتالي أعطاهها قاعدة دستورية تستمد منها وجودها، فصدر مباشرة بعد ذلك القانون 47-96 المتعلق بتنظيم الجهة مما أتاح إحداث 16 جهة عبر التراب الوطني بمقتضى مرسوم وتم بعد ذلك تنظيم الإنتخابات الجهوية ليدخل المغرب بذلك دائرة الدول التي تعمل بهذا النمط من الديمقراطية المحلية واللامركزية.

إلا أن هذه المكانة الدستورية للجهة وفي ظل القانون المنظم لها كمؤسسة تداولية أصبحت متجاوزة بفعل عدد من المتغيرات الداخلية والخارجية، وهو ما دفع في اتجاه الدعوة إلى تطوير نظام الجهة بالمغرب لكي تجيب عن مجموعة من الإنتظارات وتسعف في تجاوز عدة إشكالات.

هذا الإتجاه الذي عبرت عنه المؤسسة الملكية في مجموعة من الخطب حيث تم الحديث عن الجهوية الموسعة بداية لنصل مع خطاب 9 مارس 2011 للدعوة إلى دسترة الجهوية المتقدمة وهو ما استجاب له دستور 17 يونيو 2011 الذي خصص لها إحدى عشرة فصلا من 135 إلى 146 وغير تسميتها من الجماعات المحلية إلى الجماعات الترابية التي أصبحت حسب الفصل 135 "...هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات...." كما حددت باقي الفصول الأخرى الإجراءات التنظيمية للجهة والجماعات الترابية وتبقى أهم المستجدات التي ستعرفها الجهة هي التأكيد الدستوري على الانتقال من نظام الإقتراع غير المباشر إلى الإقتراع العام المباشر وتخويل رؤساء مجالس الجهات تنفيذ مداولات ومقررات هذه المجالس.

كما شمل التعديل أيضا إحداث ودسترة صندوق للتأهيل الاجتماعي وصندوق للتضامن بين الجهات، وبالتالي فالدستور أعطى للجهة قاعدة تستمد منها وجودها، وأعطى الدفعة

الأخيرة لتحقيق إصلاح فعلي وأرسى ركائز اللامركزية والديمقراطية المحلية على أسس دستورية ملزمة.

الفقرة الثانية: الدور السياسي للجهة.

لقد حاول دستور 1996 إدماج الجهة في المجال السياسي بواسطة نظام التمثيلية، مثلها مثل الأحزاب السياسية والنقابات والغرف المهنية، فبعدما كان دورها يقتصر على المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية أصبحت ملزمة بالمساهمة بالتدريج في تمثيل المواطنين وتنظيمهم ليس على المستوى المحلي أو الإقليمي، ولكن أيضا على المستوى الوطني بإقحامها في القرار السياسي،²¹⁴ وذلك في إطار مجلس المستشارين كمؤسسة دستورية تمارس السيادة بصفة غير مباشرة وفقا للفصل الثاني من الدستور.

إن الجهة كجماعة محلية أصبحت أحد المكونات الأساسية لمجلس المستشارين فطبقا للفصل 38(دستور 1996) "يتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويتكون خمسه الباقين من أعضاء تنتخبهم أيضا في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين"، وقد جسد القانون التنظيمي لمجلس المستشارين هذا المقتضى الدستوري وبين كيفية تنزيله.

بالرجوع إلى دساتير التجارب المقارنة نجد الجهة تشارك في تكوين المجلس الثاني من البرلمان، لكن هذه المشاركة تتم بطرق مختلفة من بلد لآخر:

في إسبانيا: يشكل مجلس الشيوخ غرفة لتمثيل المجالات الترابية، غير أن أغلبية أعضاء هذا المجلس ينتخبون على أساس إقليمي وليس جهوي، ذلك أنه يتم انتخاب أربعة أعضاء بالانتخاب العام المباشر من طرف ناخبي كل إقليم، أما المجموعات المستقلة فلكل واحدة الحق في تعيين عضو واحد في مجلس الشيوخ كيفما كان عدد سكانها، وعدد آخر من

²¹⁴ - محمد الأعرج: "مجلس المستشارين مجلس لتمثيل الجهات في إطار الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6 خريف 2010، ص 95.

الأعضاء بنسبة عضو واحد عن كل مليون نسمة من سكانها، وترجع صلاحية تعيين هؤلاء الأعضاء إلى الجمعية التشريعية للمجموعة المستقلة وفي حالة عدم وجودها إلى أعلى جهاز جماعي في المجموعة المستقلة طبقا لما يقره نظامها الأساسي، ورغم أن الفصل 87 من الدستور الإسباني يعطي الحق للمجموعات المستقلة من خلال جمعياتها التشريعية في القيام بمبادرات تشريعية، وذلك من خلال الطلبات التي تقدمها للحكومة المركزية من أجل اعتماد مشاريع قوانين من اقتراحها أو من خلال مقترحات القوانين التي تقدمها إلى مكتب الكونغرس باعتباره الغرفة الأولى في البرلمان الإسباني وانتداب ممثلين عنها للدفاع عن هذه المقترحات، اعتبر بعض الباحثين الإسبان أن الدستور الإسباني لا يساعد على إدماج الهيئات الجهوية في مسلسل التقرير الوطني، ذلك أن 80% من أعضاء مجلس الشيوخ يتم انتخابهم على أساس إقليمي كما أن هذا المجلس يحتل مكانة ثانوية بالمقارنة مع الكونغرس سواء تعلق الأمر بالوظائف التشريعية أو بمراقبة السلطة التنفيذية.²¹⁵

في ألمانيا: نجد النموذج الأمثل لمشاركة الجهات في التشريع والإدارة على المستوى الوطني بواسطة مجلس البوند سرات الذي يتكون من ممثلي الجهات، حيث تتوفر كل جهة على ثلاثة أعضاء على الأقل داخل المجلس* وتتدب عددا من الأعضاء يوازي عدد الأصوات التي تتوفر عليها، وهؤلاء الأعضاء يمثلون حكومات الجهات التي تعينهم كما تعزلهم وبالتالي تتم مشاركتهم في أعمال مجلس البوند سرات بناء على توجيهات وأوامر الحكومة التي انتدبتهم وهو ما يجعل هذا المجلس مجالا للدفاع عن مصالح الجهات خاصة بالنظر لأهمية الاختصاصات التي تتوفر عليها.²¹⁶

بالرجوع إلى التجربة المغربية الأولى نجد أن الجهة كجماعة محلية ليس لها حق المبادرة التشريعية كما هو الشأن بالنسبة للمجموعات المستقلة الإسبانية كما أن مجلس المستشارين لا يتم انتخابه عن طريق الانتخاب العام المباشر مما يجعل المستشارين لا يلتزمون أمام

²¹⁵ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل-دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 38.

* - الجهات التي تضم أكثر من مليوني ساكن لها أربعة أصوات، تلك التي تضم أكثر من ست ملايين نسمة لها خمس أصوات. أما الجهات التي تضم أكثر من سبعة ملايين نسمة فلها ستة أصوات.

²¹⁶ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة"، نفس المرجع ص 38-39.

ناخبي الجهة مباشرة، كما أنه لا توجد أحزاب جهوية بالمغرب إضافة إلى أن الخريطة السياسية تتميز بعدم الثبات بحيث لا يمكن أن نلاحظ تركيز قوة سياسية معينة في جهة معينة، بل تتغير الخريطة السياسية كل مرة يتم فيها إجراء انتخابات جديدة أضف إلى هذا أن الجهة كجماعة محلية ليس لها حق المبادرة التشريعية كما هو الشأن بالنسبة للمجموعات المستقلة الإسبانية، لهذه الاعتبارات حاول دستور 2011 إعطاء الغرفة الثانية للبرلمان صبغة تمثيلية جهوية فحسب الفصل 63 من الدستور ينتخب كل مجلس جهوي عددا من الأعضاء لتمثيله في الغرفة الثانية للبرلمان يساوي ثلث العدد الإجمالي للمقاعد المخصصة في هذه الغرفة لمجموع مجالس الجماعات الترابية للجهة* والثلثان الآخران من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى كل جهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم، أما الخمسان المتبقيان من الأعضاء فيمثلون الغرف المهنية والمنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية وينتخبون على أساس جهوي إلى جانب ممثلي الأجراء المنتخبين على الصعيد الوطني.

إن الجهة بهذا الشكل تمنح للنظام السياسي والدستوري بفضل بنيتها الخاصة وبفضل تمثيلها في مجلس المستشارين الفرصة كي تحقق ثقافتها السياسية، وكي تتحقق على وجه الخصوص من عزمها على إحلال روح التكيف مع التغير في هياكلها وفي عملها كهيئات مقبلة الآن أو استقبالا على مراقبة العمل الحكومي وهذا سيجعلها تساهم رسميا في التوازن الدستوري بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية سواء على المستوى التشريعي أو على المستوى الرقابي.

على المستوى التشريعي فممثلي الجهات يتمتعون بإمكانية اقتراح القوانين والتصويت عليها إسوة بمجلس النواب خاصة في الميادين القطاعية التي هي نابعة من اهتمامات الممثلين الجهويين في إطار الجهوية الموسعة، وهذه الاهتمامات يجب أن تنبع من صميم فلسفة المشرع لمنح الأولوية للممثلين الجهويين وأن تتلاءم مع حاجيات المغرب الاقتصادية والاجتماعية.

* - ثلاثة أخماس مجلس المستشارين يمثلون الجماعات الترابية ويتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها ومراعات لتحقيق الإنصاف بين الجهات.

على مستوى الرقابة فإن المراجعة منحت للممثلين الجهويين داخل مجلس المستشارين صلاحيات واسعة تكاد تكون متساوية مع الممثلين السياسيين في مجلس النواب مخولة إياهم حق مساءلة الحكومة بمختلف الوسائل المتاحة ومقوية بذلك تمثيلية جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع من أجل خدمة المسلسل الديمقراطي²¹⁷ والجهة بهذا المنطق قادرة على الربط بين الخصوصيات الجهوية والوحدة الوطنية.

المبحث الثاني: البناء المؤسساتي للجهة.

إن المد الجهوي النابع من التطور المجتمعي في خضم التيارات السائدة المتشعبة بالحريات الفردية والجماعية وحقوق الإنسان والسعي إلى توفير المناخ الملائم لكرامة الإنسان في مطلع القرن الواحد والعشرين يعتبر حقيقة تحولاً في النظرة إلى أساليب التكافؤ وتحقيق النماء الاقتصادي والاجتماعي.²¹⁸

لذلك يعتبر التقطيع الجهوي مكوناً جوهرياً من مكونات المنطق المؤسس للجهوية نفسها، فهو عملية تقوم بها الدولة في ظل سيادتها لتحديث هياكلها في إطار نوع من الفعالية التي تضمنها المناهج الحديثة للحكامة، وهي حكامة ينبغي تنظيمها داخل إطار جغرافي يتلاءم مع الواقع الميداني ولديه القدرة على جعل المبادرات التنموية "تؤتي ثمارها" وهذا يعني أن الجهات التي يحتاجها المغرب والتي ينبغي إحداثها هي بلا شك جهات عليها أن تشكل فضاء للعيش وتفعيل الخيار الديمقراطي²¹⁹ عن طريق ديمقراطية صنع أو إتخاذ القرار بحيث يشارك فيه كافة الفاعلين المحليين، مما يتيح الفرصة للخصوصيات الجهوية أن تعبر عن ذاتها من خلال ما تتوفر عليه الجهات من إمكانيات بشرية ومادية وعما تطمح إلى بلوغه من أهداف التنمية الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية العامة على اعتبار أن التنمية هي عملية إرادية وذاتية بالأساس ولا تعتمد على نموذج مسبق.

217 - محمد الأعرج: "مجلس المستشارين مجلس لتمثيل الجهات في إطار الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 95.

218 - الدكتور صالح المستف: "الجهوية في مغرب الجهات"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، فبراير 2010، ص 185.

219 - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: الجوانب المؤسسية، ص 181.

المطلب الأول: التقطيع الترابي والعوامل المتحركة فيه.

يعتبر التقسيم الترابي مسألة هامة لها ارتباط وثيق بالمجال وتنظيمه، كما يعتبر وسيلة من وسائل التحكم الإداري والسياسي في المجال حيث يهدف إلى إيجاد تنظيمات على شكل وحدات أو هيئات ترابية بهدف تحقيق توازنات سوسيواقتصادية وتوازنات مجالية تمليها متطلبات المرحلة.

فجوهية 1997 تحكمت فيها الظرفية السياسية بالأساس حيث صرح الملك الحسن الثاني بعد التقطيع بأنها مؤقتة يمكن مراجعتها بعد انصرام الظرفية باعتبار المغرب مقبل على سكتة قلبية لا قدر الله حسب تعبير المغفور له الحسن الثاني، ولكونه يتأهب للانتقال السلمي للسلطة وعليه يجب ضبط وإحكام الأمن والاستقرار فكان التقطيع معتمدا للتوازنات السياسية بتوزيع مجالات الأمن والاستقرار، والآن وبعد مرور عدة سنوات يظهر أن نتائجة الاقتصادية غير مقنعة وتأثيراته الاجتماعية غير مرضية وأهدافه السياسية قد تغيرت ولم يعد ملائما للمستجدات الوطنية مما يدفع في اتجاه تقطيع جديد يجيب على متطلبات المرحلة، لكن يجب أن لا ننسى أنه ليس هناك تقطيع مثالي خالي من العيوب والانتقادات ومن الصعب بلورة بديل يستجيب لكل الرغبات والطموحات فلا بد من إعطاء الأولوية لاعتبارات على حساب أخرى عند وضع الخريطة الجوهية بحسب الغايات المرجوة والأهداف المتوخات من التقسيم ، لأن الأمر يتعلق بمجال جغرافي وبشري واقتصادي يصعب في الكثير من الأحيان الفصل بين مكوناته رغم الخصوصيات التاريخية والطبيعية، ويتضح من خلال مختلف التجارب الدولية التي تمت دراستها عند إعداد هذا العمل عدم وجود نموذج متكامل صالح للتطبيق في جميع مناطق العالم إضافة إلى كون ترتيب العوامل المأخوذة بعين الاعتبار يختلف باختلاف الدول والأماكن، فالأحداث التاريخية الماضية والتحويلات التي طرأت خلال التاريخ الحديث والتأثير القوي للوسط الطبيعي والاجتماعي وللأنظمة السياسية المعمول بها في سياق الواقع المجالي والاقتصادي الخاص بكل منطقة، كلها عوامل تتداخل في عملية التقطيع الجوهي، وقد استخدمت الدول طرقا مختلفة لحل هذا

الإشكال فقد قامت إسبانيا على سبيل المثال بتدبير الاختلافات التاريخية إلى حد كبير من خلال تجربة "الأقاليم المستقلة ذاتيا" وهي عبارة عن مجموعات وتكتلات من الممالك القديمة التي تختلف درجة استقلاليتها (عند التأسيس)، حيث لم يكن إنشاء المجموعات المستقلة خاصة في كاتالونيا وبلاد الباسك، وكاليس، إستجابة لمتطلبات التنظيم الترابي الجيد والفعال، بقدر ما كان بمثابة جواب مؤسساتي مناسب ومتفق عليه على صعود "الوطنيات المحلية" وتزايد مطالبها الإستقلالية، فيمكن اعتبار الجهات في إسبانيا نتيجة لمسلسل البناء السياسي أكثر منها دعائم للتنظيم الإداري والاقتصادي الفعال.²²⁰

أما في المغرب فإن الجهوية الموسعة لا تنبثق عن أي ضغط أو إكراه جهوي* بل هي نتاج إرادة سياسية، وتخضع لمنطق تحكمه فقط قوانين الديمقراطية والعقلانية الاقتصادية، عكس إسبانيا فالجهة بالمغرب لا تنبثق من رابط عاطفي مع المجال ولا هي نتاج معركة جهوية، بل هي فقط نتاج إرادة واعية لإعطاء المجال الترابي الوسائل المؤسسية من أجل تحرير طاقات جديدة وتشجيع ديناميات داخلية جديدة²²¹ في إطار تقطيعات جهوية فعالة ومندمجة (الفرع الأول) بناءً على أسس ومعايير تساير (أو تطابق) الأهداف المتوخاة من التنظيم الجهوي (الفرع الثاني).

وإذا كنا نشاطر هذا الرأي من حيث عدم وجود مطالب جهوية بنفس الحدة الموجودة في دول أخرى، فإننا نرى أن الجهوية المغربية يجب أن تكون وقائية بحيث تستبق إمكانية ظهور هذه المطالب أو تزايد حدتها وذلك من أجل احتوائها عبر الإستجابة المسبقة لها وهذا حفاظا على التنوع الذي يطبع المغرب في إطار الوحدة.

²²⁰ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل-دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 52.

* - هذا إذا استثنينا مقترح الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية الذي تجرى بشأنه مفاوضات بين الأطراف المعنية ويخضع لتجاذبات داخلية وخارجية.

²²¹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة"، نفس المرجع، ص 53.

الفرع الأول: مقومات التنمية لدى الجهات.

إن الحكامة الترابية تنسجم مع المنطق المؤسس للجهوية الموسعة إذا كانت الجهات الترابية متطابقة مع جهات اقتصادية حقيقية، أي أن تكون عبارة عن مناطق تتوفر على قدرات كافية للجذب، وستكون هذه المطابقة الاقتصادية والمؤسسية بمثابة قوة دفع من أجل ظهور وتحرير وحدات مجالية حقيقية قادرة على تدبير المجال الترابي بشكل جيد ومعالجة مشاكله في إطار منسجم والرفع من اهتمام الساكنة بتنمية المجال ولما لا خلق شعور حقيقي بالتضامن والانتماء الجهوي، داخل إطارات إدارية وجغرافية مؤهلة، لبزوغ ونجاح مبادرات التنمية وإنجاحها، وعليه لا مناص للجهات المرغوب في إقامتها والتي تحتاجها المملكة من أن تكون أحواضا لنشر الاختيار الديمقراطي ومجالات ملائمة لتفعيل مخططات التنمية بمشاركة فعلية للسكان ومنتخبهم في وضع وتفعيل هذه السياسات، كما لا مناص لها من تمكين البلاد من مواجهة التحديات الحالية والمستقبلية²²² وتحقيق الأهداف المؤسسية والوظيفية المرجوة على الصعيد الترابي، لكن تجب الإشارة إلى أن التقطيع الجهوي المنتظر (12 جهة) لا يهدف إلى جعل الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي متساويا بين السكان ولا إلى تحقيق توزيع متوازن مفترض للمجالات الترابية، فهذه جوانب تتعلق بمجموعة من الآليات التي تختلف اختلافا شديداً.

ومن هذا المنطلق فإن مرسوم تقطيع الجهوية المتقدمة²²³ يندرج ضمن نظرة عامة لا تتحدد على مستوى النتائج بل على مستوى الأسباب، التي تشمل الاختلالات التي تعترى الحكامة العمومية والعراقل الحقيقية المرتبطة بها ارتباطا وثيقا والتي تعيق مسيرة التنمية وخلق الثروات والبديل الذي ينبغي اختياره يقع في موقع الالتقاء بين موقف دفاعي يتمثل في معالجة النتائج وموقف أكثر جرأة يقوم بمعالجة الأسباب،²²⁴ وبصيغة أخرى ينبغي

²²² - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الأول : مرجع سابق ص 56.

²²³ - مرسوم رقم 2-15-40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 موافق 5 مارس 2015، ص 1482-1483.

²²⁴ - اللجنة الإستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق ص 181.

للوحدات الترابية التي تم إحداثها أن تشكل في نفس الوقت أحواضا للحياة الاجتماعية، تضمن للمواطنين قدر المستطاع سبل العيش المشترك في أحسن الظروف الممكنة ومجالات ترابية تكفل أفضل شروط الفعالية والنجاعة في تطبيق سياسات التنمية البشرية والاقتصادية والثقافية وذلك انسجاما مع روح ونص الخطاب الملكي، فما هي طبيعة الجهات الملقاة على عاتقها مسؤولية تحقيق أهداف الجهوية الموسعة وما نوعيتها وحجمها (الفقرة الأولى) وما هي العناصر الضرورية لتحديد أو تحديد عددها أو التي اقترحتها اللجنة واعتمدها المشرع للخروج بهذا العدد (الفقرة الثانية)؟.

الفقرة الأولى: عدد الجهات وحجمها.

تشكل الخريطة الجهوية - عدد وحجم الجهات- جانبا أساسيا من مشروع الإصلاح الجهوي باعتبارها الإطار الجغرافي للسياسة الجهوية وأساس البناء الجهوي الذي يتوقف على كيفية وضعه مستقبل التنظيم الجهوي برمته، ولذلك تقاس صحة التقطيع بمدى قدرته على تحديد الوحدات الترابية التي تحتاجها المملكة المغربية لتعزيز وتحديث هياكلها والتعامل بشكل أفضل مع التحديات التي تواجهها اليوم وغدا في سياق الإنفتاح الاقتصادي الدولي فتحديد عدد وحجم الجهات يعد ترجمة فعلية على المستويات المجالية والترابية لأهداف الإصلاح في حد ذاتها، وهوما دفع اللجنة الاستشارية للجهوية إلى إعداد واقتراح ثلاث مجموعات اعتمدها مرسوم التقطيع الجهوي.²²⁵

المجموعة الأولى: وتضم جهات الأقطاب الحضرية الكبرى داخل الفضاء الأطلسي ويتعلق الأمر بالفضاء الواقع في الشمال الغربي من سيدي إفني إلى جبل تازكة مروراً على التوالي بالأطلس الصغير والأطلس الكبير والأطلس المتوسط وباقي الفضاء داخل الأطلسي ويرتكز على الاستقطاب الحضري ويتميز بارتفاع كثافته السكانية ويضم هذا الفضاء الجهات التالية:

²²⁵ - مرسوم رقم 40-15-2 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، مرجع سابق، ص 1482-1483.

1- جهة سوس- ماسة: وتتكون من عمالات وأقاليم أكادير إداوتنان، إنزكان ايت ملول، اشتوكة ايت باها، تارودانت، تيزنيت وإقليم طاطا، تتميز هذه الجهة ببعدها المزدوج فهي أطلسية وقارية في نفس الوقت، وهي فضاء مستقطب بفضل تواجد العديد من المدن وإن ظل القطب الرئيسي هو أكادير التي عرفت نموا كبيرا في قطاعات السياحة والصيد والصناعة الغذائية... إلخ مما جعلها تمارس تأثيرا قويا يتجاوز حدود الجهة، ومن شأن الهيكلة الجديدة للجهة ضمان المزيد من الفعالية الوظيفية من حيث العلاقات، ومنح فرص أكبر لتثمين المزايا التي اكتسبتها هذه الجهة على المستوى الوطني في تطوير المشاريع والأنشطة ذات التنافسية والقيمة المضافة.

2- جهة طنجة- تطوان الحسيمة:*يتعلق الأمر بالقطاع الشمالي الغربي لجبال الريف المعروف بالطابع الوعر لتضاريسه وبأصالة وسطه وتميز دوره في التاريخ العريق والمعاصر للمملكة على حد سواء، وتعرف هذه الجهة بتعدد أقطابها والتي تشكل مراكز مشجعة على التحفيز والتنمية الاقتصادية خاصة وأنها تقع في ملتقى طرق المبادلات ما بين إفريقيا وأوروبا وما بين المتوسط وإفريقيا، وتشهد حاليا دينامية جديدة تتمثل في الإستثمارات المختلفة في الصناعات الحديثة المتخصصة (صناعة السيارات، الطياران...) والخدمات المتنوعة والبنى التحتية والسياحة، ومن المتوقع أن تعرف توسعا سريعا في المستقبل من خلال المشروع القاري الكبير طنجة المتوسط، هذه المزايا ستتمكنها من إيجاد حلول لمشاكلها الرئيسية المتمثلة في التفاوت المستمر خاصة في الجانب الشرقي بين النمو والكثافة القوية، وتحسين مؤشرات التنمية السوسيو اقتصادية التي لا تزال متأرجحة ومحاربة ظاهرة التهريب.

3- جهة الرباط- سلا القنيطرة:** تتكون هذه الجهة من ثلاث مناطق كبرى الهضبة الساحلية الحضرية، السهول الأطلسية المتوسطة والتي تمتد نحو الغرب والهضبة

* - وتضم عمالات وأقاليم طنجة أصيلة ، المضيق الفنيديق ، تطوان ، الفحص أنجرة ، العرائش ، الحسيمة ، شفشاون ، وزان.

** - عاصمتها الرباط وتضم عمالة سلا وأقاليم الصخيرات تمارة ، القنيطرة ، الخميسات ، سيدي قاسم ، سيدي سليمان.

الوسطى لزعر وأخيرا المجال الترابي لإقليم الخميسات، وقد سمحت هذه المناطق الثلاث بفضل ظروفها المناخية الجيدة وإمكاناتها الكبيرة من حيث التجهيزات العمومية بتطور اقتصاد متنوع وحيوي واستقرار سكاني كثيف وكبير وبروز حركة تحضر واسعة تبسط أطرافها على ممر يمتد على طول الساحل الأطلسي خاصة وأنها تضم العاصمة السياسية للمملكة وجزء من الجهاز الاقتصادي الوطني، وتبقى الإشكالية الأساسية لهذه الجهة هي تنمية حاضرة الرباط في ترابط مع مدينة سلا، ليس كضاحية للعاصمة ولكن كمدينة قائمة الذات وتحديد جديد لوظيفة العاصمة بالانتقال من عاصمة السياسة والسلطة والتجهيزات الكبرى إلى عاصمة البحث العلمي من أجل التنمية الذي يعرف المغرب فراغا كبيرا بخصوصه، ومن شأن دمج جهة الغرب الشراردة بني حسين سابقا داخل هذه الجهة تحقيق هدف مزدوج يتمثل في الرفع من الفعالية الوظيفية لهذا المجال الترابي وإحداث كيان مندمج من حيث القواسم البشرية والطبيعية والتاريخية ذي قدرة تنافسية كبيرة وهو ما يحتاج إليه المغرب فعلا.²²⁶

4- جهة الدار البيضاء-سطات: وتشمل هذه الجهة الدار البيضاء الكبرى عمالة المحمدية وأقاليم برشيد، سطات، الجديدة، سيدي بنور وبنسليمان وتعد هذه الجهة بحكم موقعها الجغرافي المتميز والمرافق التي تضمها وأهمية وزنها الديموغرافي وقوتها الاقتصادية -25% من الناتج الداخلي الإجمالي- شريانا يغذي جميع الأنظمة التي تقوم عليها الروابط الداخلية والخارجية للمغرب ونقطة التقائها وإشعاعها وتنشيطها وهذه كلها مميزات تؤهلها للإضطلاع بالمهمة التي أوكلت إليها على الصعيد الوطني والقاري.

وتبقى أهم الإشكاليات المجالية التي تنتظر المسؤولين الجهويين هي ترتيب علاقة البيضاء مع الشبكة الحضرية الجهوية للمنطقة لجعلها فضاءا متربوليا تنمويا قادرا على تقوية القدرات الاقتصادية والتنموية للبلاد، وذلك تبعا لتوجهات النمو الحضري

226 - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني : مرجع سابق، ص 181.

الحالي للمملكة، وكذلك لحل الإشكالية التعميرية بإيجاد فضاءات جديدة للتعمير مع تخفيف الضغط على الساحل.

تتميز جهات هذه المجموعة بإمكانياتها الاقتصادية الهائلة وثقلها الديمغرافي بفضل مدنها الكبرى ذات البنيات التحتية المؤهلة وقدرتها على جذب الإستثمارات، خاصة وأن المجموعة تضم مدينتين مهمتين تتمحور حولهما جهتين أساسيتين العاصمة الاقتصادية والسياسية للمملكة اللتين تشكلان قطب النمو الاقتصادي والاجتماعي حيث تتركز بهما مختلف الأنشطة، لهذا كان من الأفضل أن يخضعا لنظام خاص لأن لديهما قوة جذب كبيرة من شأن دعمها أن يكون له تأثير على التوازن المجالي وعلى قدرة النمو لدى الجهات الأخرى.

أما جهتا سوس ماسة وطنجة تطوان فإنهما تتسمان إلى حد كبير بنفس الإطار الطبيعي والتاريخي وبنفس مقومات التنظيم الاجتماعي كما تتميزان بأهمية القطاعين الفلاحي والسياحي، وقد عرفت جهة طنجة تطوان تحولا كبيرا نحو التنمية بسبب المشاريع الكبرى التي أطلقت في مجال التجهيز والمواصلات وكذلك بفعل الدور الكبير الذي تقوم به وكالة تنمية الأقاليم الشمالية.

المجموعة الثانية: الفضاء الداخلي الإنتقالي: تتميز هذه المجموعة باحتوائها لأحد المكونات البنيوية والمهيكلية للتراب الوطني وبالخصوص لفضائه الإنتقالي الذي يربط بين المناطق الجبلية والواجهة الساحلية كبنيتين يمكن اعتمادهما كقاطرة للتنمية، وتشترك في هذه المكونات ثلاث جهات:

5- جهة مكناس- فاس: * وتتفرد ضمن هذه الجهة مدينتا فاس ومكناس العتيقتان اللتان تتميزان بماض مجيد وتتمركز بهما أهم الأنشطة الاقتصادية، الصناعات التقليدية والحديثة والسياحة والأنشطة الخدماتية، وهو ما جعلهما تشكلان بنية رئيسية لاندماج المناطق المجاورة لهما والدفع بها، وهي مهمة تحاول كلا المدينتين

* - تتكون من عمالات وأقاليم فاس- مكناس - الحاجب- إفران- مولاي يعقوب- صفرو- بولمان- تاونات- تازة.

الإضطلاع بها ضمن "سوق جهوية" قليلة الموارد وذات حاجيات متزايدة (تشغيل، خدمات...) بوسائل ومؤهلات ما فتئت تتقلص، الشيء الذي ينعكس بشكل جلي وواضح من خلال الضعف المزدوج لآثار الدفع التي تُمارس من جهة الأقطاب تجاه المجالات الشاسعة التي تتفاعل معها، ومن جهة تأثير هذه الأخيرة على دينامية هذه الأقطاب ذاتها، كما يمكن أن تُطرح إشكالية المنافسة بين مدينتين قريبتين ومتقاربتين من حيث الإمكانيات (فاس، مكناس) وهو ما سيلحق الضرر بمشروع بناء اقتصاد جهوي قوي فعال ومتكامل²²⁷ ويبقى من بين أهم الإشكاليات المجالية التي تنتظر المعالجة من طرف المجلس الجهوي بتعاون مع الدولة هي:

- صيانة الخزان المائي للمملكة الذي تحتويه جبال الأطلس، وترسيم الفضاء السياحي للمجال الذي يضم فاس، مكناس، إفران، أزرو، الحمامات الإستجمامية، وإذا نجح المجلس الجهوي في معالجة هذه الاختلالات فإن الجهة سيصبح لها دور مهم على الصعيد الوطني.

6- جهة بني ملال- خنيفرة: وتضم هذه الجهة أقاليم بني ملال وأزيلال والفيق بن صالح وخريبكة وإقليم خنيفرة، وتكتسي رغم وزنها الديموغرافي والاقتصادي المتواضع أهمية إستراتيجية لدورها المزدوج والفعل في تنظيم التراب الوطني ولخصوصية موقعها كهمزة وصل بين أول محيط مسقي في المغرب العربي تادلة والمنطقة الرابطة بين فاس ومراكش كمر تاريخي، وتتميز هذه الجهة بالتنوع في الموارد الطبيعية، الجبال السهول الموارد المائية والغابوية وأهم المناجم الإستراتيجية في البلد- مناجم الفوسفات بأولاد عبدون- مما يفرض على المسؤولين تعزيز مجهودات إعداد المجال لتحقيق الاندماج والتكامل بين المناطق الجبلية والسهول وهو ما ستكون له انعكاسات إيجابية على التنمية.²²⁸

²²⁷ - الأستاذ عز الدين الغنائي: " النموذج المغربي للجهوية المتقدمة ، التقطيع الترابي رهانات وتحديات"، الجمعية الإستراتيجية للمستشارين والمستشارات، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء الطبعة الأولى 2011، ص 118.

²²⁸ - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 224.

7- جهة مراكش-آسفي: تضم عمالة مراكش وأقاليم الحوز، قلعة السراغنة، اليوسفية، الرحامنة، آسفي والصويرة وشيشاوة وتعتبر آخر جهة تنتمي إلى المجال الداخلي رغم توفرها على واجهة بحرية، نظرا لكونها تربط ثلاث كيانات الشريط الساحلي الرطب المنطقة المركزية التي توجد في الوسط ، ومنطقة جافة شبه صحراوية مرتبطة مباشرة بمراكش المدينة، وقد تم إدماج آسفي مع هذه الجهة بناء على مرجعيات وروابط تاريخية قوية وهو ما زاد من امتدادها ومواردها ومن الإنتظارات المطروحة على المسؤولين الجهويين كذلك، وتشكل الفلاحة والسياحة والصيد البحري أهم الأنشطة الاقتصادية التي تميز هذه الجهة والتي يمكن الإرتكاز عليها في النهوض بقاطرة التنمية، خاصة وأنها تشهد إختلالات وتفاوتات كبيرة باعتبارها الجهة التي تسجل أكبر عدد من الجماعات الحضرية الأشد فقراً على الصعيد الوطني (99 من 403) بسبب انحسار القطاعات المنتجة مثل الصناعة وتراجع القاعدة التقليدية للإقتصاد المحلي المتمثلة في الفلاحة أو صعوبة الحفاظ عليها خارج المحيط المسقي لتساوت.

لقد أفرز موقع هذه المجموعة كرابط بين وسطين متباينين نقطة إلتقاء إستراتيجية شكلت على مر القرون مركز ثقل لعمليات الإستقرار البشري ولازدهار مختلف الأنشطة الاقتصادية ولتنشيط المبادلات الداخلية والخارجية، ورغم تراجع مركز المنطقة منذ القرن الماضي لصالح محور الساحل الأطلسي إذ تحولت بفعل تطوره إلى قاعدة خلفية، فقد حافظت على حيوية حقيقية حيث لا تزال تضم 35% من الساكنة وتنتج 30% من الثروة الوطنية بفعل تطور النشاط السياحي بها وضمها لسلاسل جبلية غنية بالموارد الغابوية والإمكانات المائية والأراضي الصالحة للزراعة مما أدى إلى ازدهار النشاط الفلاحي بها،²²⁹ وبفضل أهمية هذه المجموعة فإنها تفرض نفسها كإحدى الركائز الحالية والمستقبلية لتنظيم وتنمية التراب الوطني عموما والفضاءات المجاورة لها خصوصا التي تعرف مناطق تفتقر إلى الحيوية

229 - عبد الكبير يحيا: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 209.

وتتسم بالفقر والركود، وهو ما يفرض على المجلس الجهوي مخططات تنموية استعجالية وفعالة لمعالجة هذه الاختلالات والنهوض بالتنمية في ظل كثافة سكانية مرتفعة ونمو ديمغرافي سريع.

المجموعة الثالثة: الجهات المتجانسة للمجال ما وراء الأطلسي وهي مناطق غير مستقطبة تغطي مساحات واسعة من السهوب والصحاري تتخللها الواحات بكثافة متباينة وتستلزم دعما قويا في إطار التضامن الوطني وتضم:

8- جهة الشرق: تعرف هذه الجهة حاليا مزيجا بين الحوض المائي الرطب لملوية والجزء الجاف فهي تضم أقاليم وجدة، بركان، الناظور، الدريوش، فجيج، جرادة، تاويرت، جرسيف، وقد تطلبت الاعتبار المرتبطة بالتطورات الاقتصادية والإستراتيجية الأخيرة وكذا ضرورات الإصلاح التي تفرضها طبيعة المقاربة والمقاييس المعتمدة إعادة تشكيل هذه الجهة العتيقة من خلال إلحاق إقليم جرسيف بها وهو ما سيؤدي إلى تعزيز عناصر تجانسها مع مجموعة الريف أي أقاليم الناظور والدريوش وجرسيف ويقوي أساسا التوجه الإستراتيجي والسياسي المتوسطي الذي تقوده الأوراش التنموية الكبرى إلى جانب القوة الفلاحية لمنطقة حوض ملوية وإنعكاسها الإيجابي على المعطى الاجتماعي للجزء الساحلي للجهة،²³⁰ لكن هناك مشاكل ملحة تتطلب حولا إستعجالية كارتفاع نسبة البطالة بهذه الجهة، قلة الموارد المائية،- باستثناء حوض ملوية- صعوبة التحكم في النمو الحضري، تلوث المدارات المسقية، إيجاد أنشطة بديلة للنشاط المنجمي بجرادة وتثبيت الساكنة، معالجة الإشكاليات المرتبطة بالحدود كالتهديب فموقع هذه الجهة يجعل منها فضاء ترتبط فيه التنمية بشكل وثيق بالأولويات السياسية والإستراتيجية.

9- جهة درعة تافيلالت: * تتميز هذه الجهة بتجانس مكوناتها، وتعتبر مناطقها الجافة والصحراوية ذات الإمتداد الجد الشاسع مجالا بامتياز لتواجد الواحات وما يرتبط بها

²³⁰ - الأستاذ عز الدين الغناني: "النموذج المغربي للجهوية المتقدمة، التقطيع الترابي رهانات وتحديات"، مرجع سابق، ص 122.

* - تتكون من أقاليم الراشيدية ، ورزازات ، ميدلت ، تنغير وزاكورة.

من ترحال، ويتعلق الأمر بأنماط للمعيشة وأنواع للإقتصاديات التي طالما ميزت التاريخ الاجتماعي والسياسي للمغرب وساكنته والتي تتوفر في جميع المناطق على صفات مشتركة ومسار تطوري متشابه،²³¹ وعلى الرغم من أهمية المؤهلات السياحية والسينمائية الواعدة التي تتوفر عليها الجهة، فإنها تشكل إلى جانب جبال الأطلس إحدى أولويات التضامن الترابي الوطني، وتتمثل المحاور الرئيسية للعمل بالجهة في استغلال المؤهلات السياحية والطاقية التي لا تقدر بثمن والتدبير البيئي للترحال الرعوي والحفاظ على إقتصاديات الواحات وتطويرها ومعالجة البعد الحدودي.

المنطقة الجنوبية الغربية : تتشكل جهات هذه المنطقة من الصحراء الأطلسية الكبرى الممتدة من سفوح الأطلس الصغير إلى مرتفع جماعة الكويرة وتعد قساوة الوسط الطبيعي أحد المميزات الرئيسية لهذه المنطقة التي تعرف نقص حاد في التساقطات المطرية وندرة الموارد المائية القابلة للتعبئة مما لا يسمح بتطوير الزراعات المسقية ليبقى الرعي من بين الأنشطة الأساسية (القليلة) في الفضاء الصحراوي، وتتميز هذه المنطقة بقلة الساكنة فباستثناء المنطقة الشمالية المحيطة بكلميم نادرا ما يتجاوز متوسط الكثافة السكانية 2 أو 3 نسمة في الكيلومتر المربع.

وقد تبنى مرسوم التقطيع الترابي للجهوية الموسعة الإبقاء على عدد الجهات المعتمدة في التقطيع الجهوي لهذه المنطقة في سنة 1997 مع مراجعة التشكيلة الإقليمية المكونة لها.

10- جهة كلميم- واد نون: مكونة من أربعة أقاليم كلميم وطانطان وسيدي إفني وآسا الزاك.

11- جهة العيون الساقية الحمراء: مكونة من أربعة أقاليم طرفاية والعيون والسمارة وبوجدور.

²³¹ - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 232.

12- جهة الداخلة واد الذهب: تم الإبقاء على الحدود التي وضعت عليها في سنة 1997 أي أقاليم الداخلة وأوسرد.

لقد حاول المشرع (من خلال المرسوم رقم 40-15-2 الصادر في 20 فبراير 2015) وضع و إقرار تقطيع يساعد على التوفيق بين إمكانية تحقيق تنمية ملموسة، ويكون مدخلا لتطبيق مقترح الحكم الذاتي في هذه الأقاليم التي عرفت تطورا مهما فمتوسط الناتج الداخلي الخام بالمناطق الصحراوية مرتفع مقارنة مع المتوسط الوطني بسبب الثروات الفوسفاتية والسمكية للمنطقة وبسبب الإستثمارات العمومية المنجزة هناك، وتبقى الإشكالية المجالية تفرض نفسها بالحاح شديد من أجل تدبير معقلن وإعطاء الأولوية للجانب الإيكولوجي من أجل ترميم والمحافظة على الأوساط الطبيعية.²³²

الفقرة الثانية: دوافع تقليص عدد الجهات.

إن التغيرات الحاصلة اليوم وتلك التي ستطرأ على البنية الإقتصادية والاجتماعية والبيئية، تلقي في هذه المرحلة التاريخية ضوءا جديدا على مسألة التقطيع-عدد وحجم الجهات- وتعطيها قاعدة ومفهوما مختلفا تماما عما سبق، وتستلزم هذه التطورات والتحويلات أن يتبع كل من التقسيم الجهوي وما يترتب عنه من تحديد شكل الجهات وعددها مسارا مختلفا من خلال اعتماد خيارات أكثر ملائمة، فحجم الجهات ليس مسألة جغرافية بحتة بقدر ما هو مسألة سياسية واقتصادية مرتبطة أشد الارتباط بالهدف الذي يرسمه البلد في فترة معينة لمشروعه المتعلق بالتنظيم السياسي والإداري، وفي مشروع الإصلاح الجهوي الذي يسعى من خلاله المغرب إلى تحسين اشتغال الدولة وإحداث مستوى ترابي يخصص كوسيط بين الدولة المركزية والجماعات المحلية للإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إتجه المغرب نحو توسيع حجم الجهات وتقليص عددها، فجميع التكتلات والتيارات السياسية - باستثناء حزب واحد- وجل الفاعلين وممثلي المجتمع المدني الذين إلتفتهم اللجنة أجمعوا على ضرورة إعداد إطار جهوي أكثر اتساعا ووحدات ترابية أكثر

²³² - الأستاذ عز الدين الغاني : "النموذج المغربي للجهوية المتقدمة ، التقطيع الترابي رهانات وتحديات"، مرجع سابق ص 124.

متانة تكون قادرة على الإستجابة لمتطلبات تحمّل المسؤولية التنموية وتسمح بالتفكير في التهيئة والتنمية، وتراعي تعقد وتداخل الرهانات بين المستوى المحلي والمستوى الوطني الشامل.

فمقارنة بالتصميمات المعتمدة في بلدان أخرى سواء الموحدة البسيطة أو ذات النظام الفيدرالي، يظهر عموماً أن التوجه الذي يتخذه هذا الخيار في إطار مشروع تقطيع الجهات المغربية شبيه بأغلب الممارسات الناجحة المطبقة على الصعيد الدولي، فضرورة توسيع الوعاء الجهوي تفرضها الإمكانيات الاقتصادية المفترضة في مثل هذا الحجم، فالتقطيع الجهوي لسنة 1997 (16 جهة) تميز بضعف الوزن الاقتصادي والمالي لجهاته مقارنة على سبيل المثال بنظيراتها الأوروبية مما يؤثر سلباً على عملها الداخلي ويحد من أي إمكانية لتعاون لامركزي حقيقي، فجهة الدار البيضاء هي الجهة الوحيدة وبكثير من النسبية التي قد تجد لها مكاناً بين جهات الجيران المنافسة من حيث القوة الاقتصادية (الناتج الداخلي الإجمالي)، ففي مجال استقطاب رؤوس الأموال الخارجية من مصلحة المغرب تفادي الحفاظ على جهات ذات وزن اقتصادي ضعيف أو إكثار عددها حيث ستدخل كل واحدة منها على حدة ومن موقف ضعيف، غمار المنافسة من أجل جلب الإستثمارات الأجنبية المباشرة التي تستفيد منها أطراف خارجية إلى ترابها.²³³

وفي إطار التوجه العام لانفتاح الإقتصاد المغربي في السنوات المقبلة، سيتم إخضاع جميع الأنشطة والمواقع لقواعد المنافسة الدولية كضرورة حتمية تفرض تمكين القطاعات المنتجة من خدمات بمستوى رفيع يتماشى والمعايير الدولية وبنيات تحتية جيدة وقاعدة لوجيستية ويد عاملة مؤهلة ومراكز حضرية جذابة وفعالة، فالنتائج الإيجابية المتوقعة من الأوراش الكبرى التي انخرط فيها المغرب خلال هذه العشرية من أجل التخفيف من حدة العجز الذي تشهده المناطق الفقيرة رهينة إلى حد كبير بنجاعة وفعالية التدابير التي يمكن أن تفرزها وحدات محرك حقيقية للنمو مختصة في هيكلة المجموعات الجهوية الكبيرة،

²³³ - اللجنة الإستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 189.

وهو شرط لا بد منه لتوازن مواز للمجال الترابي وللمجتمع ككل، لقد أظهرت التجارب المقارنة أنه كلما كانت الجهات كبيرة وقوية كلما كانت حظوظها في التطور والتقدم مهمة، فالجهات الصغيرة والضعيفة لا يمكن لها أن تحقق التضامن والتكامل بينها، كما لا يمكن لها أن تواجه التحديات الاقتصادية التي تطرحها التحولات الدولية وأيضا البناءات الاقتصادية الجهوية، فالجهات القوية والديناميكية هي وحدها التي ستضمن وسائل تنميتها وقادرة على مواجهة كل أشكال التنافس الجديد التي يفرزها تطور العالم في الوقت الحاضر.²³⁴

وإذا كان سداد التقطيع يقاس بالنظر إلى نجاعته، فإنه يقاس أيضا من خلال قابليته للإستمرار التي تنبثق بدورها من الإنسجام الذي يشكل قاعدته، إن القابلية للإستمرار أي تجنب حالة عدم الإستقرار، تحيل على إمكانية إدراج التقطيع المعتمد ضمن فترة زمنية طويلة بما يكفي لتمكين المنظومة الجهوية من التماسك والتطور وتمكين الجهات الجديدة من إرساء ركائزها عبر التراكم والتطور مع مرور الزمن، لأن الخريطة الترابية الجهوية على عكس القانون المنظم لها لا يمكن أن تبقى موضوع تداول وأن تخضع لتغيرات متتالية حيث أنها ترهن مستقبل البلاد برمته ، لهذا فالتقسيم الترابي الجهوي ينبغي أن يبقى قارا لاسيما على المدى القريب والمتوسط في حين تغير النصوص القانونية المنظمة للعمل الجهوي، لأن عملية تغير الخريطة الترابية الجهوية تبقى عملية معقدة وذات تكاليف مالية جد باهضة يضاف إلى ذلك أن الجهة ترهن مستقبلها بأدوات ووثائق التخطيط الجهوي، والإدارة اللامركزية تكون قد انتشرت جهويا وزيادة أو نقصان عدد الجهات وتغير خارطتها من وقت لآخر يربك العملية برمتها²³⁵ ففي إسبانيا يرجع تاريخ وضع الخريطة الجهوية الحالية إلى بداية التحول الديمقراطي والعمل بنظام المجموعات المستقلة بالرغم من النزاعات والإحتجاجات الموجهة إليها من طرف بعض الأوساط، ويعتبر أي تغير يمس جزء من الخريطة الجهوية مهما كانت أهميته هو مساس بالبناء الجهوي بكامله.

²³⁴ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي" مرجع سابق، ص 121.

²³⁵ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، نفس المرجع، ص 119.

الفرع الثاني: الأسس والمعايير المعتمدة في التقطيع.

إن رسم حدود لأي إطار ترابي معين ينبغي أن تنطلق من مسلمة مفادها أن تنفيذ أي عمل مؤسساتي تتطلب إدراجه داخل فضاء ملائم، وينبغي ألا يكون هذا الفضاء مهما كبر الحجم الجغرافي المخصص له أو صغر مجرد كيان سطحي أو ظرفي، بل يتعين عليه أن يعكس الأغراض المنشودة من المشروع على المستوى الإقتصادي والاجتماعي والسياسي من جهة وأن يتطابق مع الواقع الملموس من جهة ثانية، لذلك ركزت إستراتيجية التقسيم الجهوي الجديد على أعمال مبدأ العقلانية والواقعية لبلوغ أهداف جوهرية وفي مقدمتها جهات قائمة الذات وقابلة للإستمرار، يربط بين مكوناتها أو يحتمل أن يربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها وجعلها تؤلف إطار عمل اقتصادي من شأنه أن يساعد على إجراء دراسات وإنجاز برامج تنمية تكفل للمغرب بمختلف جهاته نموا متوازنا،²³⁶ لذلك لا بد أن يكون التقطيع الجهوي قائما على أسس ومبادئ رشيدة من شأنها تحقيق التكامل بين الجهات الغنية والفقيرة والدفع بعجلة التنمية الجهوية المندمجة إلى الأمام، وأن يأخذ بعين الإعتبار مختلف المعطيات الجهوية والمحلية ويدمج متطلبات التنمية الوطنية، لأن نسبة نجاح ورش الجهوية المتقدمة تتوقف بشكل كبير على كيفية وضع هذا التقسيم.²³⁷

ويتعلق الأمر في الواقع بعملية صعبة، حيث تتداخل فيها القضايا ذات الصلة بالمعايير المعتمدة وتدبير الموروث من المكتسبات والحفاظ على التوازنات والوحدة وتحديد مستويات التدخل لإعطاء مسألة التقطيع قاعدة وقيمة ومفهوم مختلف تماما عما سبق، لاسيما من حيث الأسس التي يقوم عليها (الفقرة الأولى) والمعايير التي يتعين اعتمادها (الفقرة الثانية) لإحداث جهات قائمة الذات وقابلة للإستمرار وقادرة على الدفع بعجلة التنمية الجهوية والوطنية إلى الأمام.

²³⁶ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مرجع سابق ص 23.

²³⁷ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، نفس المرجع، ص 24.

الفقرة الأولى: الأسس والمقومات.

تحدد أسس كل تقسيم جهوي تبعا للأهداف المراد تحقيقها من سياسة الجهوية المعتمدة، فقد يكون خلق الجهات رغبة في تمكين مناطق مميزة قوميا أو عرقيا داخل الدولة من تسيير شؤونها بنفسها مع الحفاظ على وحدة هذه الأخيرة وقد يكون الهدف هو تحديد مجالات ترابية تساعد على تعبئة الطاقات لتفعيل التنمية المندمجة والقضاء على الفوارق والإختلالات بين مجموع أجزاء التراب الوطني، وقد استخدمت الدول أشكالا مختلفة من اللامركزية لحل هذا الإشكال، فقد قامت إسبانيا على سبيل المثال بتدبير الإختلافات التاريخية - إلى حد كبير- من خلال الأقاليم المستقلة ذاتيا، وهي عبارة عن مجموعات وتكتلات من الممالك القديمة التي تختلف درجة استقلاليتها،* أما بلجيكا فقد وضعت تنظيما جهويا بناءا على خصائص لسانية وثقافية (منطقتا فالوني وفلاندر) وفي دول أخرى تعد اللغة مع ما يقترن بها من إختلافات اجتماعية وثقافية عامل تميز يتم اعتماده في بناء العديد من التنظيمات اللامركزية (الهند، سويسرا) وكذلك يعتبر حجم البلد وسكانته من العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار كما هو الحال بالنسبة للدول الفيدرالية الكبرى مثل الولايات المتحدة والبرازيل وأستراليا وفي جميع الحالات يبدو أن كل بلد ابتدع أسسه الخاصة به التي تقوم عليها أنظمتها المؤسساتية التي تسمح بتدبير الفوارق السائدة فيه دون المس بوحده،²³⁸ أما في المغرب فإن الجهوية - كما سبقت الإشارة إلى ذلك- لا تنبثق عن أي ضغط أو إكراه بل تخضع لمنطق تحكمه قوانين الديمقراطية والعقلانية الاقتصادية والمتطلبات التنموية،²³⁹ وبناءا على ذلك تم تقسيم المجال المغربي اقتصاديا وجغرافيا وجيوستراتيجيا إلى ميدانين يفصلهما خط يربط بين سيدي إفني في الجنوب الغربي ومدينة تازة على الطرف الشمالي لجبال الأطلس المتوسط وصولا إلى جبال الريف الشرقي جنوب وجدة، يسمى الأول الميدان الأطلسي المتوسطي التي تقطنه 87% من الساكنة أما الثاني

*- ابتداءً من سنة 1992 تساوت المجموعات المستقلة في الإختصاصات بموجب اتفاق بين الحزب الشعبي والحزب الاشتراكي العمالي.

238 - اللجنة الإستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 180.

239 - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 52-53.

فيضم الميدان شبه الصحراوي والصحراوي الممتد بالجنوب والجنوب الشرقي للمغرب والذي يضم 13% من سكان المغرب فقط أي زهاء أربعة (4) ملايين نسمة لذلك طرح مشروع الجهوية الموسعة بشكل مغاير في كلا الميدانين:

فالأول: منفتح على المحيط الأطلسي والبحر الأبيض المتوسط يستفيد من وفرة المياه الوافدة من سلسلة جبال الأطلس كما أنه يتميز بكثافة سكانية عالية وشبكة حضرية تضم مدن كبرى مثل الدار البيضاء والرباط ومراكش وفاس وموانئ كبرى مثل ميناء الدار البيضاء وطنجة المتوسط وأكادير وحوضر جهوية مثل آسفي وسطات ووجدة وبني ملال كما أن الاقتصاد لا يعتمد على مواد أولية وحسب ولكنه أصبح يعرف تنامي القطاع الثالث، وهكذا أصبحت الشبكة الحضرية تشكل ركيزة أساسية مفادها أن المدينة أصبحت تمارس الاستقطاب الترابي وترتبط على ذلك حظيت المراكز الحضرية بمكانة حاسمة في التحديد الترابي للجهات.²⁴⁰

أما الميدان الثاني وهو الميدان شبه الصحراوي فإنه يتكون من قوس يمتد من جريدة ودرعة العليا إلى الجنوب الشرقي وأحواض أودية نون والساقية الحمراء ووادي الذهب، هذا الميدان يتميز بالهشاشة إذ يسوده مناخ قاحل وكثافات سكانية ضعيفة ومستوى عيش ضعيف وضعف تأثير الشبكة الحضرية، ولهذا لم يتم اعتماد القطبية الحضرية في ترسيم جهات هذا الميدان الذي يمثل ثلثي مساحة البلاد، بل تم اعتماد أسس تلائم طبيعة المنطقة تاريخية (توزيع قبلي) وبيئية (مناخ وموارد طبيعية) وثقافية علاوة على المقاييس الجيوستراتيجية التي تلائم المجالات الحدودية.

إن التمييز بين هذين المجالين ليس وليد حدث ظرفي، ولكنه يعكس في الواقع الشكل الحالي لتنظيم وتوظيف المجال الوطني كما بلوره المسار الزمني الطويل لتطور الاقتصاد والتجهيز الترابي والتأطير الإداري، والظروف الطبيعية ونوع العلاقات التي نشأت عنه وكلها عوامل تركت بصمات واضحة عليه.

²⁴⁰ - محمد الأسعد: "مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مدخل لفهم فلسفة التقطيع الجهوي"، كتاب أصدرته الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، الطبعة الأولى، يوليوز 2011، ص 127.

لا شك أن هشاشة هذه المجالات حقيقة واقعية، لكن لا ينبغي اعتبارها معطى بنيويا غير قابل للتغيير، ففي عالم يتسم بالسعي المستمر إلى تجميع كافة الإمكانيات التي تتيحها المجالات الترابية من أجل خلق الثروات، فإن الطابع الخاص للمحيط الطبيعي لهذه المجالات يضيف عليها بعدا اقتصاديا خاصا بها وواعدا بشكل يمكنها من القيام بدورها كاملا في التسيير والرفع من مستوى التنمية الاقتصادية للبلد ككل، واليوم يتطلب التدبير السليم للمجال الترابي (بيئيا وإقتصاديا واجتماعيا) أن يتم الاعتراف بهذه المجالات المسماة "فقيرة أو هامشية" مثلما هي، وأن لا يتم التعامل معها كملحقات هامشية للمناطق الغنية، وقد أدى المنظور الذي تم اعتماده منذ سنة 1971 في التقطيعين الجهويين المتتاليين إلى دمج قسري في نفس المجموعة لمناطق غير متكافئة، والذي على الرغم من استمراره لفترة طويلة لم يساعد المناطق الفقيرة على الخروج من هذه الوضعية، غير أن تسليط الضوء على هذه المناطق كما هي يعد بالمقابل شرطا أساسيا لتطبيق مبدأ التضامن معها ولمنحها وضوح الرؤية، فلا يمكننا أن نستمر في اعتبار تافيلالت ملحقة نائية لسايس كما لا يمكن أن نطلب من جهة سوس تحمل العجز الذي تسجله مناطق درعة، سيكون من الخطأ على المستويين الاقتصادي والاجتماعي الإستمرار في معالجة هذه الأنواع من المشاكل عبر خلق جهات تدمج هذين المجالين المختلفين (مناطق غنية ومناطق فقيرة) لذا تم اعتماد مسلك معاكس لذلك تماما يتعامل مع هذه المناطق بشكل فردي يمكنها من التعبير عن نفسها كما هي ويتجنب إغراقها في المعدلات الرقمية التي تظل بدون معنى ولا فائدة منها ولا تحل مشاكلها.²⁴¹

لكن هذا الأساس* الذي اعتمدته الجهوية الموسعة على مستوى التقطيع لا يخلو من مضاعفات جانبية سلبية حيث أثبتت التجارب الأجنبية السابقة أنه لا يكون دائما فعالا، وفي هذا الصدد يمكن استخلاص العديد من العبر من تجارب الدول الأوروبية حيث نرى ظهور مطالب بالإستقلال في الجهات الغنية فلامانيا وكطالانيا وبادانيا التي لا تريد تحمل نفقات التضامن الوطني وتفضل الإحتفاظ بما تحققه من عائدات وقيمة مضافة لساكنتها.

241 - اللجنة الإستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني : مرجع سابق ص 176-197.

* - أساس من بين مجموعة من الأسس.

الفقرة الثانية: أبعاد التقسيم الجهوي.

لقد ظل المغرب عبر التاريخ نموذجا في مجال وحدة الدولة ووحدة التراب، فمسألة الجهوية في بلانا لا ترتبط بمطالب جهوية أو بطموح إلى الاستقلال عن المركز، بقدر ما هي ضرورة سياسية لتحديث عمل الدولة وتحسين نجاعتها على المستوى الترابي وفي هذا السياق انبنى التحديد الترابي الجديد للجهات على اختيار عقلاني يضمن تحقيق هدفين متلازمين: المشاركة والنجاعة ويسمح بتعبئة الفاعلين وترسيخ مشروع للتنمية بناء على الأبعاد الأساسية في التنوع المجالي والثقافي والاقتصادي المغربي،²⁴² لأن الأهم ليس إيجاد تجانس شكلي في الخريطة، بل في الرؤية السياسية التي تضمن للتراب الوطني كله ربح رهان التنمية وربح رهان التضامن وقد مكن هذا التقطيع الجهات الجديدة من إيواء عدد أكبر من السكان وتغطية مساحات ترابية مهمة وطرح بدائل اختيارية جزئية إذ قلص من عددها بنسبة 25% مستندا في ذلك على منهجية عملية وتطبيقا لمعايير ومبادئ توفق بين كل واحدة من هذه القواعد وبين أهداف الجهوية وحقائق هيكلية التراب الوطني.²⁴³

وتفرض هذه الاعتبارات الأخيرة عدم التقيد بمقاييس محددة، بل اعتماد معايير أخرى تتجه نحو المستقبل مع إمكانية تجاوزها كلما بدا أنها تتعارض مع الفاعلية والتكامل الاقتصادي ومراعاتها كلما كانت هي المحدد لهذا التكامل وتتمثل هذه المبادئ في:

- الإنسجام : ويتعلق الأمر بأحد العناصر المكونة لروابط الانتماء إلى تنظيم أو مجال ترابي معين، فالإنسجام يأتي من وجود جوانب للشبه أو التماثل بين الأفراد، هكذا لكي تصبح الجهة مكانا للتماهي وإطارا لإشراك الفاعلين المحليين، يجب مثاليا أن يتقاسم فيها المواطنون حد أنى من المرجعيات المشتركة (معرفة الأحداث والقواعد) الأمر الذي يشجعهم ليس فقط على العمل من أجل مصلحتهم، بل أيضا من أجل إبرام شراكة على

²⁴² - علي بوعبيد: "التصور الأولي للإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية حول الجهوية الموسعة والمتقدمة"، كتاب أصدرته الجمعية الإشتراكية للمستشارين والمستشارات، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى يوليو 2011 ص 138.

²⁴³ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مرجع سابق ص 26.

أرض الواقع تكون في خدمة مشروع مشترك، بمعنى آخر يجب أن يبدو المجال الذي تمت تهيئته كجهة ملائماً من خلال تركيبة تضم جميع المكونات المحددة للمجال الجهوي، لأن مواصفات هذا المجال (عمران بشري متقطع وموارد طبيعية نسبية ومساحات خالية جرداء مهيمنة) تدعو إلى التعامل معه من زاوية الانسجام وإلى تحديد كيانات جهوية متميزة بخصوصيات موحدة من تلقاء ذاتها، فيجري فيه التقطيع بناء على الانسجام واعتباراً للمعترف به من الأهمية البالغة لهذه المناطق من حيث التاريخ والبيئة والثقافة والاقتصاد والإطار المادي.²⁴⁴

بيد أنه لا توجد صيغة مطلقة تمكن من تخصيص أو قياس حصة كل عنصر على حدة، فتسلسل هذه العناصر يختلف حسب الأماكن، صحيح أن التاريخ لا يمكن تجاوزه، لكن فقط كعامل من بين عوامل أخرى فالتنوع الذي يميز الأصل البشري، سواء في تشكيله أو على مستوى بنيات تنظيمه، يعكس فسيفساء أنماط الحياة المحلية وتنوع التقاليد أكثر من كونه يعبر عن التجسيد المؤكد لأية خصوصية عرقية مُنطقة ترايبيا* قد تسمح بجعلها عنصراً حاسماً كمنطلق في تقسيم جديد للجهات بالمغرب.

- التمدن والاستقطاب ومبدأ الوظيفة: تعرف الجهة المستقطبة على أنها الجهة التي حددت ارتباطاً بمدينة كبيرة وذلك بحكم مكانتها ودورها على المستويين الوظيفي والمجالي، لأن اقتصاد المجالات الترابية لا يعتمد فقط على ناتجها من المواد الأولية التي يوفرها الوسط الطبيعي بل أيضاً على منتوجاتها من السلع والخدمات المتنوعة المادية وغير المادية والتي عادة ما تنتظم وتتركز في محيط المدينة الرئيسية، والتي تتطور وتنتظم من خلالها تدفقات واسعة للعلاقات والمبادلات الداخلية أو الخارجية أو هما معاً، ووفقاً لدرجة تجانس هذه التدفقات أو اختلافها تنشأ فضاءات لعلاقات التفاعل والتأثير، وهذا الطابع المزدوج هو الذي يفسر الدور الكبير الذي تلعبه الحواضر الكبرى في تحديد الإطارات الجهوية،²⁴⁵

244 - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق ص 192.

*- يعني منطقة منظمة ومحددة ترايبيا.

245 - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني، نفس المرجع، ص 172.

والذي اعتمدته اللجنة الاستشارية للجهوية في تحديد العديد من الجهات،* إن توفر المملكة المغربية عبر التاريخ على بنى حضرية انتظمت في محيط بعض المراكز القوية يعد من بين المزايا الإيجابية، فقليلة هي البلدان التي تتوفر على عراقة من هذا القبيل أو لا تزال مدنها تلعب باستمرار دورها كأقطاب لضبط وتنظيم المجال، وقليلة هي البلدان التي تتوفر على شبكة من المدن الكبرى المنظمة بهذا الشكل، فلا يتوفر أي بلد مغربي آخر على عواصم قارية ذات أهمية مماثلة، وهذه كلها مزايا ودعائم إضافية لا بد من اعتمادها في عملية التقطيع الجهوي، فالיום ينظر إلى هذه المقاربة ليس فقط باعتبارها خاصية جغرافية أكثر بروزا في تطور الاقتصاديات الحديثة للدول، بل أيضا كعامل أساسي في وضع السياسات الحضرية والجهوية خلال بداية هذا القرن.

إن التحاليل الترابطية للعلاقات المتشابكة التي قامت بها اللجنة الاستشارية للجهوية أثناء الإعداد للتقطيع والتي تخص المكالمات عبر الهاتف وهجرة العمل والعلاقات الزوجية وحركة النقل تؤكد على أهمية دور هذه البنيات الحضرية في تنظيم الحياة الاقتصادية للبلد، وهنا أيضا يأخذ مفهوم الاندماج معناه الحقيقي لأنه لا يكفي أن تكون المجالات الترابية متنوعة ومتكاملة لكي تصبح مندمجة بالضرورة بل ينبغي أن يكون هناك كيان يضمن وينظم هذا الاندماج أي مدينة كبيرة قادرة على تقديم الخدمات للجميع.²⁴⁶

وسواء بالنسبة للجهات التي أسست على مبدأ الإستقطاب الحضري أو التي قامت على مبدأ الانسجام فقد استند التقطيع الجهوي المقترح على الشبكة الإدارية الحالية من منطلق البناء على التراكم وتنشيم المكتسبات الراهنة واستخدامها كنقطة انطلاق في الخطاب الملكي عند إحداث اللجنة الاستشارية للجهوية أكد جلالته على ضرورة إعداد مشروع الجهوية المتقدمة اعتمادا على مقاربة خلاقة وواقعية، مستوحاة من التجارب التي كرسها تقليد عريق نسبيا في الممارسة اللامركزية الإدارية فهذا المبدأ قادر على منح البلاد

* - ويصل عدد الأقطاب التي تم تحديدها انطلاقا من قطب بمستوى مدينة كبرى (أو الثنائية القطبية) إلى سبعة وهي: طنجة-تطوان، الرباط-سلا-القنيطرة، الدار البيضاء-الجديدة، سوس-ماسة، فاس-مكناس، مراكش-أسفي، وبني ملال-خنيفرة.

²⁴⁶ - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 174.

مشروعاً متصلاً بشكل مباشر بتاريخه والظروف الموضوعية التي تميز بنيته الترابية،²⁴⁷ ولهذه الاعتبارات اقتنع المشرع بضرورة الإعتماد على مبدأ ضم مجموعات ملائمة على أساس إقليمي كمطلق كفيل بتحقيق شرطي الإستمرارية والتجاور الجغرافيين ضمن المبادئ الرئيسية التي شكلت ركيزة لتحديد ملامح الإطار الجهوي، كما أن المستوى الإقليمي بالنظر إلى مرحلة التطور التي وصل إليها- رغم الانتقادات الموجهة إليه- يبدو الإطار الأنسب لتعميم الجهات بحكم نطاقه المجالي الأكثر تنظيماً ولكونه يغطي بشكل مكثف مجموع التراب الوطني، ويأخذ بعين الاعتبار مكوناته السوسيو-اقتصادية وكذا إمكانياته المرتبطة بالتجهيزات والتدخل العمومي، وحتى الحالتين اللتين خرجت فيهما اللجنة الإستشارية للجهوية عن قاعدة احترام الإطار الإقليمي بتقسيم إقليم ميدلت بين جهة درعة تافيلالت وجهة بني ملال خريبكة وإقليم فكيك بين الجهة الشرقية وجهة درعة تافيلالت بإلحاق منطقة بوعنان بهذه الأخيرة ومناطق بني كيل وبوعرفة بالجهة الشرقية، فقد تم العدول عنهما في مرسوم التقطيع الجهوي²⁴⁸ بإلحاق إقليم ميدلت كاملاً بجهة درعة تافيلالت وإقليم فكيك بجهة الشرق.

وكخلاصة أولية يمكن القول أن مفهومي القطبية والتجانس اللذين تم اعتمادهما بشكل كبير ينبغي تطبيقهما بشكل مختلف:

ينطبق الأول بشكل أفضل في المغرب بالنسبة للفضاءات التي تشهد كثافة واستقرار سكانية متواصلًا وتضم حوالي 90% من ساكنة البلد على امتداد ربع المساحة الإجمالية، أما الفضاءات الأطلسية وما وراء الأطلسية ذات الطابع الحضري المحدود فينبغي مقاربتها من منظور التجانس ويتعلق الأمر هنا بمستوطنات صغيرة لاستقرار الساكنة (بشكل متقطع) ترتبط مباشرة بمراد طبيعية ضعيفة وتوجد وسط مساحات شاسعة فارغة، وسواء استخدمنا مفهومي القطبية والتجانس مجتمعين أو كلا على حدة، فالجهة يجب أن تشكل جزء

²⁴⁷ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق ، ص 182.

²⁴⁸ - مرسوم رقم 2-15-40 الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 الموافق 5 مارس 2015 بتحديد

عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، مرجع سابق، ص 1482-1483.

مجالى يتمىز عن الأجزاء المجاورة له، سواء ننتىجة الطابع الفرىء الذى يتم به وسطه، أو المءىنة المركز التى يتموجه نحوها فى مءتلف علاقاته.²⁴⁹

أما مبدء التكاملى والذى كان ذا معنى فى الاقتصاءىات المكففىة ذاتىاء فلم يعد له مضمون فى سىاق عولمة الاقتصاء، فالأسواق لم تعد تنظم على المستوى المءلى بل على المستوى الوطنى أو حتى الدولى، فالمباءلات التى تشكل محرك الاقتصاء تنتظم من ءلال عدة نطاقت، والمغرب اليوم بسبب موقعه المتمىز بىء نفسه مرغما على مرابعة الخطاب التقلبى الذى ىشىر إلى الجهوىة من منظور الاقتصاء التكاملى، فهذا الخطاب ىصلح لتبرىر التناقضات أكثر منه لتوفىر إطار جهوى نابع وبذلك تكون فكرة التكاملى اءال الجهات قء فقءت مغزاها ولا ىمكن أن تشكل معىارا ناعما ىستءم كقاعة لمسألة التقطىع.²⁵⁰

المطلب الثانى: الطبقىة الءىمقراطىة للتنظىم.

ىشكل قرار المغرب اعتماء جهوىة موسعة فى إطار المباءئ الءىمقراطىة تطورا مهما على صعبء بنىاء وهىاكل الدولة، الأمر الذى سىمكنه من إصلاء وتحءىث العلاقة بىنها وببىن باقى المستوىات الترابىة المكونة لها، وءعل الءىمقراطىة المءلىة عنصرا معبئا للطاقت ومنتجا للنعب، واعتماء التءبىر الترابى كمكون أساسى فى ءلق توازن مؤسسى ببىن الدولة والجهة ىهءف إلى توزىع فعال وعاءل للثروة وءعل السلط والاءتصاصات قائمة على المراقبة وتلبىة الحاجىات المىءانىة للساكنة المءلىة.

فالجهوىة المتقدمة تءءرء ضمن إعادة الترتىب الترابى اءال الدولة وهو أمر تستءضر فىه متغىرات متعددة اقنصاءىة، اجنماعىة، مالىة، إءارىة وسىاسىة لإىءاء قنواى وأءواى ءبىة للتنمىة المءءمءة وهو معطى ىءعل الجهة باءاة لهىاكل ءىمقراطىة تكون معها مءالا فعالا للسىاساى العمومىة المنتءة ومءءلا أساسىا من مءاىل التنمىة الوطنىة والمءلىة، بناءا على منظموة "جهوىة" قائمة على مؤسساى مءلىة قوىة فى تركىبىتها البشرىة وفى قءراىها

²⁴⁹ - اللءنة الاستشارىة / تقرىر ءول الجهوىة المتقدمة/ الكتاب الثانى: الجوانب المؤسساىة، مرجع سابق ص 179.

²⁵⁰ - Ahmed bouachik : « la gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale » REMALD, thèmes actuels n° 46 année 2004, p 103.

الاقتراحية، مما يسهل عليها النهوض بالمهام التنموية والاستجابة لأعباء المواطنين في نطاق النموذج الديمقراطي القائم على الحكامة في التدبير وعلى تقوية مطالب البلاد الكبرى من خلال تقوية تدبير الشأن الجهوي مما يعني إعادة ترتيب أدوار الدولة المركزية باعتبار الجهوية رقم رئيسي في صناعة الفعل العمومي الجهوي.²⁵¹

وباعتبار الديمقراطية التشاركية دعامة محورية للديمقراطية التمثيلية، يدعو الفصل 139 من الدستور المجالس الجهوية إلى وضع آليات استشارية من أجل تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والمشاريع الكبرى، وهو إجراء سيضيف مصداقية أكبر على المخططات التي سيتم إعدادها مما سيساهم في توطيد فكرة الجهوية الديمقراطية في جوهرها بفتح آفاق مشجعة تجذب أولئك الذين عزفوا عن الشأن العام لسبب أو لآخر.²⁵²

وتماشيا مع هذه المنهجية الديمقراطية ينبغي أن تكون المجالس التي تتولى تدبير الشؤون الجهوية منبثقة عن الجماعة التي تمثلها، وفي ظل ذلك يعتبر الانتخاب الوسيلة العملية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية (الفرع الأول) ومن بين النقاط الإيجابية التي جاء بها القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة والتي ستشكل قفزة نوعية في نظام الجهوية المعمول به حاليا، نجد الديمقراطية التشاركية (الفرع الثاني) التي تقوم على إشراك المواطنين في النهوض بالأعمال التنموية وفي إيجاد الحلول الميدانية لمشاكلهم باعتبارهم فاعلين ومستهدفين في نفس الوقت.

الفرع الأول: تركيبة المجالس وطرق انتخابها.

إن انبثاق مجالس جهوية ديمقراطية تشكل واحدا من الأهداف الكبرى للجهوية المتقدمة، وذلك لمنحها شرعية تساوي على الأقل تلك الممنوحة للمجالس الجماعية التي ينتخب أعضاؤها بواسطة الاقتراع العام المباشر، لأن من شأن ذلك إقامة علاقات للقرب بين

²⁵¹ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية" مرجع سابق ص 9.

²⁵² - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية"، نفس المرجع، ص 10.

المنتخبين والمواطنين بشكل يخلق وعيا بالكيان الجهوي لدى هؤلاء ويخضع المنتخبين لمراقبة الناخبين ويجنب الاختلالات في تسيير المجلس الناتجة عن الانتخاب غير المباشر لأعضائه وبالأخص عن التركيبة المتعددة وغير المتجانسة للمجلس الجهوي، فمفهوم الجهوية المتقدمة ينبغي على الخروج من نظام الجهوية المحدودة على صناعة القرار المحلي إلى جهوية موسعة انطلاقا من تركيبة بشرية ومجالس محلية ذات قدرة على تصريف حياتها المحلية، بناء على منظومة جهوية قائمة على مؤسسات محلية قوية في تركيبتها البشرية وفي قدراتها الإقتراحية مما يسهل النهوض بالمهام التنموية والإستجابة لأعباء المواطنين.

إن أولى الآليات القانونية الكفيلة بتطبيق وإنجاح الجهوية الموسعة ترتبط بالعنصر البشري الذي بإمكانه أن ينخرط في إنجاح هذه التجربة فالنخب المحلية أو الجهوية عاشت تجربة تدبير الجماعات المحلية حيث وجهت إليها العديد من الانتقادات، ونحن نتساءل هل بالفعل تستطيع الإجراءات والآليات الجديدة (الجهوية الموسعة) الدفع بنخب جهوية ومحلية لها القدرة على المبادرة والانخراط في هذا الورش أم أننا سنشتغل في هذا الورش الجديد بالأدوات التقليدية.²⁵³

فإذا ظل المواطن المغربي مبتعدا عن الانخراط في الشأن السياسي ولم نساعده على متابعة النقاش السياسي العمومي، فأكد أن التجربة لن تنجح لأن من رهانات الجهوية المتقدمة تكريس ممارسة سياسة القرب وهذه السياسة لا معنى لها إذا لم ينخرط المواطن المغربي في العملية السياسية، لأنه وكما هو معروف أصبح معيار أي تقدم أو أية تنمية على المستويين السياسي والاقتصادي مرتبط أساسا بدرجة مشاركة المواطنين.

وليكون إشراك المواطن في تدبير الشؤون الجهوية تعبيراً فعليا عن مستوى النضج الديمقراطي الذي تتمتع به الهيئة المنتخبة في كل جهة من التراب الوطني، وجب الإنصياح لشروط موضوعية تجعل من الديمقراطية عاملا مؤكدا وسبيلا لفك العزلة والتهميش المرتكز على آليات عمل ضاربة في التقليديانية ومجسدة لسلطة غير مواكبة لما يفرضه

²⁵³ - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مرجع سابق ص 29.

سياق التغيرات الاقتصادية والسياسية والثقافية، من نتائج تعيد خلخلة المسلمات وتفرض تشكيل وعي وتفكير جديدين مما يؤسس لعلاقة متوازنة مؤطرة بأسس جديدة تؤكد الترابط بين تركيبة المجالس الجهوية (الفقرة الثانية) وطريقة انتخابها (الفقرة الأولى) وتحقيق النجاعة والفعالية المطلوبة للنهوض بالتنمية المجالية.

الفقرة الأولى: طريقة الانتخاب وأثرها على مكانة المجالس الجهوية.

من أجل تحقيق نظام لامركزي حقيقي ينبغي أن تكون الهيئة التي تتولى تدبير شؤون الوحدة اللامركزية هيئة منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر لكي يتسنى لها مباشرة وظيفتها وممارسة اختصاصاتها باستقلال تام عن السلطة المركزية، ولهذا يعتبر إصلاح وتفعيل نمط (أو طريقة) الاقتراع من التحديات الكبرى التي راهن المغرب دولة ومجتمعاً على كسبها وتحقيقها خصوصاً وأن كل المهتمين بالجماعات المحلية والمؤمنين بفاعليتها يجمعون على أنها تشكل إحدى قنوات مسلسل الديمقراطية.

إن نمط الاقتراع غير المباشر الذي اتبع في تكوين المجالس الجهوية قد أبان عن محدوديته على المستوى الجهوي، لأنه يحرم المواطنين من الانتخاب والتأثير المباشرين في تدبير الشأن الجهوي، ولا يساعد على تشكيل وعي وهوية جهويين إذ يتحول المجلس إلى تركيبة متعددة وغير متجانسة من المستشارين سلوكها عبارة عن سلوك مندوبي الفئات المهنية أو المجالات الترابية التي تمثلها ولا تشكل مجموعة متضامنة لها نفس مصدر المشروعية،²⁵⁴ وهذا ينعكس على مداورات المجلس التي يتم الدفاع فيها عن مصالح الهيئات المذكورة على حساب مصالح سكان الجهة.

فبالرغم من تضمن النص القانوني لمجموعة من الاختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا أن المقوم الأساسي الذي تعتمده اللامركزية الجهوية، والمتمثل في وجود شؤون جهوية خاصة لم يتم تكريسها، فالاستقلالية التسييرية التي تعد المقام الثاني لكل لامركزية جهوية نجدها جد محدودة، لأن تكوين المجالس الجهوية يعتمد

²⁵⁴ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 115.

الاقتراع غير المباشر الذي لا يخدم كثيرا الوعي والانتماء الجهوي، وحرية التسيير المعترف بها للمجالس الجهوية تقف عند حدود المداولة دون سلطة تنفيذية منبثقة منها بل إن عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة يتدخل في المهام التسييرية للمجلس بالإضافة إلى أن مصير القرارات المتداول بشأنها تبقى بيده، وقد يعني هذا أن إمكانية عدم تطبيقها وارد.²⁵⁵

ولتجاوز الإختلالات في تسيير المجالس الجهوية الناتجة عن الانتخاب غير المباشر لأعضائها سيتم الانتقال إلى اعتماد الاقتراع العام المباشر في إطار الانتقال من جهوية إدارية إلى جهوية موسعة ذات طابع ديموقراطي وفق ما أعلن عنه جلالة الملك في خطاب 9 مارس 2011 حيث قال "لقد قررنا في نطاق الإصلاح المؤسسي الشامل الذي عملنا على توفير مقوماته... التنصيب على انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر وعلى التدبير الديمقراطي لشؤونها"،²⁵⁶ وهو ماكرسه الفصل 135 من دستور 7 يوليوز 2011 وجسده المادة 9 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة حينما أكدت على ضرورة تدبير شؤون الجهة من طرف "... مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 11-59* المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية...".

إن تغير نمط الاقتراع ليس مسألة تقنية فحسب، فالانتخاب العام المباشر لا يؤدي فقط إلى إعطاء مصداقية للرهانات السياسية الجهوية، ولكنه يؤدي أكثر من ذلك إلى تكريس سلطة جهوية أصلية، وإلى تقوية شرعية الممثلين السياسيين الجهويين، ثم إلى إكسابهم هبة سواء في مواجهة منتخبي القاعدة أو رؤساء مصالح الدولة في الجهة، كما تدفع طريقة الاقتراع المباشر إلى تعلق وتماهي السكان مع المؤسسة الجهوية عبر التظاهرات التي تحيط بانتخاب

²⁵⁵ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 257.

²⁵⁶ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، نفس المرجع، ص 258.

* - ظهير شريف رقم 11-173-1 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11-59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر، 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011) من ص 5537 إلى ص 5561.

المستشارين الجهويين والرهانات التي تمثلها وتسمح بأن يكون للجهوية وظيفة خاصة ورؤية جهوية للمشاكل، ويمنعها من أن تكون مجرد فيدرالية للمصالح الإقليمية.

بالرجوع إلى التجارب الأجنبية نجد الانتخاب العام المباشر هو الطريقة المعتمدة في انتخاب مجالس الجماعات المحلية بما فيها الجهات، ففي إسبانيا يتم انتخاب أعضاء مجلس المجموعة المستقلة المعتبرة بمثابة برلمان محلي من خلال نمط الاقتراع العام المباشر وفق قاعدة التمثيل النسبي ضمانا لتمثيلية كافة أقاليم المجموعة وتطبق نفس طريقة الاقتراع في انتخاب الولايات الألمانية (اللاندر) وذلك لترسيخ مبدئين أولهما يتمثل في الديمقراطية المحلية عبر انتخاب أجهزة تمثيلية بشكل مباشر أما ثانيهما فيتمثل في ترسيخ الآليات والوسائل المحققة لإدارة ذاتية محلية، وترتكز قوانين تنظيم الولايات على حق المدن والبلديات والمراكز في ممارسة إدارة ذاتية محلية بتنسيق مع الأجهزة التقريرية والحكومات المحلية، ويعتبر الانتخاب العام المباشر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية مبدأ دستوريا في العديد من الدول الديمقراطية كفرنسا وإيطاليا، والمغرب باعتماده على هذا النمط من الاقتراع في تكوين المجالس المحلية سواء في إطار الجهوية الموسعة أو في تشكيل الهيئة التشريعية لجهة الحكم الذاتي مع الفارق طبعا لاختلاف النموذجين على عدة مستويات (كما سنرى ذلك لاحقا) يكون قد خطى خطوات مهمة في اتجاه ترسيخ الديمقراطية المحلية وتجسيد الحكامة السياسية من خلال إشراك الساكنة المحلية في اتخاذ القرار، وهيئات المجتمع المدني في المشاركة والتأثير وتنزيل المبدأ الدستوري القاضي بربط المسؤولية بالمحاسبة إذ يمكن محاسبة هذه المجالس من طرف الساكنة عن النتائج المحققة، وذلك إما بتجديد الثقة مرة أخرى أو تغييرها في حالة عدم تحقيق النتائج المرجوة، فالبحث عن الفعالية في تسيير الشأن العام إذا يتطلب مساهمة كل مجموعات المصالح في اتخاذ القرار المحلي على اعتبار أن التنمية بكل أبعادها هي مسؤولية الجميع وليس مسؤولية الدولة لوحدها.

الفقرة الثانية: تركيبة المجلس الجهوي.

إن ارتقاء الجهوية الموسعة بطريقة الانتخاب من الاقتراع غير المباشر إلى الاقتراع العام المباشر سيكون له تأثير كبير على تركيبة المجالس الجهوية، فبمقتضى الاقتراع العام

المباشر لن يتسنى لممثلي الغرف المهنية ومندوبي المأجورين من أن يكونوا أعضاء كامل الصفة داخل المجلس المذكور كما تنص على ذلك المادة 3 من قانون الجهة رقم 47-96 والمواد 143 و144 من مدونة الانتخاب، لكن ونظراً لمساهمتهم النوعية داخل هذه المجالس فقد نصت المادة 74 من القانون التنظيمي رقم 11-59 (المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية) على أن يكونوا أعضاء لهم صوت استشاري إلى جانب مندوبي المنظمات المهنية للمشغلين وأعضاء مجلسي البرلمان المنتمين للجهة والذين لا يتوفرون على صفة عضو بمجلس الجهة، لكن هذا الحل لا يبداً مقنعا من الناحية النظرية، فقد كان بالإمكان الاستفادة من التجارب الأجنبية في هذا الإطار وخاصة التجربة الفرنسية حيث تم إحداث لجنة اقتصادية واجتماعية جهوية لضمان تمثيل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية الجهوية، وتتشكل هذه اللجنة من أعضاء يمثلون أرباب العمل بنسبة 35% وأعضاء يمثلون المأجورين بنفس النسبة، ثم أعضاء يمثلون هيئات المجتمع المدني بنسبة 25% أما الأعضاء المتبقون (5% من أعضاء اللجنة) فيتم تعيينهم بقرار للوزير الأول من بين الأشخاص الذين يساهمون في تنمية الجهة إما لصفاتهم أو لأنشطتهم وتمتد العضوية في اللجنة المذكورة كالعضوية في المجلس الجهوي لمدة ست سنوات أما اختصاصاتها فهي استشارية وتصبح هذه الاستشارة إجبارية عندما يتعلق الأمر بالمجالات التالية: الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ المخطط الوطني في الجهة ومشروع المخطط الجهوي للتنمية والحصيلة السنوية للتنفيذ ثم التوجهات العامة لمشروع الميزانية الجهوية.

ويبقى أهم مقتضى جاء به القانون التنظيمي رقم 11-59* على مستوى تركيبة المجالس الجهوية هو النص على ضرورة تخصيص ثلث مقاعد المجلس الجهوي للنساء، بالإضافة إلى تضمين المقترحات المتعلقة بالمشاركة النسائية وإدماج مقاربة النوع في القانون التنظيمي للجهوية المتقدمة حيث نصت المادة 29 منه على أن يراعى في رئاسة اللجان الدائمة مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، وقد كان الهدف من هذه المقترحات هو الإرتقاء بالمشاركة النسائية لأن الهوة بين الرجال والنساء في وضعية الإنطلاق كبيرة لدرجة

*- المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 11-59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11-173-1 الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر، مرجع سابق، ص 5539.

يصعب معها بلوغ مساواة فعلية بواسطة تطور طبيعي للسياق، الأمر الذي يستدعي ضمان التمثيلية المنصفة بإجراءات إرادية قانونية يوطرها الدستور،* فتواجد النساء في الهيئات المنتخبة محليا بين سنة 1960 و 2003 ظل متأرجحا بين 0 و 0.5% مع أن مشاركتهن في مجالات أخرى عرفت تزايدا ملحوظا وانتظر المغرب نصف قرن لتسجيل قطيعة مع هذا الوضع، بحيث انتقلت نسبة النساء المنتخبات من 0.5% سنة 2003 إلى 12.38% سنة 2009، إن هذا الوضع لم يكن ممكنا بشكل تلقائي بل تطلب تدخلا إراديا من خلال إحداث اللوائح التكميلية(القانون الإنتخابي المعدل سنة 2008 المادة الثانية) التي حُصِصَتْ بموجب توافق سياسي للنساء بالموازاة مع إحداث صندوق لدعم تمثيلية النساء(المادة 288).

لقد شكلت اللوائح التكميلية في الجماعات الحضرية والقروية والمقاطعات خطوة إلى الأمام لكنها لم تحدث قطيعة ولا نقلة نوعية على مستوى تصور الأحزاب السياسية لهذا الأمر، وفي هذا الإطار أظهرت نتائج الإنتخابات الأخيرة** أن الهيئات السياسية بشكل عام تعتبر هذا الإجراء الفرصة الوحيدة بالنسبة للترشيحات النسائية والدليل على ذلك أن 95% من مجموع النساء اللواتي تم انتخابهن (أي 3249 من بين 3424) فزن بفضل اللوائح التكميلية ضمن نظام "كوتا" مؤسسي يضعف مفعول هذه الآلية ويفقدها القدرة على الدفع بمسار ديناميكي وتطوري لصالح مشاركة أوسع للنساء في الهيئات المنتخبة، فنسبة 12% وشبه الغياب المسجل على مستوى رئاسة المجالس 1% لا تعد كافية ليكون لها الوقع الفعلي على مشاركة النساء، ولا تمكن من تشكيل الكتلة الحرجة الضرورية التي تحددها المعايير الدولية (الأمم المتحدة) في ثلث المقاعد باعتبارها العتبة الدنيا التي تتيح إمكانية التأثير على القرارات في إطار الهيئة المنتخبة أو أية هيئات تقريرية أخرى،²⁵⁷ لكن رغم ذلك فتزايد عدد النساء المنتخبات (الإنتخابات الجماعية الأخيرة لسنة 2009) أحدث أثرا إيجابيا مباشرا على مستوى مؤشرين رئيسيين:

* - في سياق التوجه نحو المناصفة.

** - الإنتخابات الجماعية لسنة 2009.

²⁵⁷ - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 14.

- المؤشر الأول يتعلق بتشبيب النخب المحلية إذ أن 50 % من النساء المنتخبات يقل عمرهن عن 35 سنة مقابل 12% فقط من الرجال.

- المؤشر الثاني يهتم ارتفاع المستوى التعليمي إذ أن 71% من النساء المنتخبات وفقط 52% من الرجال المنتخبين لهم مستوى تعليمي ثانوي أو عالي وتظهر الدراسات المقارنة في هذا المجال بأن للنساء قيمة مضافة نافعة للمجتمع المحلي خاصة عندما تكون لهن تمثيلية مؤثرة في الجماعات الترابية، لذلك تزايد اعتماد "الكوتا" بشكل كبير خلال العشرين سنة الأخيرة في عدد من البلدان إذ ساهمت في الرفع من تمثيلية النساء وتراجع النماذج التقليدية القائمة على تغييب النساء في مراكز اتخاذ القرار في عدد من الدول كإسبانيا، الأرجنتين، البنغلاديش، الهند، موريتانيا وغيرها، وتعرف الدول الإسكندنافية بأعلى نسب تمثيلية النساء على المستوى العالمي حوالي 50% بفعل الاختيارات الإرادية للأحزاب السياسية.

إن من شأن اعتماد الجهوية الموسعة على أنماط اقتراع ومحفزات مناسبة لضمان حصول النساء على ثلث مقاعد المجالس الجهوية المساهمة في تحسين الحياة اليومية للسكان، إذ يولين اهتماما أكبر للقضايا المتعلقة بالأمن والبنيات التحتية الأساسية والصحة ورياض الأطفال ومجانية التجهيزات الجماعية وتكثيف سير الزمن المدرسي مع ساعات العمل، كما أن للمنتخبات علاقة أقرب بالسكان (يدخلن البيوت ويلتقين بالأسر بسهولة أكبر)، إن هذا التواجد يتجلى عموما في طرح قضايا جديدة على جدول أعمال المجالس المحلية وأيضا في تطوير تعبير نقدي حول سير المجالس بما في ذلك العلاقة بالمال وتبذير الزمن، إن علاقة النساء بقضايا القرب والتي تؤكدتها بشكل كبير دراسات أنجزت في عدة جهات من العالم، لا تعني أن للنساء بطبيعتهن مؤهلات تدبيرية أفضل من الرجال، بل لأن تجربتهن تختلف عن تجربة الرجال لأسباب تاريخية مرتبطة بشكل خاص بالتفريق بين الفضاء الخاص والفضاء العام²⁵⁸ ومن شأن تمثيلهن بشكل كاف داخل المجالس الجهوية أن ينعكس بشكل إيجابي على المقاربة التنموية لهذه المجالس.

²⁵⁸ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 16.

الفرع الثاني : الديمقراطية التشاركية.

تقوم الديمقراطية التشاركية على مبدأ مفاده أن المواطنة تتعدى ممارسة الحق في التصويت من فترة إلى أخرى، لتشمل مجموع الإجراءات التي تمكن من إشراك المواطنين والمواطنات في حياة الجماعة، الأمر الذي يتيح لهم التمتع بحق المشاركة والتأثير في مسلسل اتخاذ القرار على المستوى الترابي، إن الديمقراطية التشاركية مكمل للديمقراطية التمثيلية وهي تشكل في حد ذاتها "مدرسة" لتعلم ممارسة مواطنة كاملة ونشطة مضيئة في ذات الوقت الفعالية والنجاعة على التدبير العمومي المحلي. 259

بالرجوع لتجربة الجهوية المغربية سواء من خلال الظهير المحدث للجهات الاقتصادية (ظهير 16 يونيو 1971) أو قانون 47-96 المنظم للجهوية الإدارية يلاحظ غياب أية إحالة إلى ما يمكن اعتباره بمثابة مشاركة للمواطنين والجمعيات كأطراف معنية بالتنمية، وانتظر المغرب حتى سنة 2003 لتصدر دورية عن الوزير الأول عبرت عن إرادة السلطات العمومية "بجعل الشراكة مع الجمعيات إحدى أهم الأدوات التي تتوخى محاربة الفقر" مركزة في ذلك على التمويل "وعلى ضرورة تحسين الإطار القانوني بغرض تعضيد جهود الشركاء خدمة للصالح العام"، مدرجة النهوض بالبعد الترابي للشركات ضمن الأهداف المتوخاة في سياق تعزيز اللاتمرکز واللامركزية وهو ما استجاب له في سنة 2008 القانون رقم 17-80 المتعلق بالميثاق الجماعي المحين بالإشارة في مادته 36 لإنجاز المخطط الجماعي وفق منهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع وأن الحاجيات ذات الأولوية تحدد "بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين" وكون المجلس "يشجع ويدعم المنظمات والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والرياضي" ويقوم بأنشطة القرب التي من شأنها تعبئة المواطن.... وتنظيم مشاركته وتحسين إطار حياته فضلا عن تنمية الحركة الجمعوية، وفي هذا الإطار يقوم المجلس بأنشطة التحسيس والتواصل والإعلام وتنمية المشاركة والشراكة مع الجمعيات القروية والمنظمات المعنية لأجل إشراك الجميع في العملية التنموية.

259 - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 21.

إن الجهوية الموسعة تشكل اليوم فرصة سانحة لتطوير المشاركة المواطنة وتنزيل المادة 136 من الدستور التي تنص على أن التنظيم الجهوي و الترابي "...يؤمن مشاركة السكان... في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة " وتطبيقا لذلك ألزمت المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المجالس الجهوية بإحداث " آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات من أجل تمكينهم من المساهمة في إعداد برامج التنمية وتتبعها..."، بحيث يشكل تثمين هذه المشاركة والنهوض بها بشكل أكثر فعالية مؤشراً لجهوية ديمقراطية تتوخى التنمية المستدامة من خلال مستويين من الإشراك يتعلق الأول بالمشاركة المباشرة للمواطنين (الفقرة الأولى) والثاني بمشاركة النسيج الجمعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المشاركة المباشرة للمواطنين.

غالبا ما يكون التوجه مباشرة للمواطنين والمواطنات مرتبط بالفترات الانتخابية، ومحصورا في مطالباتهم بالتصويت من فترة لأخرى، مع العلم أن التجارب المحلية الناجحة على المستوى العالمي تبرز أن الرفع من تكفل المجالس المحلية بحاجيات وانتظارات السكان رهينة بقدرة هؤلاء على إسماع صوتهم في الفترات التي تفصل بين الانتخابات، فكلما تمكن السكان من إيجاد قنوات لإبداء الرأي والتأثير في تسيير وتدبير الجماعة المحلية التي ينتمون إليها كلما كانت هذه الجماعة أكثر إستجابة للمتطلبات التنموية للسكان.

إن فعالية مساهمة الساكنة المحلية رهينة بالآليات التي يتم وضعها لهذا الغرض وخاصة منها الشراكات التي لا تختزل في الجوانب المالية بل تتعداها إلى انخراط طرفين أو أكثر ممن يتفقون على العمل من أجل بلوغ أهداف مشتركة، إن الشراكة تصبح تعبيراً عن إلتزام مشترك يقوم على مبادئ الثقة التي تسهل التشاور بين الأطراف في احترام تام لاستقلالية كل منها من أجل خدمة مصالح السكان.²⁶⁰

²⁶⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 24.

إن المشاركة المواطنة اختيار ينسجم مع توجهات بلادنا والدينامية المتصاعدة للمجتمع المدني وذلك ما أكده مرارا صاحب الجلالة وتعترف به السلطات العمومية وتتم المطالبة به كحق وواجب للمواطنة، وهو ما كرسه القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة في المادة 118 التي تنص على أنه " يمكن للمواطنين و المواطنين والجمعيات أن يقدموا... عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"، وقد قننت المادة 120 من نفس القانون هذا الحق في أن يكون الأشخاص الذاتيين الراغبين في تقديم العريضة من :

- ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا.

- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة.

- أن لا يقل عدد التوقيعات عن 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة و 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة، وأن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن خمسة في المائة من العدد المطلوب.

وبهذا يعتبر إشراك الساكنة والفعاليات المحلية عنصر تميز للمغرب ضمن مجموع التصورات القائمة على تقليص مركزية الدولة، لكونه الإطار الأحسن لتعميق الديمقراطية التشاركية والإصغاء إلى تطلعات السكان وتنسيق السياسات العمومية الوطنية والترايبية ومراجعة آليات المراقبة والتقييمات البعدية، فضلا عن هذه المزايا تبرز العديد من الدراسات أنه حينما تُشرك المجالس المحلية السكان مباشرة في المشاريع الاجتماعية يتراجع الإمتناع عن التصويت الذي أصبح إحدى الإشكاليات التي تعاني منها أغلب الدول بما فيها الديمقراطية.

إن الدروس التي يمكن استخلاصها من التجارب الدولية توحى بأنه ليست هناك وصفات جاهزة، إن الخطوة الأساسية في هذا المضمار تكمن في تقبل مبدأ المشاركة من قبل مجموع الأطراف المعنية من جهة ومن جهة أخرى في إشراك الجميع في وضع الآليات

الملائمة في إطار من الحوار والتشاور، وهو مادفع بالمشروع المغربي إلى السماح للجهة بوضع الآليات التي تراها مناسبة لذلك في أنظمتها الداخلية، وجعل تلك الآليات منفتحة على التجديد، لأن في إشراك السكان وقع إيجابي على مسار التنمية، إذ يتيح لهم على سبيل المثال تملك أقوى للمشاريع وشعور بأن صوتهم مسموع، وأنهم أهل للمسؤولية مما يجعلهم أكثر حرصا على تطبيق وتتبع تلك المشاريع، أما بالنسبة للمسؤولين فإن هذا الإشراك يساعد على اتخاذ أحسن القرارات لدى القيام بالتشخيصات وتحديد السياسات وكذا على تقديم خدمات أكثر استجابة للحاجيات.

كما تشير الأدبيات المكرسة للموضوع لعدد هائل من أشكال المشاركة التي تجمع بين الأنماط التقليدية وتكنولوجيات التواصل الحديثة، ومن أكثر تلك الأشكال انتشارا، الاجتماعات العمومية، الاستفتاءات المحلية، استطلاعات الرأي، الأبحاث الميدانية.

وفي المغرب يجب أن تولي مجالس الجهوية الموسعة الإهتمام بشكل خاص لبعض المجموعات المهنية غير المنظمة والضعيفة التمثيل والفئات الاجتماعية ذات الوضع الهش وذلك عن طريق:

- تمكين المواطنين من التعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم فيما يمس حياتهم اليومية ويعني جتهتم بطرق بسيطة ميسرة وسهلة الاستيعاب تراعي وضعية الهشاشة الاجتماعية وارتفاع نسبة الأمية لدى هذه الفئة.

- تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد المخططات الجهوية للتنمية والمشاريع الكبيرة وذلك من خلال لقاءات واستطلاعات وغيرها من الأشكال الملائمة.

- تقوية قدرات المنتخبين والعاملين الإداريين والتقنيين على المستوى الجهوي على التعامل مع السكان والجمعيات (تحسيس، تطوير) وتطوير أدوات ودعامات من أجل ذلك.

الفقرة الثانية: مشاركة النسيج الجمعي.

بدون شك فإن للمجتمع المدني والعمل الجمعي دور مركزي في التأسيس لمشروع الجهوية الموسعة وفي ترسيخ مبادئها القائمة على الوحدة والتضامن والتناسق واللاتمركز

الواسع، وفي تشكيل مجالس جهوية ديمقراطية، وذلك على الأقل من خلال تفعيل إحدى أهم وظائفه المتمثلة في تجديد النخب المحلية إذ لطالما ظل العمل الجماعي يشكل المشتل والحاضن الأول الذي تنبت فيه وتترعرع النخب المحلية، التي ستقود في ما بعد العملية التديرية المحلية والجهوية، هذا بالإضافة إلى الأدوار التنموية المحلية التي أصبح يضطلع بها على جميع المستويات وذلك من خلال المساهمة في الرفع من مؤشرات التنمية، بانخراطه في مشاريع التنمية البشرية من برامج محاربة الأمية والمشاريع المدرة للدخل وغيرها.

ويوجد حاليا بالمغرب حوالي 45.000 جمعية وهي بالرغم من تاريخها الحديث، ما فتئت تؤكد وجودها كمكونات فاعلة في مجال التنمية الديمقراطية، ويدل على ذلك الديناميات التي تشهدها كل جهات البلاد، ومنها تلك التي لقيت تشجيعا مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2005)، وفي هذا الإطار برزت العديد من الممارسات الناجحة في مجال المشاركة والشركات والتي نجدها مدونة في تقارير صادرة عن قطاعات حكومية وجماعات ترابية وفاعلين جمعيين بالرغم مما يمكن رصد من حدود ومن معوقات.

إن معرفة الجمعيات بالساكنة والمجال الترابي الذي تعمل فيه زيادة على مرونة هياكلها وطرق عملها يجعلها صلة وصل هامة مع الفاعلين المؤسساتيين في مجال التنمية المحلية ويقوي دورها التشاركي في النهوض بالعمل التنموي من خلال مساهمتها في توعية وتحسيس المواطنين والمواطنات في إطار تنمية الثقافة الديمقراطية والتعبئة والإشراك المتزايد للسكان خصوصا الأكثر هشاشة منهم في حياة الجهة، ومشاركتها في إنجاز مشاريع تنموية، وذلك بجعل المجموعة التي ينتمون إليها تستفيد من الإمكانيات المعرفية والمهارية التي تتوفر عليها والتي يمكن أن تقلص من تكاليف بعض الخدمات من خلال إنجاز مشاريع في إطار تعاقدية متعدد الأطراف، إن الرفع من هذا الأداء المتعدد الواجهات يتطلب تأهيل النسيج الجماعي والإعتراف بقوته الإقترافية ودوره في مساءلة السلطات العمومية والهيئات المنتخبة وذلك عبر تقوية قدرات الجمعيات لتتدخل بشكل فعال في احترام لمبادئ وقواعد الحكامة الديمقراطية التي حددتها المادة 121 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) المتعلق بالجهات في:

- أن تكون الجمعية معترف بها و مؤسسة بالمغرب لمدة تزيد عن ثلاث سنوات وأن تكون في وضعية سليمة تجاه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة.

- أن تكون العريضة مرتبطة بنشاط الجمعية المعنية وأن تكون مكتوبة وتحمل إسم الجمعية ومقرها وعنوانها والوثائق المثبتة للشروط السالفة الذكر.

إن الجهوية الموسعة لن تكون فعالة حقيقة على المستوى التنموي إلا إذا كانت تشاركية مع فعاليات المجتمع المدني و تمكن هذا الأخير من محيط داعم على المستوى القانوني ومن الوسائل المادية وغيرها من الموارد الضرورية مثل توفير المعلومات والتكوين، وهذا لن يتم إلا بخلق بنى جهوية تشاركية دائمة وليست موسمية أو مناسباتية* كما أن هذه البنى التشاركية لا يجب الإقتصار فيها على المجالس الجهوية بل يجب أن تشمل كذلك الجماعات القروية والحضرية لكونها الأقرب إلى السكان ولكون الجهة عبارة عن فضاء لمجموع هذه الجماعات، وفي هذا الإطار يمكن أن نحدث في كل جهة آلية للحوار والتشاور مع الجمعيات المؤهلة وفق معايير موضوعية بقصد تطوير مشاركتها في عمليات التصور والتتبع والتقييم لمخططات التنمية الجهوية.

- وضع إطار مرجعي وفق مقاربة تشاركية يحدد المبادئ والشروط والأساليب التي تقوم عليها الشراكة مع الجمعيات المؤهلة، مع مراعاة مواقع وأدوار كافة الأطراف المعنية ويحدد هذا الإطار المرجعي شروط منح وتقييم الدعم المالي للجمعيات الحاملة للمشاريع ضمن تلك الشراكة.

وتظهر التجارب المدروسة في عدة جهات من العالم، بأن فضائل المشاركة لا ترتبط فقط بما يرصد لها من أهداف، بل تتعداه إلى المسارات المؤدية لذلك، فخلال العقود الأخيرة برزت وتطورت عدة أشكال وآليات للمشاركة المواطنة في أمريكا اللاتينية وأوروبا وغيرها

*- وقد ألزمت المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات مجلس الجهة بإحداث ثلاث هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني والفاعلين الإقتصاديين تخصص قضايا المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع واهتمامات الشباب والقضايا الجهوية ذات الطابع الإقتصادي.

مثل لجان الأحياء لجان المستفيدين من الخدمات العمومية، مجالس استشارية لإشراك جمعيات ذات اهتمام تنموي عام أو قطاعي أو فئوي، منتديات المواطنين، مجالس الشركاء والمبادرات الشعبية.²⁶¹

²⁶¹ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 26.

الفصل الثاني: إمكانيات التدبير الجهوي بالمغرب، الآليات والإكراهات.

إن بلوغ نتائج مرضية على مستوى التنمية المستدامة والمنسقة لكل ربوع المملكة، وتحقيق تنمية مجالية على الصعيد الوطني والجهوي في إطار التعاون بين الدولة والجماعات المحلية مسألة جد مهمة، لكنها صعبة أيضا لغياب التنسيق والتكامل في الأدوار والاختصاصات بين الفاعلين المحليين وغياب إطار مؤسساتي ملائم للقيام بدور الوساطة بين الدولة والجماعات المحلية الصغرى، ففي ظل محدودية إمكانيات هذه الأخيرة في بلورة الإستراتيجيات التنموية تعثرت التوجهات التنموية المبنية على أساس الإلتقائية في البرامج ما بين الدولة والجهات والجماعات المحلية الصغرى، وانطلاقا من ذلك فإن البعد الجديد للجهوية الذي تبنته الدولة المغربية يعتبر منطلقا حقيقيا ورافعة أكيدة للتنمية والتكامل الاجتماعي والتلاحم الوطني، وضمانا للخصوصيات المحلية التي بدأت تفرض نفسها ببحث الجماعات المحلية وبالأخص الجهات عن خصوصياتها لتحقيق تقدمها وتنمية مجالاتها، وذلك للنهوض بمسلسل البناء المؤسساتي والتنمية المجالية، فبناء جهات قائمة الذات وفاعلة سيجعل المجال الترابي المحلي، إطارا خصباً لتحقيق تنمية محلية تشاركية ومندمجة.²⁶²

فالمقرب السياسي للجهوية الموسعة يرمي إلى بناء مؤسسات جهوية تستجيب لانشغالات الساكنة وتهدف إلى ضمان تنمية اقتصادية واجتماعية و ثقافية تأخذ في الاعتبار الحقائق المحلية و الوطنية و سيادة الدولة، خاصة وأن الوضع الحالي مطبوع بصعوبة إدارة الدولة للأنشطة ذات الصبغة الاقتصادية و التجارية ، مما يجعل الجهة مدعوة للإنتقال إلى فاعل اقتصادي حقيقي في سياق الإنتقال من جهوية إدارية إلى جهوية سياسية باعتبار الجهة تمثل حلقة وصل بين المركز والأطراف نظرا لمجالها الجغرافي الواسع ونموها الديموغرافي وإمكانياتها المالية والاقتصادية وبنياتها التحتية، كل ذلك يؤهلها بحق لتكون القطب الاقتصادي المميز والكفئ لتحقيق التنمية وجلب الاستثمار شريطة تمتيع المؤسسات الجهوية بإمكانيات ووسائل العمل الترابي (المبحث الأول) وآليات المواكبة والدعم عن طريق إصلاحات تمكنها من مباشرة الأعباء الملقة على عاتقها (المبحث الثاني).

²⁶² - ذ. زكرياء الكداني: "الجهوية وآفاق التنمية"، مجلة مسالك ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ،عدد مزدوج 17-2011/18 ص 36.

المبحث الأول : آليات المقاربة الترابية للتنمية.

لقد أبانت التجربة في المغرب كما هو الشأن في العديد من التجارب المقارنة، أن تحولات المجال الاقتصادي والاجتماعي لابد أن يسايرها الربط المركب للدوائر الجهوية مع الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية بالأساس، ذلك أن إشكالية المجال العمومي والمجال الاقتصادي قد تخلق تفاعلا يتمخض عنه خصوبة الإنتاج، فالغاية من تجربة الجهوية الموسعة تلافي سلبيات سابقتها بإعطاء الجهة صلاحيات تقريرية و تنفيذية معززة بتقوية عدم التمرکز الإداري بمعناه الواسع، سيما وأن هذا الأسلوب من شأنه أن يحقق التوازن والاندماج ويعتبر السند الرئيسي لإرساء اللامركزية الفعالة مع ضمان الطرق المثلى لإنجاحها، ونظرا لأهمية العلاقة الرابطة بين الجهوية و اللاتمرکز في تحقيق التنمية، فقد صار من الضروري النهوض بالجهة باعتبارها الأرضية الأساسية و الخصبة لاعتماد سياسة ناجعة على المستوى الترابي لتحقيق التنمية المنشودة، وهذا ما عبر عنه الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء من خلال تعبيره الصريح عن رغبته في إطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة لكل ربوع المملكة وذلك من خلال بناء جهات متوازنة تتمتع بالاختصاصات الضرورية و الآليات الناجحة لتفعيلها²⁶³ (المطلب الأول) وكذا مصاحبة هذا المشروع الجهوي بتقوية نظام اللاتمرکز (المطلب الثاني) من خلال تخويل الأطر العاملة بهذا المجال اختصاصات واسعة و منحهم مكانة المنسق بين كل ما هو مركزي و جهوي.

المطلب الأول : الإختصاصات الجهوية وآليات تنزيلها.

يقوم التنزيل العلمي لورش الجهوية المتقدمة بشكل ناجح على تعزيز دور الفاعلين المحليين من منتخبين و هيئات القطاع الخاص...، وترسيخ ثقافة المشاركة والتفاعل مع فعاليات المجتمع المدني، وعلى التخطيط المندمج للبرامج التنموية عبر الإستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات والوسائل المتاحة، ويعتمد هذا التنزيل على منهج مندمج وتركيبى

²⁶³ - زكرياء الكداني: "الجهوية و آفاق التنمية" مجلة مسالك، عدد مزدوج 17-18، مرجع سابق، ص 36.

يجعل من الجهوية المتقدمة، استراتيجية تنموية ذات أبعاد شاملة تطل مختلف العناصر والجوانب التي تؤدي إلى الرفع من مستوى عيش السكان، وتخدم مختلف التوجهات التنموية للجهات التي تحاول الحد من الاختلالات المجالية للتراب الوطني.²⁶⁴

إن التنزيل العملي لورش الجهوية الموسعة لن يكون ناجحاً إلا عبر أسلوب تديري يهدف إلى ديمقراطية صنع وتنفيذ القرار الجهوي وجعله أكثر ارتباطاً بالسكانة الجهوية، بفعل التحولات المجتمعية التي أدت إلى تزايد الحاجيات الجهوية وتفردتها عن الحاجيات الوطنية وهو ما يفرض تحويل مجموعة من الاختصاصات للجهات، باعتبار أن مهمتها لم تعد ضمان حسن سير المرافق المحلية و تخفيف العبء على مراكز القرار فقط ، بل تعدتها الى الإنخراط في مسلسل التنمية الجهوية، في إطار من التعاون و الشراكة مع باقي الفاعلين المتدخلين في هذا المجال.

ولضمان تجانس أكثر و تجاوز مشكل تداخل الاختصاصات، فمن الأفضل السير في اتجاه إعطاء الجهة مرتبة عليا على باقي الجماعات الأخرى لكي تقوم بمهمة التنسيق وهذا يتطلب إعطاء الجهة سلطة المراقبة والتوجيه على باقي الجماعات، وذلك حتى تكون تدخلات الجماعات المحلية التحتية منسجمة مع المخطط الجهوي وبالتالي مع المخطط الوطني،²⁶⁵ لكن هذا لا يعني أن الجهات ستمارس الوصاية على الجماعات الترابية الأخرى لأن هذا ممنوع دستورياً،* لذلك فهي مدعوة لتصبح الفضاء الأول لتوطيد سياسات التنمية، وفي هذا الصدد تقتضي الرؤية المندمجة للتنمية الجهوية منح المجلس الجهوي دور الدامج استجابة للإرادة الهادفة إلى إبراز مجالس ديمقراطية تتكفل بالتنمية الجهوية المندمجة، طبعاً لا يمكن حصر التنمية الجهوية المندمجة في مسؤولية المجلس الجهوي وحده حيث يساهم فاعلون عدة في هذه التنمية، لكن المقصود يتمثل في تقوية دور الجهة وإبراز صدارتها في ميدان

264 - ذ. كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، مرجع سابق، ص 17 .

265 - رشيد لصفير: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، (المرتكزات والرهانات في ضوء تقرير اللجنة الإستشارية)" سلسلة اللامركزية و الادارة المحلية عدد مزوج 11-12 الطبعة الثالثة 2011، مطبعة طوب بريس، الرباط، ص122.

* - الفصل 143 من الدستور الحالي.

التنمية المندمجة عن طريق منحها اختصاصات تقريرية واسعة (الفرع الأول) وسلطات تنفيذية (الفرع الثاني) حتى تستطيع تنزيل البرامج التنموية التي قررتها وتحويلها الى منجزات على أرض الواقع الجهوي.

الفرع الأول: الإختصاصات الجهوية.

إن النموذج المغربي للجهوية الموسعة يرمي إلى تحويل المؤسسات الجهوية سلطات تمكنها من التأثير الفعال في المجال الترابي وجعلها وحدة ترابية لامركزية تتمتع بالاستقلالية و تتوفر على هياكل مؤسساتية وأجهزة إدارية واختصاصات يتم توزيعها بين المركز والناحية مما سيؤدي حتما إلى توزيع جديد للاختصاصات بين الجماعات المحلية فيما بينها،²⁶⁶ بحيث تظل الجوانب السيادية الإستراتيجية و التقنية والمعارية والمراقبة والجزاء من اختصاص السلطة المركزية، في حين توزع الاختصاصات الأخرى بين الجماعات الترابية والمصالح اللامركزية حسب مستوى الإستعداد لكل طرف والحدود المرغوب فيها للامركزية واللامركزية حتى تظل الخطط والمشاريع والبرامج والإجراءات الواجب اتخاذها من قبل مجالس العمالات والأقاليم والجماعات متجانسة مع التوجه الاقتصادي والاجتماعي الذي يعتمده المجلس الجهوي ومع الخطط التي يتبناها هذا الأخير* لمجموع الفضاء الجهوي لتحقيق الإنسجام والتكامل على مستوى كل جهة وعلى المستوى الوطني ككل.

وفي إطار هذا التوزيع اتسعت الإختصاصات التي جاء بها القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة بالمقارنة مع اختصاصات الجهات الإدارية لكنها تظل محدودة بالمقارنة مع ما جاءت به مبادرة الحكم الذاتي** وما تتوفر عليه الجهات في إسبانيا وإيطاليا.

²⁶⁶ - د. صالح لمستف: "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مرجع سابق، ص 143.

* - الذي هو المجلس الجهوي.

** - سننظر لذلك بتفصيل في الفصل الأخير من هذا القسم.

فبالنسبة لتجارب الجهوية السياسية تكون الاختصاصات محددة دستوريا، مما يعطيها استقرارا أكثر ووضعا قانونيا ساميا فالمجموعة المستقلة الإسبانية تتوفر على اختصاصات هامة في عدة ميادين من قبيل الفلاحة وتربية المواشي والموانئ والمطارات غير ذات الصبغة التجارية والأشغال العمومية التي تهتم الجهة، وإعداد التراب والتعمير والسكن والسكك الحديدية والطرق ذات الفائدة الجهوية وبناء واستغلال التجهيزات المائية الجهوية، وتنمية وتهئية السياحة وتنمية الثقافة والبحث وتعليم لغة المجموعة المستقلة إذا كانت لها لغة غير اللغة الإسبانية، أكثر من هذا بينت الفقرة الأخيرة من الفصل 149 من الدستور الإسباني المواد التي ليست من الاختصاص الحصري للدولة ويمكن أن تصير من اختصاص المجموعات المستقلة وذلك بناء على قوانينها الأساسية.

وفي إيطاليا تتمحور اختصاصات الجهات حول ثلاث مجموعات من الأنشطة العمومية تلك التي تهتم المرافق الاجتماعية كالمساعدة والإحسان العام والنظافة والصحة والنقل المحلي والتكوين المهني والمساعدة المدرسية، ثم الاختصاصات المتعلقة بإعداد التراب كالتعمير والغابة والأشغال العمومية، وأخيرا الاختصاصات المتعلقة بالمجال الاقتصادي الإنتاجي كالفلاحة والسياحة والمياه المعدنية والصناعة التقليدية والقص والصيد. 267

بالرجوع إلى تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية و القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة نجده منح الجهات المزيد من الصلاحيات والموارد مقارنة مع ظهير 2 أبريل 1997، ولذلك فالمجلس الجهوي يقود مسلسل التنمية الجهوية في عدة مجالات وبشراكة مع مجموعة من الفاعلين العموميين والخواص من خلال التدابير والمهام التالية: 268

* يعد في انسجام مع الإستراتيجية الوطنية وتوجهات الدولة التصميم الجهوي لإعداد التراب بالتنسيق مع والي الجهة وبناءً على استشارة الجماعات الترابية الأخرى والمصالح اللامركزية للدولة والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، بهدف تحقيق نوع من

267 - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل ، دراسة مقارنة" ، مرجع سابق ص 95-96.

268 - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 103 وما بعدها.

التوافق بين الدولة و الجهة حول تدابير تهيئة المجال و تأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية تسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية ولهذه الغاية:

-يضع إطاراً عاماً للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية و القروية.

- يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات و المرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة.

- يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها والمشاريع المهيكلية .

* يضع برنامج التنمية الجهوية(لمدة ست سنوات)الذي يحدد الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة اعتباراً لنوعيتها وتوطنيتها وكلفتها في أفق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي يراعي السياسات العمومية والتوجهات المعتمدة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والإلتزامات المتفق بشأنها بين الجهة و الجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة، ولهذه الغاية يتداول مجلس الجهة ويقرر في مجموعة من القضايا ولاسيما:

- دراسة برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب والموافقة عليهما.

- دراسة المقترحات المقدمة كبرامج في إطار تدخلات صندوق التأهيل الإجتماعي المنصوص عليها في القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.269

- التقرير في إحداث المرافق العمومية التابعة للجهة وفي طرق تدبيرها.

- دراسة الهيكلية الإدارية للجهة طبقاً للشروط التي تحددها السلطة الحكومية المكلفة.

- القضايا المتعلقة بالمالية والجبايات والأملاك الجهوية من خلال دراسة الميزانية والتصويت عليها،وتحديد سعر الرسوم وتعريف الواجبات ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة.

- البث في الهبات والوصايا والتقرير في الإقتراضات والضمانات الواجب منحها.

269 - المادة 229 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) المتعلق بالجهات،الجريدة الرسمية عدد 6380 - 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

وتبعاً لذلك تناط بالجهة وفي حدود مواردها المالية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة في مجالها الترابي وذلك بتنسيقها وتتبعها مع مراعات السياسات والإستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات ولاسيما فيما يتعلق ب:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الإقتصادية، وتحقيق الإستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتهيئتها والحفاظ عليها.

- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقولة ومحيطها والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل.

- الإسهام في تحقيق التنمية البشرية المستدامة.

- والعمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها.

التنمية الإقتصادية: - تهيئة مناطق الأنشطة الاقتصادية ومساحات اللوجستيك والمعارض واعتماد إجراءات تشجيعية للإستثمار في شكل تحمل جزئي لنفقات تجهيز أراضي مخصصة للإستثمار وتكوين الأعوان والإنعاش التجاري للعرض، وتهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي وكل ما من شأنه إنعاش السياحة.

- إحداث قرى ومناطق للأنشطة التقليدية و الحرفية.

- إنعاش الإقتصاد الإجتماعي والمنتجات الجهوية.

التنمية القروية: إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي وبناء وصيانة الطرق غير المصنفة، وإعداد وإنجاز برامج مدمجة للتنمية الاقتصادية والإجتماعية تستهدف الملكيات الصغرى وذلك لتحقيق إنتاجات ملائمة ومثمرة لتسويق أحسن للتقليص من العجز الاجتماعي.

النقل والتنقل: ولاسيما إعداد تصميم النقل داخل التراب الجهوي وتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

- إنعاش الإستثمارات والتشغيل بالإرتكاز على السياسة الوطنية في هذا المجال واعتبارا للتوجه الاقتصادي للجهة كما هو محدد في التصور الجهوي.

الثقافة: الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها عن طريق المهرجانات الثقافية والترفيهية.

البيئة: تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، ووضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

التكوين المهني: والتكوين المستمر والشغل عن طريق إحداث مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات وأخرى للتكوين من أجل الإدماج في سوق الشغل.

وتمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة في مجال من المجالات إعمالاً لمبدأ التكامل بما يمكن من تحقيق النجاعة والفعالية والإنسجام الذي يخدم التنمية المجالية بكل أبعادها، وتتم ممارسة هذه الاختصاصات بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة²⁷⁰ وذلك في المجالات التالية:

* التنمية الإقتصادية: عن طريق تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، وإنعاش الإستثمارات والتشغيل ودعم البحث العلمي في هذا المجال اعتباراً للتوجه الإقتصادي للجهة كما هو محدد في التصور الجهوي الذي يجب أن يطابق السياسة العامة الوطنية.

* التنمية الإجتماعية: من خلال برامج التأهيل الإجتماعي والمساعدة الإجتماعية وإعادة الإعتبار للمدن والأنشطة العتيقة، ودعم وإنعاش السكن الإجتماعي من خلال اعتماد إجراءات تشجيعية في شكل تحمل جزئي لنفقات تجهيز أراضي مخصصة للإستثمار في هذا المجال .

* التنمية القروية: يعد بالتشاور مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى برنامجاً جهوياً يحدد الحاجيات في ميدان السكن القروي وكذا الأولويات الواجب تحقيقها والوسائل الممكن استعمالها والشركات الواجب إبرامها، ويساهم في تنفيذ هذه البرامج مع باقي الشركاء لتثمين المناطق الجبلية والواحات وإحداث أقطاب فلاحية تتلاءم مع خصوصيات وحاجيات الجهة لفك العزلة عن العالم القروي، ويساهم في حماية البيئة والتنوع البيولوجي ومحاربة التصحر والتلوث.

270 - المادة 92 من القانون التنظيمي (رقم 14- 111) للجهة المتقدمة.

ويمكن للجهة بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز مشروع لا يدخل في الإختصاصات الذاتية للجهة إذا تبين أنه يسهم في بلوغ الأهداف المنوطة بها، وفي هذه الحالة يتم الإنجاز في إطار التعاقد (المنصوص عليه في المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 14-111) الخاص بممارسة الإختصاصات المشتركة، ويمكن لها كذلك إبرام اتفاقيات التعاون مع الفاعلين المعنيين بالتنمية الجهوية داخل المملكة وخارجها في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد الموافقة القبلية للسلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

ويمكن للسلطات العمومية عند بداية كل انتداب العمل على التوسع التدريجي للإختصاصات المخولة للجهات ولاسيما في مجالات التجهيز والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي والصناعة والصحة والتجارة والتعليم والثقافة والرياضة،²⁷¹ ويجب أن يكون هذا النقل مقترنا وجوبا بنقل الإعتمادات التي كانت مرصودة لها في ميزانية الدولة، ويمكن أن يكون هذا النقل لمدة محددة على سبيل التجربة، كما يمكن أن يكون لجميع الجهات أو لبعضها بشكل متباين بحسب قدرات كل واحدة وأهليتها لممارسة هذه الإختصاصات، ويتم النقل وجوبا بواسطة قانون يحدد كفايات التعاقد بين الدولة والجهة لممارسة الإختصاصات المنقولة، ولا يمكن تحويل هذه الأخيرة إلى اختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية إلا بتعديل هذا القانون التنظيمي كما نصت على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 14-111 (المتعلق بالجهوية المتقدمة).

يلاحظ أن الإختصاصات التي أعطيت للجهة شملت ميادين متعددة ومتشعبة لتحقيق مزيد من الإرتقاء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والمشاركة في إقتراح وتنفيذ المشاريع الكبرى المهيكلية وتقوية جاذبية الجهات لاستقطاب الاستثمارات وتشجيع المبادرات الفردية والجماعية.

لكن رغم هذا التوسع والتنوع في الاختصاصات الجهوية فإنها وضعت بنفس الطريقة والمنهجية التي وضعت بها اختصاصات الجهات الإدارية التي اتسمت بالعمومية والتداخل،

²⁷¹ - المادة 94 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

فالطريقة الفضاضة التي وضعت بها هذه الإختصاصات تجعل من الصعب اعتبارها ميادين محتكرة وخاصة بالجهة أوتمارسها في إطار تكاملي مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى، فالإختصاصات الذاتية للجهات الواردة في القانون التنظيمي رقم 14-111 (المتعلق بالجهوية المتقدمة) تشابه إلى حد كبير الإختصاصات المشتركة الواردة في نفس القانون وهي نفس الإختصاصات التي تمارسها الجماعات الترابية الأخرى إلى جانب الدولة، فالمواضيع التي تم ذكرها قد تكون موضوع تدخل من قبل المصالح الخارجية الممثلة للسلطة المركزية والجماعات الترابية بمختلف أشكالها، مما يجعل تسطير الحدود للشؤون الجهوية خال من أية مرتكزات دقيقة وواضحة بين الرهانات الوطنية والرهانات الجهوية، فمشروع القانون التنظيمي للجهوية المتقدمة* مقارنة مع ما جاء في تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية شكل تراجعا على مستوى التصور الذي وضعته هذه الأخيرة للتطور الجهوي بالمغرب.

إضافة إلى ذلك فإن التجربة المغربية لم تحدوا حدو نظيراتها الإسبانية التي اتخذها المغرب كنموذج و التي حدد الدستور الإسباني مجال اختصاصاتها في المادة 149 منه في الوقت الذي أحال الفصل 146 من الدستور المغربي تحديد مجال اختصاص الجهات المغربية إلى قانون تنظيمي، والذي رغم سموه على القوانين العادية باعتباره مكملا للدستور فإنه لا يصل إلى قوة التحديد الدستوري لهذه الاختصاصات، وإن اعتبر ذلك نقلة نوعية مقارنة مع ما كان عليه الوضع في ظل الجهات الإدارية، أكثر من هذا فالجهات في المغرب لم يعطى لها الاختصاص بوضع قانونها الأساسي، بحيث ينظم القانون بشكل موحد طرق عمل جميع الجهات، وهذا عكس ما هو سائد في التجارب الأجنبية، ففي اسبانيا المجموعات المستقلة مختصة بتنظيم مؤسساتها من خلال سن قانون أساسي ينظم سير عمل هذه المؤسسات بما في ذلك مالية المجموعات المستقلة وعلاقاتها مع الجماعات المحلية الأخرى، وفي إيطاليا يعطي الفصل 123 من الدستور للجهات الاختصاص بوضع قانونها الأساسي، ويُعرَض هذا القانون على البرلمان الوطني قصد المصادقة عليه.

* - المقصود هنا القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهوية المتقدمة.

الفرع الثاني: الصلاحيات التنفيذية وآليات تفعيلها.

إن بناء كيان جهوي يعزز مشروعية الدولة في تدبير المجال الترابي ويساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يتطلب إعادة تحديد العلاقات بين الدولة والمجال في اتجاه تخويل المجال الترابي الجهوي وضعاً ودوراً في تحقيق التنمية وتدبير الشأن الجهوي، وفي هذا الاتجاه فإن تجاوز مظاهر المحدودية في حصيلة التجربة الجهوية المغربية، والإرتقاء بالجهوية المتقدمة إلى المستوى الذي يؤهلها للعب دور المؤسسة المجالية الوسيطة ما بين الدولة وباقي الوحدات الترابية في تحقيق التنمية²⁷² يستلزم توسيع الصلاحيات التنفيذية للمجالس الجهوية.

ففي إطار الجهوية الإدارية لم يكن المجلس الجهوي يتوفر على سلطة تنفيذية حيث كان دستور 1996 يمنحها لعامل مركز الجهة، وبالتالي لم يبقى أمام القانون المنظم للجهة إلا محاولة محتشمة لإشراك رئيس المجلس الجهوي في التنفيذ من خلال إطلاع هذا الأخير من قبل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة على التدابير اللازمة لهذا الغرض وكونها لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد توقيعها بالعطف من لدن الرئيس، وفي غياب هذا التوقيع يمكن للعامل أن يتجاوزه ويأمر بتنفيذ الإجراءات المتخذة لتطبيق قرارات المجلس، لكن لحد الآن لم يقوم أي رئيس لمجلس جهوي برفض التوقيع بالعطف على قرارات التنفيذ التي يتخذها عامل المركز، مما يعكس الإستعداد النفسي الجيد للتعاون والرغبة في تحمل مسؤولية التنفيذ من طرف الأجهزة المنتخبة، وهو ما حدا بالمشروع الدستوري في الفصل 138 من دستور 2011 إلى منح رؤساء مجالس الجهات صلاحية تنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها، وهو نفس التوجه الذي ذهب فيه مُشرع القانون التنظيمي للجهة الذي اعتبر رئيس المجلس السلطة التنفيذية للجهة والأمر بالصرف لديها، ونظراً لصعوبة القيام بهذه المهام في إطار الوضعية الإدارية الحالية للجهة، جاء القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة بجهازين تنفيذيين خاضعين بالكامل لإشراف ورقابة المجالس الجهوية

²⁷² - الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب، في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية" مرجع سابق، ص 22.

ورؤسائها،²⁷³ الأول في شكل إدارة جهوية تعالج القرارات الإدارية والمعارية للمجلس (الفقرة الأولى) والثاني جهاز في شكل وكالة يسيرها مدير عام تتكفل بتنفيذ المشاريع التي يقررها المجلس الجهوي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إدارة أعمال الجهة.

إذا كان المشرع الدستوري قد حسم في مسألة كون رئيس المجلس الجهوي هو المنفذ لقرارات ومداولات المجلس، فإن مَشرع القانون التنظيمي للجهة لم يبقَ أمامه سوى استلزام الإرادة الدستورية التي تهدف إلى جعل المجالس المنتخبة ديموقراطيا تتكفل بتسيير الشؤون الجهوية وتوسيع مجال سلطاتها التنفيذية حيث أكدت المادة 101 منه على أن رئيس المجلس الجهوي "يقوم... بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك..."، ولهذا الغرض يقوم بممارسة السلطة التنظيمية بعد مداولات المجلس بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية، ويوجه نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة، وقرارات رئيسه المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى والي الجهة داخل أجل لايتعدى 5 أيام من أيام العمل المالية لاختتام الدورة أو لاتخاذ القرار مقابل وصل، وتكون هذه الأعمال قابلة للتنفيذ في حالة عدم الإعتراض عليها من قبل والي الجهة * بعد مرور 3 أيام – من أيام العمل- ابتداءً من تاريخ التوصل بها.

وفي المقابل هناك مقررات أخرى لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس أو في حالة عدم الإعتراض عليها وانصرام الأجل المذكور، ويتعلق الأمر بالمقررات المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية، التصميم الجهوي لإعداد التراب، المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها، المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض

²⁷³ - اللجنة الاستشارية للجهوية /تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني : مرجع سابق، ص 50.

* - ويلزم تعرض والي المجلس الجهوي بإجراء دراسة جديدة وفي حالة الإبقاء على المقرر المتعرض عليه، تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الإستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بث المحكمة في الأمر .

للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية وإحداث شركات التنمية الجهوية، إتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية، المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولاسيما تحديد سعر الرسوم والآتوى وتفويت أملاك الجهة وتخصيصها.

أما مقررات المجلس المتعلقة بالميزانية والإقتراضات والضمانات الممنوحة من أجلها، فقد كانت الفقرة الأخيرة من المادة 115 أكثر تشددا بخصوصها، بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية داخل الأجل المحدد.²⁷⁴

ويظهر من خلال المقارنة بين المقررات والقرارات القابلة للتنفيذ في حالة عدم اعتراض والي الجهة، والغير القابلة للتنفيذ إلا بعد تأشيرة الوالي عليها أن ممثل الإدارة المركزية لازالت له هيمنة على العمل الجهوي، فالفئة الثانية من المقررات والقرارات التي تتطلب تأشيرة الوالي تشمل أهم الإختصاصات الجهوية كالميزانية، برنامج التنمية الجهوية، المخطط الجهوي لإعداد التراب وهو ما يشكل تراجعا عن التصور الذي وضعه صاحب الجلالة وتقرير اللجنة الإستشارية للنموذج الذي يجب أن تكون عليه المنظومة الجهوية المغربية بسبب استمرار هيمنة ممثل الإدارة المركزية على أهم مراحل العمل الجهوي.

إن نجاح مسلسل الجهوية الموسعة في شقه المتعلق باللامركزية يقتضي أن لا تكون الإرادة المعبر عنها محاصرة بمقاومة وتحفظات الجهاز الإداري والتنفيذي، بحيث لن تتحكم في وثيرة وقوة هذا المسلسل إلا إرادة الجماعة الترابية المعنية واستعدادها، وكذا الوسائل الموضوعة تحت تصرفها وهذا يقتضي أن تتمتع الجهات بصلاحيات وآليات إدارية حقيقية لتنفيذ مداولاتها وقراراتها، وتراقب بالتالي أجهزة التنفيذ الخاصة بها في احترام للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،²⁷⁵ وبالإعتماد على نموذج تنفيذي خاص بالمجلس الجهوي كنتيجة لإعادة تموقع هذا الأخير داخل الفضاء الجهوي كفاعل أساسي في التنمية

²⁷⁴ - المادة 115 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

²⁷⁵ - اللجنة الاستشارية/ للجهوية تقرير حول الجهوية المتقدمة /الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 43.

المندمجة، وبصفته محاورا استراتيجيا للدولة ومنشط للمشاريع الحاسمة بالنسبة لمجموع الجهة، وهذا شرط أساسي لكي تتحمل المجالس الجهوية بطريقة فعالة مسؤولياتها وتحاسب على ذلك.

كما لا يمكن اعتبار الضعف المسجل في تأهيل المنتخبين وأجهزتهم التنفيذية على صعيد المجالس الجماعية وإن كان يشكل عائقا حقيقيا أمام تدبير مسؤول وناجح للجماعات الترابية، ذريعة لتأجيل مسلسل بناء مؤسسات جهوية فعالة وديموقراطية ، بل ينبغي اعتباره حافزا لضرورة انخراط الدولة في تكوين المنتخبين وتأهيل الإدارات التي سوف يسيرونها واعتماد طرق تدبيرية أكثر فعالية حسب أهداف ومؤشرات أداء معقولة في إطار تنظيم مرن وطرق حديثة للتسيير وبتحفيزات مناسبة، وحيث أنه من الصعب تجسيد هذه المعايير في صيغة الإدارة الكلاسيكية لوحدها، حاول القانون التنظيمي رقم 14-111(المتعلق بالجهات) تقسيم الإدارة الجهوية إلى مديرتين²⁷⁶ واعتماد طرق بديلة للتدبير:

المديرية العامة للمصالح: يسيرها مدير عام يتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته الإشراف على إدارة الجهة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره ولهذه الغاية يتولى:

- تنفيذ القرارات التي تدخل في اختصاص الرئيس.
 - مساعدة رئيس المجلس من الناحية التقنية في إعداد مشروع الميزانية.
 - تمثيل رئيس المجلس في الاجتماعات التقنية.
 - توفير المساعدة التقنية للجان الدائمة للمجلس وفقا لما يقرره الرئيس.
 - السهر على حفظ أرشيف الجهة ومسك سجل محتوياتها.
 - السهر على حفظ الوثائق و القرارات التي يتخذها المجلس.
- ويجوز لرئيس المجلس تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض في مجال التدبير الإداري إمضائه بقرار للمدير العام للمصالح، كما يجوز له أن يفوض إمضائه إلى رؤساء أقسام

²⁷⁶ - الفقرة الثانية من المادة 123 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

ومصالح إدارة الجهة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وذلك باقتراح من المدير العام للمصالح، ويمكنه أن يفوض إلى هذا الأخير الإمضاء نيابة عنه على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها.²⁷⁷

مديرية شؤون الرئاسة والمجلس: تتناط بهذه المديرية مهام السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه²⁷⁸ من تحضير للوثائق وتوفير الحاجيات الضرورية للإشتغال وإرسال المقررات والقرارات التي يتخذها المجلس ورئيسه بعد توقيعها إلى السلطة المختصة، كما تتولى تحضير ومسك الوثائق الإدارية المتعلقة بتعويضات أعضاء المجلس.

بالرجوع إلى التجارب المقارنة نجد أن الأجهزة التنفيذية للجماعات الجهوية هي أجهزة منبثقة عن المجالس الجهوية عن طريق الانتخاب، وهذا الوضع نجده في مختلف التجارب سواء تعلق الأمر بجهوية سياسية أو بجهوية إدارية.

ففي إسبانيا نجد الجهاز التنفيذي للمجموعات المستقلة أقرب في وضعه وتنظيمه إلى الجهاز التنفيذي الوطني فرئيس الجهة المنتخب من قبل جمعيتها التشريعية هو الذي يعين أعضاء الحكومة الجهوية ويمارس عليهم السلطة الرئاسية، ويعتبر رئيس الجهاز التنفيذي الجهوي هو المسؤول أمام الجمعية التشريعية الجهوية.

في إيطاليا نجد نفس التنظيم تقريباً، حيث ينتخب الجهاز التنفيذي من طرف المجلس الجهوي، وهو عبارة عن هيئة جماعية تدعى الجانت « Junte » يرأسها رئيس وهو في الوقت ذاته رئيس المجلس الجهوي، ورغم الاختلاف من جهة لأخرى وخاصة بين الجهات العادية و الجهات ذات النظام الخاص تتوفر الهيآت التنفيذية في كلتا الحالتين على نواة ثابتة من الاختصاصات، فجميع الجهات لها الحق في المبادرة التشريعية، وتقديم الميزانية والمخططات الاقتصادية ومخططات التهيئة الترابية واعتماد القرارات الإدارية المتخذة - في حالة الاستعجال - عادة من قبل المجلس، وفي الجهات ذات النظام الخاص، نجد

²⁷⁷ - المواد 108 و 109 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

²⁷⁸ - المادة 126 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

"الجانت" « Junte » أقرب في تنظيمها للحكومة المركزية، ورئيس "الجانت" هو الذي يمثل الجهة ويصدر القوانين والتنظيمات، ويعين الموظفين ويمارس وظائف الإدارة والمراقبة في مواجهة المستويات الدنيا من الإدارة، ونفس الأمر نجده في الدول التي اعتمدت نظام الجهوية الإدارية كفرنسا، فرئيس المجلس الجهوي الذي ينتخب لمدة ولاية المجلس هو الذي يتولى تنفيذ مقررات المجلس ويدير ممتلكات الجهة ويسير المرافق التي تخلقها الجهة لممارسة اختصاصاتها ويمثل قانونيا الجهة ويقوم بالدعوى والتعرضات لفائدتها، ويقوم بتقديم تقرير خاص إلى المجلس الجهوي حول الوضعية العامة للجهة وحالة تنفيذ المخطط الجهوي، ونشاط وتمويل مرافق الجهة وحالة تنفيذ مقررات المجلس الجهوي والوضعية المالية للجهة.²⁷⁹

بالعودة إلى النموذج المغربي يلاحظ أن المشرع حاول تجاوز سلبيات الإدارة الجهوية السابقة بعدما أصبحت الجهة الفاعل الإقتصادي الأول على المستوى الترابي، من خلال وضع وإرساء معالم إدارة حديثة، بالإطلاع على التجارب المقارنة في هذا المجال ومحاولة الاقتباس من أنجحها مع مراعات الخصوصية المغربية، لكن وحتى تواكب هذه الإدارة الأهداف والغايات المرجوة منها يجب مؤازرتها و دعمها من خلال اعتماد:

- برنامج استعجالي مكثف ودقيق لتحقيق تأهيل موظفي الجماعات الترابية الذين لهم استعداد لهذا الغرض.

- اعتماد أسلوب التدبير بالأهداف وهذا يفرض عدم عرقلة الإدارة الجهوية بطرق توظيف وتنظيم وتسيير وتدبير أبانت بوضوح عن محدوديتها وعيوبها، وابتكار طرق ووسائل جديدة تلائم الإدارة الجهوية وطبيعة المهام الموكولة لها.

- أن يوكل تنفيذ القرارات المتعلقة بالموارد الخاصة بالجهة إلى الإدارات المتخصصة للدولة، وذلك في إطار تعاقدى وبمقابل ولو لمدة محددة حتى تكتسب هذه الإدارة الجهوية الحديثة التجربة والقدرة على القيام بأعبائها بشكل كامل.

²⁷⁹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 133-134.

ولتجاوز صعوبات التنفيذ لدى الإدارة الجهوية رغم محاولات تحديثها، إرتأى المشرع دعمها بجهاز جديد للمساهمة في التنفيذ عبارة عن وكالة خاصة لإدارة وتنفيذ المشاريع الجهوية.

الفقرة الثانية: الوكالة الجهوية للتنفيذ.

إن توسيع اختصاصات وموارد المجلس الجهوي تبرر الحاجة إلى التنفيذ والتدبير المهني للمشاريع وهو ما حدا باللجنة الاستشارية للجهوية إلى اقتراح إحداث وكالة جهوية للتنفيذ، جسدها القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة في المادة 128 منه، وتجد هذه الاقتراحات استلهاها بطبيعة الحال في الإرادة التي تهدف إلى جعل المجالس المنتخبة ديموقراطيا تتكفل بتسيير الشؤون الجهوية والمحلية بشكل تام من التقرير إلى التنفيذ، مما يمكنها من الآليات الكفيلة بالنهوض بالأدوار التنموية الملقة على عاتقها ومحاربة الاختلالات المجالية التي تميز الخارطة الترابية للعديد من المناطق المغربية رغم المجهودات الكبيرة التي بذلت في السنين الأخيرة.

وتكمن مهمة الوكالة في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقررها مجلس الجهة واستغلال وتدبير بعض المشاريع المنجزة لحساب الجهة، ومد لجنة الإشراف والمراقبة ومن خلالها المجلس الجهوي بالمساعدة (القانونية والهندسة التقنية-المالية) عند إعداد الدراسات والبرامج،²⁸⁰ وتقديم تقارير حول تقدم المشاريع ومستويات تنفيذ قرارات ومداولات المجلس الجهوي، ويمكن للوكالة أن تقترح على مجلس الجهة إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية تشتغل تحت إشرافها.

وتقوم الوكالة بمهامها التنفيذية تحت إشراف وإدارة جهازين:

- **لجنة الإشراف والمراقبة:** يرأسها رئيس المجلس الجهوي وتتألف من رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ورئيس لجنة إعداد التراب بالإضافة إلى عضوين من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس وعضو من فرق المعارضة يعينه المجلس الجهوي، وتكون مسؤولة أمام المجلس

²⁸⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية/ الكتاب الثاني/ تقرير حول الجهوية المتقدمة: مرجع سابق، ص 54.

عن تنفيذ وتدبير المشاريع الموكولة للوكالة، وتقديم اقتراحات للمجلس الجهوي عندما يكشف واقع تنفيذ أو تدبير مشروع ما أن المصلحة العامة تقتضي ضرورة إعادة النظر في المعايير والشروط المتعلقة بتنفيذ المشروع التي وضعها المجلس قصد التقيد بها، وتعد لجنة الإشراف والمراقبة ثلاث دورات عادية* في السنة بدعوة مكتوبة من الرئيس مصحوبة بجدول الأعمال والوثائق المرتبطة به ويشترط لصحة مداولاتها أن يحضرها ما لا يقل عن نصف عدد أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تؤجل الدورة إلى اليوم الموالي من أيام العمل وفي حالة عدم اكتمال هذا النصاب مرة ثانية يؤجل الاجتماع إلى اليوم الموالي من أيام العمل وينعقد بمن حضر، وتصدر هذه اللجنة مقرراتها بالأغلبية وفي حالة تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس، ويحضر الجلسات بصفة استشارية والي الجهة أو من يمثله و المدير العام للمصالح ومديرالوكالة الذي يتولى تحرير محاضر الجلسات وحفظها ويمكن للرئيس أن يدعو أي شخص آخر يرى فائدة في الإستشارة برأيه.²⁸¹

وتتولى لجنة الإشراف والمراقبة البث في ميزانية الوكالة وتحديد برنامج عملها وطريقة تمويله، المصادقة على المخطط التنظيمي للوكالة وتحديد النظام الأساسي لمستخدميها، دراسة ومناقشة التقرير المالي السنوي الذي يعده مدير الوكالة والقيام بعمليات الإفتحاص والمراقبة والتقييم، ويطلع رئيس لجنة الإشراف والمراقبة مجلس الجهة خلال دورة أكتوبر على إنجازات الوكالة وسير أعمالها وشروط تنفيذ المشاريع ونتائج تدبيرها ويجوز لهذه اللجنة تفويض بعض الصلاحيات إلى مدير الوكالة.

- **مدير الوكالة:** يعين استنادا إلى مبدأي الإستحقاق والكفاءة بقرار لرئيس المجلس الجهوي، ويخضع هذا القرار لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويقوم بتسيير وإدارة الوكالة تحت سلطة ومراقبة لجنة الإشراف والمراقبة ويتخذ جميع التدابير الضرورية لتنفيذ مقررات هذه اللجنة، ويعد تقريرا سنويا حول أنشطة الوكالة وسيرها ووضعيتها المالية والمنازعات التي قد تكون طرفا فيها، ويعين ويعفي مستخدميها طبقا

* - ويمكن للرئيس أن يستدعي كلما اقتضت الضرورة ذلك لجنة الإشراف والمراقبة لعقد جمع عام استثنائي.
281 - المادة 136 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة .

للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، ويمثل الوكالة أمام القضاء وله الحق في إقامة الدعاوى والدفاع باسمها على أن يخبر رئيس لجنة الإشراف والمراقبة بمآل كل القضايا في حينه ويمكن له أن يفوض تحت مسؤوليته إمضاءه إلى مستخدمي إدارة الوكالة.

وللقيام بمهامها ستوفر الوكالة على ميزانية خاصة بها،²⁸² يعد مشروعها المدير العام وتحددها لجنة الإشراف والمراقبة ويعتمدها المجلس الجهوي في إطار التصويت على ميزانيته الخاصة وتصادق عليها الدولة في إطار المصادقة على ميزانية المجلس الجهوي، كما يفوض لها هذا الأخير اعتمادات لتنفيذ مداولاته وإنجاز أو تدبير المشاريع التي يوكلها إليها.

وتنقسم ميزانية الوكالة إلى قسمين:

- النفقات: وتشمل نفقات التسيير ونفقات الإستثمار التي تقوم بها الوكالة.
 - الموارد: وتشمل مخصصات التسيير والإستثمار المرصودة للوكالة من قبل مجلس الجهة، وموارد تنفيذ المشاريع والموارد المتحصلة من استغلال وتدبير المشاريع المنجزة.
- وتخضع الموارد المالية للوكالة بالإضافة إلى المصادقة على ميزانية تسييرها والمصادقة على تمويلات المشاريع الموكولة لها من لدن المجلس الجهوي والسلطة المختصة إلى رقابة المجالس الجهوية للحسابات والمفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية وكل جهاز يقوم بالإفتحاص أو بالتقييم في إطار تعاقدى.²⁸³
- وتتسج الوكالة علاقات لتبادل المعلومات ولممارسة مهامها مع السلطات والمصالح اللامركزية، ومع وكالات التنمية الجهوية ولا تتدخل في اتخاذ القرار على مستوى المجلس الجهوي.

من هنا يلاحظ أن المشرع المغربي ربما أدرك صعوبات التنفيذ التي يمكن أن تعترض الإدارة الجهوية لحدائتها وقلة التجربة لديها في هذا المجال، لذا سارع إلى استباق هذه الصعوبات بالتنصيص على وكالة جهوية للتنفيذ كشخص اعتباري يتمتع بالإستقلال المالي

²⁸² - المواد 141 و 142 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

²⁸³ - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 54.

والإداري، متخصص في تنفيذ وإدارة المشاريع التي تقررها الجهة، بطريقة مستقلة (مع احترام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل) حسب المعايير الإحترافية الحديثة وفي إطار حكمة جيدة تعزز القدرات التنفيذية والتدبيرية للجهة بامدادها بالدراسات التقنية وبإنجاز مشاريع الإستثمار الجهوي التي لن تزيد إلا أهمية وتعقيدا مع التوسع الذي عرفته اختصاصات الجهة في إطار الجهوية المتقدمة، وهذا يستوجب أن تلم الجماعات الترابية وهيئاتها التنفيذية بالجوانب التقنية المرتبطة بالتخطيط والبرمجة والتنفيذ، وعلى الدولة من جانبها أن تلتزم بحد أدنى من التأطير لاستراتيجيتها الوطنية والقطاعية والجهوية في مجال التنمية بمنح الجماعات الترابية مرجعا موجهاً يضمن الإنسجام والتفاعل والتكامل بين المخططات والبرامج والمشاريع.

كما ينبغي الحرص على النجاعة والفعالية في تنفيذ المشاريع الترابية و تدبيرها، والحرص على أن يتجلى ذلك في الأداء الجيد والتصرف الأمثل بالوسائل، اعتمادا على معايير متفق عليها مع الدولة في إطار مقارنات بين الجماعات تراعي خصوصيات كل سياق لأن من شأن ذلك أن يشعل المنافسة التنموية الفعالة بين الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات ويصبح المجال الترابي الوطني برمته هو المستفيد أولاً وأخيراً.

وإذا كان توسيع السلطات التقريرية والتنفيذية للجهات مهم للتنمية المجالية فإن تقوية صلاحيات وقدرات المصالح الخارجية للإدارات المركزية في الجهات يبقى أمرا ضروريا حتى تجد المجالس الجهوية المخاطب الكفئ المتوفر على سلطة التقرير في عين المكان.

المطلب الثاني: اللاتمركز الإداري والتنمية الجهوية.

يعد اللاتمركز الإداري من المكونات الأساسية 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 التمرركز الإداري.²⁸⁴

²⁸⁴ - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز و تشجيع الإستثمار"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52 السنة 2006 ص 47.

ومن هذا المنطلق ومن أجل مواكبة التحولات المتسارعة في شتى الميادين أصبح نظام اللاتمرکز الإداري يشكل عنصرا أساسيا من عناصر الإصلاح الإداري ويحظى بأهمية كبرى، باعتباره أداة تسمح للسلطة المحلية الممثلة للأجهزة المركزية باتخاذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها 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 تتمكن الدولة من التواصل مع المجتمع والتواجد على مقربة منه لخدمته والإصغاء لاحتياجاته وطلباته، ولكن أيضا لمراقبته وتأطيره.

إن منظومة اللاتمرکز تشمل جميع السلطات والهياكل الإدارية والمؤسساتية المنحدرة من مركز السلطة بالعاصمة والتي تمثل الوزارات والإدارات والهيئات والمؤسسات الحكومية على المستويين الإقليمي والجهوي على الخصوص، وفي هذا الصدد نجد في الدستور المغربي الحالي عبارة دالة على منظومة اللاتمرکز الإداري* 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 يبرز الأهمية القصوى التي تلعبها هذه المنظومة، من منظور الحكامة العمومية وتحقيق التنمية المستدامة.

وبالفعل فإن إصلاح منظومة المصالح اللامركزية يشكل أهمية قصوى بالنسبة للدولة بالدرجة الأولى لكون هذه المصالح هي جزء لا يتجزأ من كيانها، ولكن إصلاحها يعد أيضا مطلبا من مطالب الأحزاب السياسية الجادة والجماعات المحلية وهذا ما يفسر إلحاح المنتخبين على أهمية اللاتمرکز الإداري لأن الجماعات المحلية وخاصة الجهات مطالبة

* - هذه العبارة تضمنتها مختلف الدساتير المغربية منذ دستور 1962.

بالتوفر على محاورين أكفاء في المصالح الغير الممركزة من أجل ممارسة مهامها والقيام باختصاصاتها على أحسن وجه.²⁸⁵

وإذا 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 تتطلب التشخيص العميق لهذا الواقع (الفرع الأول) حتى نتمكن من استشراف آفاق مستقبلية أكثر تطوراً لهذه المنظومة في سياق النموذج المغربي للجهوية المتقدمة كفضاء ملائم لتطوير منظومة اللاتركز الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: واقع اللاتمرکز الحالي.

رغم المجهودات المبذولة لخلق نظام لاتمرکزي يساهم في تحديث الإدارة المغربية ويساير التوجهات التنموية المحلية خاصة مع مرسوم 2 دجنبر 2005، فإن واقعه مازال يحتاج إلى مجهودات جبارة قصد تكييفه مع المستجدات التي شهدتها المغرب على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

إن العائق 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 تفتقر إلى وجود المصالح الخارجية للوزارات وبالتالي غياب إشباع تام لحاجيات المواطنين، مما يخلق لنا خريطة ترايبية غير متناسقة التدخلات، فإذا كانت هناك وزارات تغطي جل التراب

²⁸⁵ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 243.

الوطني كوزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التجهيز، فإنه في مقابل ذلك توجد وزارات أخرى ليس لها نفس الامتداد الترابي كوزارة الثقافة ووزارة الاتصال والصيد البحري.

وإذا علمنا أن العمالات والأقاليم كثيرا ما يغلب على وجودها الطابع السياسي والأمني فإن ذلك قد لا يتطابق مع توجه المصالح العمومية اللامركزية الموجودة بالإقليم أو العمالة وذلك باعتبار أن الوالي أو العامل هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي، والمنسق بين رؤساء المصالح الخارجية للوزارات فهذه الوضعية سوف تخلق نوعا من التضارب فيما يخص وضع التصورات والاستراتيجيات وخطط العمل 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 من المستحسن أن يتم التنصيب على تبعية العمال والولاة لرئيس الحكومة صاحب السلطة التنظيمية والرئيس الأول للإدارة بدل وزارة الداخلية.

وتعد الأسباب السياسية من بين أهم الأسباب التي تحد من نجاح نظام اللاتركيز الإداري فالتبقة 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 والإمكانيات، إذ قليلة هي الإدارات اللامركزية التي لها هامش من الحرية في اتخاذ القرارات الإدارية والمالية على المستوى الترابي، وفي هذا السياق تظهر الأسباب الإدارية كأحد العوامل الأساسية المرتبطة بالعامل السياسي فالتبقة التقنوقراطية المركزية في المغرب لا ترغب في التخلي عن اختصاصاتها وصلاحياتها وغير مستعدة لاقتسام جزء من الموارد والإمكانيات 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

تبنى استراتيجيات تنمية من منظور مركزي في السنين الأخيرة، فتسيير أغلب المصالح اللامركزية يتم إما من قبل الوزارة الوصية أو من جانب العامل ويقابل هذا التسيير المركزي إضعاف للإبداع والمبادرة المرتبطة بالواقع وهذا ما لاحظته المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء في أكتوبر 1998 حيث أن 35% من المصالح غير الممركزة تظل تابعة وبكيفية مطلقة للإدارات المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز،²⁸⁶ 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 اللامركزية تعاني من خصائص كبير في حاجيات الإدارة كقلة السيارات أو انعدامها، غياب الصيانة، قلة نظام المعلومات، عدم التوفر على رصيد عقاري وتنزامن هذه الوضعية مع اتساع المساحة الجغرافية التي تتدخل فيها المصالح اللامركزية، وهنا نستشهد بوزارة الصناعة والتجارة حيث أن مندوبياتها الموجودة في مكناس 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 اللامركزية، فإن توزيع الموارد البشرية بدوره غير معقلن فبالإستعانة بالمؤشرات الرقمية نجد أن عدد العاملين بالمصالح اللامركزية وإن بلغ 775.494 موظفا وعونا، فإن أزيد من نصف ذلك العدد ينتمون إلى السلايم ما بين 1 و 9 الشيء الذي يفوت عليهم فرصة المساهمة في تدبير الشأن العام المحلي لاسيما الاقتصادي منه لأن ذلك يتطلب التوفر على طاقات ومؤهلات ومعرفة كبيرة بالتوجهات الكبرى للدولة وتكييفها مع المؤهلات الطبيعية والسوسيو اقتصادية الموجودة في الأقاليم مكان الإستغلال دون إغفال الخصوصيات المحلية للسكان، وبناءً على ذلك يجب

²⁸⁶ - الدكتور رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة و تطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 مطبعة طوب بريس الرباط ، الطبعة الثانية 2011 ، ص 71-72.

تطعيم المصالح الخارجية بموارد بشرية كفأة وذات تجربة واسعة عن طريق تشجيع الموظفين للإلتحاق 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 الاختصاصات إلى ممثليهم في مختلف الأقاليم على أنها تحد لهم وتجاوز وإنقاص من قدراتهم وهو ما يفسر في الكثير من الأحيان عدم 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.

أما انعكاسات إخفاق سياسة اللاتمرکز الإداري فيمكن تلمسها على المستويين المركزي والترابي، فعلى صعيد منظومة الإدارة المركزية يلاحظ بطئ شديد في الإصلاحات الإدارية ذات البعد الترابي وعلى رأسها إعادة انتشار الموظفين الذي لم تتقدم فيه الدولة كثيرا، بل تم التخلي عنه بشكل نهائي 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 للتطهير 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 للتجاوب والتفاعل الايجابي مع حاجياتهم ومواكبة البرامج التنموية التي يتطلعون إلى تحقيقها، وسيادة الانتظارية 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 اللاتمركز الإداري، فهل ستقطع الجهوية المتقدمة مع هذا الوضع وتساهم في إعادة الاعتبار للاتمركز الإداري، ذلك ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الجهوية الموسعة ومتطلبات إصلاح منظومة اللاتمركز الإداري.

إن الربط بين تطبيق الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمركز الإداري تتدرج 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 تتدرج 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 اللاتمركز.²⁸⁷

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 اللاتمركز هو إعادة تنظيم الدولة على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي ثم ما بينهما، لذلك فإن الأمر لا يتعلق بتحسين أو تكييف النص القانوني فقط بل ينبغي وضع مشروع الجهوية الموسعة في إطار رؤية شمولية لإصلاح الدولة في هياكلها وتنظيمها وطرق اشتغالها من منظور يجعل من تعميق اللامركزية الجهوية محركا ومحفزا لإعادة تموقع الدولة على المستوى المركزي

²⁸⁷ د. إبراهيم زياتي: "نظام اللاتمركز و رهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة"، مجلة مسالك عدد مزدوج 17-

18/ مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2011، ص 27.

والتراحي، ويؤدي هذا المنظور إلى اعتبار مسلسل اللامركزية واللامركز على المستوى الجهوي بمثابة ركيزتين لتوازن مؤسساتي جديد خاضع لنظام حديث للمسؤولية السياسية بين مختلف الفاعلين مركزيا ومحليا.²⁸⁸ ويبقى الإشكال المطروح يتعلق بمختلف الإصلاحات الواجب تطبيقها حتى يمكن لنظام الجهوية الموسعة أن يستوعب متطلبات تطوير مسلسل اللامركز الإداري في إطار التعاون والتكامل بين الأجهزة المنتخبة والمعينة (الفقرة الأولى) الأمر الذي يتطلب تطوير آليات المنظومة القانونية للامركز الإداري بالتعجيل بميثاقه الوطني وإعادة النظر في إطاره التنظيمي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التنمية بين اللامركزية واللامركز.

كان لضعف مسلسل عدم التركيز 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، فقد جاء في إحدى تقارير البنك الدولي أن التمركز المكثف للسلطات يعيق المصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد للكفاءات والاستقلال الذاتي الضروريين.²⁸⁹

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 اللامركز الذي يعتبر مكملا أساسيا لكل سياسة لامركزية، فالبرغم من التقابل الذي قد يظهر بين ثنائية اللامركز/ اللامركزية فإن الظاهرتان 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 تمركز 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.

²⁸⁸ - الدكتور رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة و تطوير مسلسل اللامركز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 مرجع سابق ص 74.

²⁸⁹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 154.

إن التأثير المتبادل بين ثنائية اللامركزية واللامركزية تفرض إعادة النظر كلياً في السياسة التي اتبعت لحد الآن في هذا المجال ويجب أن تنصب هذه المراجعة أولاً على تحديد المستوى الجهوي كفضاء ملائم لعدم التمرکز، ثم الصلاحيات التقريرية التي يجب أن تعطى لممثلي الإدارة المركزية في هذا المستوى وأخيراً الوسائل المادية والبشرية التي يجب أن توفر للمصالح الخارجية للإدارات المركزية.

فرهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللامركز الإداري إحداث مصالح غير ممرکزة على مستوى الاختصاصات والموارد بكل الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة وعمال الأقاليم من توزيع هذه المصالح بالتوازي على كافة التراب الوطني.²⁹⁰

إن تمتع الجهات بصلاحيات واسعة يفرض على الدولة المركزية إعادة تنظيم تواجدها على المستوى الجهوي، فلا يمكن الحديث عن لامركزية ناجحة دون الحديث عن لا تمرکز فعال وحقيقي، والجهة تعد الإطار الأنسب لاحتضان المؤسسات وتثبيت مصالح الدولة على هذا الصعيد، وهذا الإجراء سيجعل من سياسة اللامركز الإداري أداة تدعيم للامركزية والتنمية الجهوية، وحتى يتحقق التكامل بين اللامركز واللامركزية فإن اللجنة الاستشارية للجهوية أوصت لبلوغ أهداف الإنسجام والتضافر والأداء الأمتثل بالعمل على:

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

- السهر على تصويب أوتجنب تداخل الاختصاصات وازدواجية الهيئات والإستعمال غير الملائم أوغير 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

²⁹⁰ - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار"، مرجع سابق، ص49 .

المستوى حتى تجد السلطات المركزية من يدها من عين المكان بالمعلومات الكافية والمعطيات والدراسات الميدانية التي تأخذ حقيقة الواقع الترابي بعين الاعتبار.²⁹¹

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

كما يجب تحديد وضعية رؤساء المصالح غير الممركزة على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقتهم بالوزراء من جهة وبوالي الجهة من جهة ثانية، إلا أنه بالموازاة مع ذلك ينبغي تحديد إطار عمل المندوبيات ومنح التفويض لرؤساء المصالح الخارجية في البت والتقرير بغية ضمان سرعة الإنجاز، ناهيك عن تعزيز صلاحيات الجهة ومراجعة الوصاية عليها.²⁹²

وبالموازاة مع إعطاء المندوبيات الجهوية صلاحية البث في عين المكان في أغلب القضايا التي تطرح عليها، يقتضي الأمر وجود تنسيق محكم على المستوى الجهوي بين الهيئات المنتخبة محليا وجهويا وبين مختلف ممثلي المصالح الخارجية للوزارات على صعيد اللاتمرکز، وأن تكون هناك مرونة وروحا وطنية عالية للتعامل وحل المشاكل والاستجابة فعليا للحاجيات المحلية للسكان.²⁹³

²⁹¹ - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار"، مرجع سابق، ص 49.

²⁹² - حجية زيتوني: "الجهة والاصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 248.

²⁹³ - حجية زيتوني: "الجهة والاصلاح الجهوي بالمغرب" نفس مرجع، ص 249.

وفي الأخير ينبغي أن نشير أنه لتجاوز اختلالات نظام اللاتمرکز الإداري لابد من توافر آليات دعمه المتمثلة في تطوير نظامه القانوني ومراجعة النسق التنظيمي للمصالح غير الممركزة وتمكينها من الموارد المادية والبشرية اللازمة لإنجاز المهام المرسومة لها وهو ما سنتناوله في الفقرة الموالية.

الفترة الثانية : آليات دعم منظومة اللاتمرکز.

لتحقيق الجهوية المتقدمة للأهداف المنوطة بها لابد من مراجعة النظام المتعلق باللاتمرکز الإداري، وتتطلب هذه المراجعة إرادة سياسية واضحة من الفاعلين السياسيين والشركاء في إطار إصلاح شامل يستمد مبادئه من الحكامة الجيدة وحسن التدبير المبني على الشفافية وتبسيط المساطر وتوضيح المرجعية القانونية والتنظيمية وتوفير الموارد المادية والبشرية، ولتجسيد هذه المبادئ وجب وضع سياسة دقيقة وتدرجية ومحددة الآجال مع مراعاة الظروف المناسبة والمناخ الملائم لهذه المنهجية،²⁹⁴ وذلك بوضع إطار نموذجي لما يجب أن تكون عليه العلاقة بين السلطات المركزية وتمثلياتها في مختلف أنحاء المغرب، كإقتصار الإدارات المركزية على مهام التخطيط ووضع الإستراتيجيات الكبرى للقطاع والتتبع والتقييم والمراقبة مع ترك مهمة التنفيذ إلى الهيآت اللاممركزة لأنها هي العارفة بإمكانيات المنطقة ومؤهلاتها وخصوصياتها، وفي هذا الإطار يجب تفعيل دور المفتشيات العامة داخل الوزارات لكي تقوم بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه خاصة على مستوى البحث والمراقبة كخطوة أولى لتأهيل الإدارات الغير ممركرة.

غير أن توضيح هذه العلاقات لا يجب أن تكون عمودية فقط أي بين السلطات المركزية واللاممركزة، بل إلى جانب ذلك يبقى من الضروري ربط علاقات واضحة يطبعها نوع من التعاون والتكامل والإندماج بين جميع المستويات والإدارات المحلية مادام الهدف هو خدمة المواطنين وتحقيق التنمية.²⁹⁵

294 - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار"، مرجع سابق، ص51-52.

295 - الشريف الغيوي: "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار" نفس المرجع ، ص51-52.

وهذا يتطلب مراجعة الإجراءات المتعلقة بمستوى وحدود التنسيق القائمة بين مختلف المتدخلين، فطبيعي أن تكون الجهة أو الإقليم محطة تمثيلية لأغلب الوزارات والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية وحتى المؤسسات الخاصة والمجتمع المدني دون أن ننسى الجماعات، ولتحقيق نوع من التوازن والفعالية بين مختلف هؤلاء المتدخلين يقتضي الأمر وجود تنسيق محكم وتدبير ممنهج يتجاوز مهام اللجنة التقنية التي يرأسها العامل حاليا وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من الدستور الحالي من كون الولاية والعمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها، هذا بالإضافة إلى الدور الريادي الذي يمكن أن تقوم به الجهة تحت إشراف رئيسها* بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع البرامج التنموية وهو ما يمكن أن يساهم في الزيادة في تنسيق هذه البرامج وتكاملها.

لكن حتى نضمن النجاح للعمل التنسيقي المنتظر من عامل العاملة أو الإقليم مركز الجهة، نقترح ضرورة إعادة النظر في علاقته بباقي عمال العمالات والأقاليم الداخلة في دائرة نفوذ الجهة، في اتجاه إعطائه سلطات معينة على هؤلاء على الأقل في بعض المجالات التي يكون توحيد مصدر القرار فيها على المستوى الجهوي شرطا أساسيا لنجاح العمليات التنموية المتعلقة بها، وقد يصير هذا الأمر ممكنا من خلال تعميم نظام الولاية على كل الجهات وتحديد مقتضيات قانونية واضحة تنظم هذه المؤسسة.²⁹⁶

ولضمان التفعيل الأمثل لهذا التنسيق فإن الأمر يرتبط كذلك بإشكالية التفويض التي يجب إعادة النظر فيها سواء تفويض الإمضاء أو تفويض السلطة الذي يترجم بالملمس مدى استقلالية المصالح اللامركزية وحدود هامشها في التحرك والتدخل والمنافسة، وباعتباره كذلك المؤشر على مدى التفاعل والتواصل القائم بين المصالح اللامركزية والجماعات المحلية، إذ كثيرا ما تصطدم هذه الأخيرة حينما تقدم بعض مشاريعها للمصالح اللامركزية بطول المساطر الإدارية وبطنها وتعدد مستويات القرار.

*- حيث أعطت الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور الحالي مكانة الصدارة للجهة تحت إشراف رئيسها بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى.

²⁹⁶- محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 164.

وإذا كان إصلاح النظام القانوني والنسق التنظيمي للاتمرکز يعتبر أمراً ضرورياً لنجاح المصالح اللامركزية فإن توفر هذه المصالح على الأطر الكفاءة والمؤهلة القادرة على ممارسة هذه الصلاحيات، وكذا الوسائل المالية اللازمة لممارستها سيعطي للاتمرکز الإداري فعالية حقيقية على أرض الواقع الجهوي، لهذا ركزت اللجنة الإستشارية للجهوية في مقترحاتها على ضرورة تفويض الاختصاص وما يلزمه من اعتمادات مالية، حتى يتمكن المسؤولون عن المصالح الخارجية من الصلاحيات التقريرية التي تجعلهم قادرين على الوفاء بما يلتزمون به بكل مصداقية والإستجابة لرغبات مختلف الفاعلين على المستوى الترابي، هذا إضافة إلى ضرورة توفر المصالح الخارجية على الموارد البشرية لكي تتمكن من ممارسة ملائمة وفعالة لمهامها الجديدة المنوطة بها، وذلك من خلال إعادة انتشار الموظفين المتمركزين وخاصة منهم المؤهلين الذين يمكن أن يساعدوا في الدفع إلى الأمام وتحقيق تنمية محلية مستدامة منسجمة ومتكاملة.²⁹⁷

وهذا ما أشارت إليه أيضا اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، التي اعتبرت أن إعادة الإنتشار الترابي للموارد البشرية يشكل الرافعة الحاسمة لإنجاح اللاتمرکز الإداري، كما أكدت على دور التحفيز في التشجيع على أداء المهام سواء تعلق الأمر بالتعويضات أو المكافآت أو الترقية.

وفي الأخير يمكن القول بأنه لا 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 أداة لتدعيم اللامركزية والتنمية الجهوية.

المبحث الثاني: آليات مواكبة ودعم التنمية الجهوية المندمجة.

إن كسب رهان الجهوية رهين بمدى تأقلم الفاعلين في الحقل السياسي مع هذا المعطى الجديد، ثم بمدى تحديث أساليب العمل حتى يتسنى لعملية التشييد الديموقراطي الإستناد إلى

²⁹⁷ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 250.

أسس قوية، أسس الديمقراطية المحلية التشاركية، إذ أن منطق سياسة اللامركزية المتمثلة في مكونات الجماعات المحلية الأربعة هي:

تأهيل مقومات المؤسسات الحديثة ضمن إستراتيجية تشييد دولة عصرية التي مافتئ الفاعلون السياسيون يعلنون عنها من منطلق أن المغرب يتوفر على مجموعة من المكونات والمؤهلات التي من شأن الإستثمار الجيد لها أن يكسب المغرب رهان التطور الجهوي بهدف الاستجابة لمستلزمات الإنسان وحاجياته.²⁹⁸

إن مقوم نجاح ورش الجهوية المتقدمة يتطلب إيلاء أهمية خاصة ليس فقط للأبعاد السياسية للمشروع الجهوي وضرورة تحقيق إجماع حول ضرورته الآنية والمستقبلية باعتباره تحولا ترايبا ومجاليا بامتياز، بل إن الإعتبارات الاقتصادية والاجتماعية سواء الموضوعية المرتبطة بالمنظومة الجهوية في شموليتها، أو الذاتية منها والمتمثلة أساسا في توفير وضمان وسائل العمل الإدارية والمادية، هي التي يلزم إعطاؤها العناية الواجبة لتمكين المشروع الجهوي من مقومات النجاح المطلوبة.

إن الجهوية المتقدمة يلزم أن تعدد بكل الأبعاد السياسية الاقتصادية والاجتماعية، كما أسس لها التوجه الملكي الذي يعتبر خارطة طريقها الصلبة، وضمن هذه الأبعاد يلزم استحضار منطق العقلنة والتوازن الموضوعي في كل الأبعاد السابقة خاصة على مستوى آليات المقاربة الترابية للتنمية التي اعتبرت باستمرار إحدى العيوب الكبرى للامركزية الإدارية (المطلب الأول)، واستحضار كل هذه الأبعاد هو الذي يدفع إلى إعادة مساءلة المنظومة الجهوية بالمغرب في واقعها الحالي وأفقها المستقبلي عن طريق محاولة إيجاد آليات مواكبة جديدة لمحاربة الإختلالات الجهوية وتحقيق التنمية المندمجة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : بنية ووسائل العمل الجهوي.

تضع المبادرة الملكية للجهوية المتقدمة الأسس لرؤية جديدة لدور الجماعات المحلية عموما والجهات على الخصوص في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يتطلب

²⁹⁸ - محمد غنيم: " تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998، ص 25.

تزويد الجهات بالموارد والإمكانيات اللازمة لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية الخاصة بكل جهة ومواكبة الفاعلين الآخرين الذين قد يساهموا في تحقيق التنمية الجهوية، فمهما توسعت وتعددت مجالات اختصاصات الجماعة الجهوية، ومهما كانت سلطاتها وصلاحياتها التقديرية والتنفيذية، فإن عدم توفرها على وسائل العمل اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات والصلاحيات يجعل من الجماعة الجهوية شخصا بلا روح،²⁹⁹ فهذه المقومات لها من الأهمية ما يجعل القيمة العملية لأية تجربة من تجارب اللامركزية تتوقف عليها، فكل خلل أو ضعف يلحقها ينعكس بشكل سلبي على اللامركزية ويفرغها من كل محتوى.

لهذا فإن إعادة النظر المنتظرة في هيكلية الإدارة الجهوية وفي قواعد توزيع الموارد المالية بين الدولة والجهات والجماعات المحلية الأخرى أصبح شيئا ضروريا لتحقيق الإنسجام بين المهام المسندة لها والوسائل والموارد الموضوعة رهن إشارتها لأن استقلال وكفاءة الجهة في إدارة شؤونها مرتبط أساسا بمدى ما تتوفر عليه الهيئات الجهوية من إمكانيات إدارية ومالية ذاتية كافية لممارسة اختصاصاتها على أحسن وجه،³⁰⁰ لهذا فإن الإصلاح الجهوي المرتقب يجب أن يعمل على تحديث الإدارة الجهوية (الفرع الأول) والرفع من مواردها (الفرع الثاني) عبر إرساء نظام مالي تعاوني بين الجهات والدولة والمؤسسات العمومية.

الفرع الأول : تحديث الإدارة الجهوية*.

إن نجاح التجربة الجهوية يتطلب توفير الأطر الإدارية والتقنية والأطر الفنية الكفأة حتى تستطيع تحمل مسؤوليتها، رغم أن العديد من الجهات لازالت لم تكتمل هياكلها وبعضها لم يتمكن من إيجاد مقرات لها، وإن توفرت لها بعض المكاتب بمقرات الولايات فإن الهيكلية

²⁹⁹ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب ، البنية ووسائل العمل ، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 144

³⁰⁰ - إدريس بن الساهل: "تطور وآفاق الجهة بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط 1995-1996، ص 258.

*- بما أن الإدارة الجهوية ثم الحديث عنها سيتم التركيز هنا على الموارد البشرية بشكل كبير.

الإدارية للجهات لم تتضح بعد، الأمر الذي يفرض فصل الإدارة الجهوية التابعة للوالي عن الإدارة الجهوية المرتبطة قانونا بالمجلس الجهوي، وهو ما يصعب مصادفته في تجربة الجهوية الإدارية، فأهم مكونات الوظيفة الجهوية - كما سبقت الإشارة إلى ذلك في القسم الأول- تتحدد في منصب الكاتب العام للجهة والمحربين والأعوان المنتمين إلى الإدارة الجهوية وفق المرسوم رقم 1043 الصادر بتاريخ 22 غشت 2000.³⁰¹

فالمشرع لم يمكن الجهة من الموارد البشرية اللازمة والكافية القادرة على تحمل الأعباء الضرورية للعمل الجهوي، بل لازال يسجل خصائص كبير في هذا الإطار تعاني منه الجهات ينضاف إلى ذلك ضعف التأطير القانوني للوظيفة الجهوية والذي تزامن مع ضعف موازي في التأطير الكمي للإدارات الجهوية، فقد بلغت حصة الأطر العليا 11% من مجموع الموارد البشرية للجماعات المحلية سنة 2008 وهو ما يعادل نسبة تأطير تبلغ 0.54 مستخدم لكل ألف نسمة فيما تصل حصة اليد العاملة إلى 47% من مجموع الموظفين المحليين.

ومن جهة أخرى يبرز توزيع الموظفين حسب المستويات الترابية أن حصة الأطر المتوسطة والعليا في الجهات تتجاوز 70% من موظفيها إلا أن هذه الأخيرة لا تتوفر سوى على 1% من مجموع أطر الجماعات المحلية وهي نسبة ضعيفة نسبيا بالنظر إلى اختصاصاتها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتستقطب الجماعات الحضرية 47 % من الأطر العليا و 56 % من الأطر المتوسطة للجماعات المحلية، ويبرز توزيع الموارد البشرية حسب الجهات وجود تفاوتات كبرى ففيما استطاعت جهتا الدار البيضاء الكبرى وكلميم السمارة رفع نسبة المستخدمين إلى 8 مستخدمين لكل ألف نسمة³⁰² وهو مستوى يتجاوز بكثير المتوسط الوطني الذي يبلغ 4,8 مستخدم لكل ألف نسمة، فإن جهة مراكش تانسيفت الحوز وسوس ماسة درعة تجد صعوبة في تجاوز عتبة 4 مستخدمين لكل ألف نسمة.

³⁰¹ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 145.

³⁰² - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة /الكتاب الثالث: مرجع سابق، ص 70.

بالرجوع إلى التجارب المقارنة نجد الجهات تتوفر على أجهزة إدارية خاصة بها وعلى هيئة من الموظفين توجد تحت سلطة أجهزتها التنفيذية، وهذه الأجهزة هي التي تتولى إعداد ومتابعة العمل الجهوي اليومي بل إنها تتولى أحيانا تنفيذ مقررات الأجهزة الوطنية المركزية، وليس فقط تنفيذ مقررات مجالس الجهات التابعة لها.

ففي إسبانيا نجد أن المجموعات المستقلة تتوفر على أجهزة إدارية خاصة بها، ويتكون العنصر البشري للمجموعات المستقلة من ثلاث مجموعات، الموظفون القدامى للجماعات المحلية الذين تم نقلهم إلى الجهات نتيجة تحويل بعض الاختصاصات المحلية إليها، وهذه المجموعة في تقلص مستمر، ثم الموظفون المحولون من الدولة إلى الجهات، وتتكون المجموعة الأخيرة من موظفين تم تعيينهم مباشرة من طرف المجموعات المستقلة وبالنسبة للمجموعة الأخيرة إذا كان معيار الولاء السياسي قد لعب دورا لا يمكن نفيه في مرحلة بناء الإدارات الجهوية، يلاحظ في السنين الأخيرة مجهودا للتخصص والإحتراف عن طريق التكوين المستمر بواسطة المدارس الجهوية للإدارة العمومية، هذا وقد عرفت الموارد البشرية للمجموعات المستقلة تطورا هاما بفعل عملية نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات وما صاحبها من عملية نقل للموارد البشرية.

في ألمانيا نجد أهم الإدارات والمرافق العامة مركزة في الولايات حيث لا تتوفر الحكومة الفيدرالية إلا على عدد قليل من المرافق الإدارية مثل، الشؤون الخارجية والقوات المسلحة والسكك الحديدية والبريد والجمارك وتبقى باقي المرافق العامة تحت سلطة الولايات سواء في تنظيمها أو في تسيير العاملين بها، وتتولى الولايات تنفيذ جميع القوانين والمهام سواء تلك الراجعة إليها أو إلى الفيدرالية، فمثلا تتولى الإدارة الجبائية التابعة للولاية تحصيل المداخل الجبائية الراجعة إلى الولاية وإلى الحكومة الفيدرالية، ويتم تحديد القواعد التي تحكم الوظيفة العمومية "الجهوية" من طرف الولايات في إطار المبادئ العامة المحددة في قانون الإطار الذي تضعه الفيدرالية.

في فرنسا بعدما أصبحت الجهة تخضع لنظام الجماعة المحلية صارت تتوفر على مرافق إدارية توازي الاختصاصات التي أصبحت تمارسها فبالإضافة إلى مديرية الشؤون الإدارية والمالية تتوفر الجهة على:

- مديرية التهيئة الجهوية: مكلفة بتصوير وتطبيق ومتابعة السياسة الجهوية في ميادين الصحة والفلاحة والتنمية والتهيئة القروية والتهيئة الحضرية والسكنى والنقل والبيئة والسياحة .

- الوكالة الجهوية للتنمية: مكلفة بإعداد ومتابعة عمليات التنمية الاقتصادية ومشاكل التشغيل وتمويل ومساعدة المقاولات.

- المنذوبية الجهوية للطاقة: مكلفة بإعداد وتنفيذ سياسة جهوية للطاقة منصبة على إنعاش الطاقات المتجددة.

- مديرية الاتصال والإعلام: تهتم بالمسائل التي تهم الصحافة والاتصال السمعي البصري وكذا إعداد ونشر الخبر المتعلق بأنشطة الجهة.

- مديرية التكوين: مكلفة بمتابعة عمليات التكوين التي تقوم بها الجهة.

- قسم الشؤون الثقافية والرياضية: المكلف بالعلاقات مع الجمعيات والتنشيط في الميدان الثقافي والرياضي.

ورغم أن الجهات في فرنسا لا تتوفر إلا على عدد محدود من الموظفين فإن ما يميز الموارد البشرية للجهات الفرنسية هو أن أكثر من نصفها مكون من الأطر العليا وذلك على عكس المحافظات والجماعات التي تتكون أغلب مواردها البشرية من الأطر المتوسطة والدنيا، كما لا يشكل موظفوا الدولة الموضوعين رهن إشارة الجهات إلا 18 % من مجموع موظفيها، مما يدل على رغبة أكبر في اللامركزية.³⁰³

أما في المغرب فإن تعزيز القدرات التدبيرية يعتبر ضرورياً لتعميق سياسة الجهوية الموسعة، ومما لا شك فيه أن تحسين موارد الجهات يتطلب الرفع من مستوى التأطير على الصعيد الجهوي، ويفرض هذا الشرط نفسه بحدّة لاسيما وأن الجهات سيتعين عليها تدبير موارد مهمة إلى جانب بلورة وتطبيق ومتابعة مشاريعها التنموية، فممارسة الاختصاصات

303 - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 147-148 .

بشكل حقيقي من خلال ترشيد استخدام الموارد يقتضي تحسين القدرات التقنية للمنتخبين والموظفين الجماعين في مجال التنمية المحلية.

ولهذا ينبغي على الجهات أن تعتمد سياسة حقيقية في ما يتعلق بالموارد البشرية، تتمحور بالأساس حول التدبير التوقعي لاحتياجاتها من حيث الكفاءات والتكوين المستمر والإستقطاب الاجتماعي.

وفي هذا الإطار ستتوفر الجهة على إدارة تتولى ممارسة المهام الممنوحة بها، ويحدد تنظيمها واختصاصاتها بقرار لرئيس المجلس بعد مداولة المجلس الجهوي، ويتم التعيين في جميع مناصبها بقرار لرئيس المجلس كذلك باستثناء قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا التي تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، "وتخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية يحدد بقانون"³⁰⁴ يبين وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، وموازاة مع هدف تزويد الجهات بالموارد البشرية المكلفة بتدبير المشاريع وتتبعها، ينبغي أن تهدف الإصلاحات التي سيتم إدخالها إلى تمكين الجهات وكذا باقي الجماعات الترابية من التوفر على موظفين مؤهلين من أجل الإضطلاع بالاختصاصات الجديدة التي ستحول إليها من الدولة.

لذا توصي اللجنة* بتوفير الشروط الضرورية لجعل الوظيفة العمومية المحلية أكثر جاذبية عن طريق توحيد ظروف العمل وأنظمة الرواتب والتنقيط والتكوين المستمر والتوظيف، إضافة إلى تطبيق إطار حديث لتدبير الموارد البشرية يأخذ بعين الاعتبار الإنتاجية والأداء،³⁰⁵ ويبسر توظيف الكفاءات المثبتة جدارتها، ضامنا لها آفاقا جذابة في المسار المهني وأشكالا محفزة من التدبير من خلال أهداف واضحة ومسؤوليات مضبوطة.

³⁰⁴ - الفقرة الأولى من المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات.

*- اللجنة الاستشارية للجهوية.

³⁰⁵ - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الثالث: مرجع سابق ص 159-160.

وبما أن الطابع المركزي الذي ميز عملية التدبير الإداري أدى إلى تمركز الكفاءات على مستوى العاصمة الرباط ، فإن القيام بإعادة توزيع وتخطيط الموارد البشرية على نحو أفضل في إطار الجهوية المتقدمة يمثل أحد الرهانات الهامة التي تستدعي القيام بتفكير عميق على المدى المتوسط والطويل، كما تتطلب انخراطا من لدن المصالح المركزية والفاعلين المحليين من أجل البناء التدريجي للمنظومة الجهوية، وهذا سيكون له انعكاس إيجابي على القرار الجهوي باعتبار التدبير الجيد إحدى الآليات الهامة لتفعيل الجهوية الموسعة وضمان نجاحها، ذلك أن الأنشطة التي سيتم القيام بها سواء على مستوى تشخيص الإشكاليات الجهوية أو على مستوى تحليل وإعداد الإستراتيجيات والسياسات التنموية، ستعتمد بشكل كبير على قدرة وكفاءة الإدارة الجهوية ومواردها البشرية.

الفرع الثاني : الحکامة المالية للجهات وانعکاسها على التنمية.

إن توسيع صلاحيات الجهة في ميادين اقتصادية واجتماعية يتطلب نموا متزايدا لمواردها المالية الذاتية، نظرا للأهمية التي يحظى بها المجال المالي في السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية، فالجبايات المحلية ومدى إمكاناتها التمويلية في تغطية النفقات بشقيها التسيرى و التجهيزي أو مساهمتها بقسط هام في ذلك، يمكنها أن تشكل حجز الزاوية للإستقلال المالي للجهات لكن واقع الممارسة أثبت المساهمة الضعيفة للجباية الذاتية في تمويل التنمية الجهوية، فالإمكانات المالية التي تحظى بها الجهة الإدارية حاليا مازالت ضعيفة على مستوى الموارد المالية.³⁰⁶

ولهذه الغاية تم القيام بتشخيص شمولي للوضع القائم، حيث اتضح أن الوضعية الحالية للجهات بالنظر إلى مواردها المحدودة لا تتماشى مع الهدف الذي رسمه لها مشروع الجهوية المتقدمة مما يستدعي إعادة النظر في الموارد المخصصة لها لتزويدها بالإمكانات المناسبة والكافية، ففي سنة 2009 بلغ مجموع هذه المداخل 31,67 مليار درهم، أي 16,6 % من مداخل الدولة و 4,3 % من الثروة الوطنية، ومقارنة ببعض الدول تعد المداخل المحلية بالمغرب من بين الأدنى في العالم كما أن الحصص المخصصة لكل

306 - عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 153.

مستوى من مستويات اللامركزية تبقى متباينة، ففي سنة 2009 حصلت الجماعات الحضرية على 49 % من مجموع الإيرادات مقابل 25 % بالنسبة للجماعات القروية و 19 % بالنسبة للأقاليم والعمالات و 7 % فقط بالنسبة للجهات، أي 0,7 % من المداخل الإجمالية للدولة،³⁰⁷ وهو ما يشير إلى ضعف الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية بصفة عامة والجهات على الخصوص والتي لا تستفيد البرامج الهادفة إلى تعزيز النمو الاقتصادي الجهوي إلا من جزء يسير منها.

وإذا كان البعض يرى أن من شروط تقوية الجماعة الجهوية للنهوض بأدوارها التنموية أن يكون هناك تمويل محلي سواء من حيث محلية الموارد أو ذاتيها، فإن التعقيد والتشابك اللذان أصبح يتميز بهما النظام المالي للدول يمنعان كل فصل قطعي بين مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية، وبالتالي أصبح الإستقلال المالي للجماعات المحلية يتجه نحو إيجاد آليات جديدة تحد من التبعية المطلقة للجماعات المحلية نحو الدولة، وتتمحور هذه الآليات حول الرفع من مداخل الجبايات المحلية وتحسينها (الفقرة الأولى) وتحديث الإطار المنظم للميزانية (الفقرة الثانية) حسب معايير موضوعية لا تتوقف على اختيارات تعسفية أو اعتبارية وتراعي التوسع في الإختصاصات التنموية للجهات.

الفقرة الأولى : تطوير الموارد الذاتية.

يتضح من الإنجازات التي تم تحقيقها خلال العقود الثلاثة الأخيرة أن الجماعات المحلية ساهمت بلا شك في دينامية التنمية الجهوية، إلا أن دورها يبقى ضعيفا مقارنة بباقي الفاعلين، وتثير هذه المساهمة المحدودة نسبيا التساؤل بشأن طرق التدبير الأمثل لموارد ونفقات الجماعات المحلية، فمن خلال تحليل مداخلها تبرز ثلاث موارد رئيسية: الموارد الذاتية، والموارد المحولة والموارد المتأتية من الإقتراض، وتشكل الموارد الذاتية 30% من ميزانية الجماعات المحلية مقابل 51 % للموارد المحولة و 6% تأتي عن طريق الإقتراض من صندوق التجهيز الجماعي، وتمثل حصة الجهات 7% من مداخل الجماعات المحلية و 10% من مجموع الإعتمادات المالية المخصصة للإستثمار من طرف هذه

³⁰⁷ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 130 .

الأخيرة وتتميز بضعف النفقات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية حيث لا تتجاوز نفقات المجلس الجهوي في هذا المجال 18 % من مجموع نفقاته.³⁰⁸

فالملاحظ أن البنية المالية للجهة تبقى ضعيفة لا ترقى إلى مستوى تغطية الإختصاصات والصلاحيات المسندة للجهات ذلك أن مواردها الجبائية وخاصة الذاتية لا تقدم عائدات مهمة يمكن أن تسعفها في النهوض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها، لكونها مرتبطة بخدمات وأنشطة ثانوية لا تساعد على الحصول على مردودية كبيرة.

واقترعا من المشرع بأن تعزيز دور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية مرتبط بالوسائل التي ستوضع رهن إشارتها، وانطلاقا من الحصيلة التشخيصية التي توصلت إليها اللجنة الإستشارية للجهوية حول المالية المحلية تم تحديد المحاور الأساسية للإصلاح التي يتعين تفعيلها من أجل تثمين إمكانيات الجهات وملاءمتها مع مهامها المستقبلية، وذلك عن طريق القيام بتدابير حاسمة لتعبئة الإمكانيات الجبائية المحلية وتحسين عملية التحصيل وتثمين الموارد وتوسيعها لتلائم الأدوار التنموية الجديدة للجماعات المحلية وعلى رأسها الجهات.*

ومن أجل التغلب على ضعف ومحدودية الوعاء الضريبي وما له من انعكاس على المردودية المالية للجهات، ينبغي إعادة تقييم وتنويع هذا الوعاء عبر استكشاف مصادر واعدة جديدة، فمثلا من المفيد ملاحظة التطورات الأخيرة للتجارب المقارنة في هذا السياق بغرض جلب جزء من موارد الجهات من الضرائب البيئية، بناءا على مبدأ الملوث يدفع، حيث يلزم الشخص الملوث بأداء مجموع تكلفة تنظيف التلوث الذي تسبب فيه أو جزء

308 - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 140.

* - وتشمل حسب المادة 189 من القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة: حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والرسم على عقود التأمين، والمخصصات من الميزانية العامة للدولة الموجهة للجهات - الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها بموجب القانون - حصيلة الغرامات - حصيلة الأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة - حصيلة الإستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد و المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها- الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام- حصيلة الإقتراضات المرخص بها- دخول الأملاك والمساهمات- حصيلة بيع المنقولات والعقارات- أموال المساعدات والهبات والوصايا.

منها، فبالإضافة إلى دور هذه الضرائب في حماية البيئة ستمكن من توفير مداخل مهمة للجهات، كما ستساعد هذه الأخيرة على ممارسة اختصاصاتها من حيث تدارك مظاهر العجز المسجل في مجال البيئة، وقد سبق للوزارة المكلفة بالقطاع البيئي أن اقترحت إحداث صندوق وطني لحماية البيئة تعتمد موارده بالأساس على الرسوم والآتوى ذات البعد البيئي المرتبطة بمجالات الهواء والماء والأرض وذلك عبر فرض الضرائب التالية:

- رسوم منخفضة على كل صفقة تجارية مرتبطة بالسيارات، على أن تتفاوت قيمة هذه الضريبة حسب قدم السيارة ونوع الوقود المستعمل.
- رسم يستخلص بمناسبة الفحص التقني للسيارات.
- رسم على تخريب مواقع استخراج مواد المقالع.
- رسم على الأكياس البلاستيكية و التغليف.
- آتوى تفرض على رمي النفايات في البحار.

وقد أدى هذا النوع من الجبايات إلى نتائج مهمة على مستوى حماية البيئة فقد مكنت الرسوم المفروضة على مواد الكبريت في النرويج من التخفيف من نسبة أكسيد الكربون بنسبة تصل إلى 21% في السنة كما عرفت فرنسا منذ 1981 جباية على المواد البتروكيمياوية ميزت بين أصناف البنزين بالرصاص أو بدونه وساهمت في التخفيض من حدة وحجم استهلاك أنواع البنزين الأكثر ضررا للبيئة.

ويمر تنويع الجبايات المحلية أيضا عبر توسيع مجال تطبيق بعض الضرائب كالرسم المفروض على أنشطة الموانئ والذي ينبغي دراسة إمكانية تطبيقه على أنشطة المطارات والنقل عبر الطريق السيار وإرساء نظام للأداء مقابل الخدمات الجهوية المقدمة شرط أن تتناسب الأجور المؤداة مع تكاليف الخدمات العمومية، كما ينبغي الرفع من مداخل الجبايات المحلية العائدة من كراء ممتلكات الجهات وتحسين مردوديتها وذلك عبر إعادة تقييمها بشكل منتظم من أجل تقريبها من سعر السوق بناء على المعطيات المتوفرة خاصة على مستوى المحافظة العقارية والمديرية العامة للضرائب.

وقد اقترحت اللجنة الإستشارية للجهوية ضرورة إعادة توزيع الموارد بين الدولة والجهات عن طريق الرفع من حصة الجهات من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 1 % إلى 5 % كحد أدنى، وتقسيم وجبات التسجيل والضريبة الخصوصية السنوية على السيارات بالتساوي بين الدولة والجهات وضمان استفادة هذه الأخيرة بشكل دائم من جزء من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة ورفع حصتها من الرسم المفروض على عقود التأمين من 13% إلى 25% وستمكن هذه التوصيات من رفع الموارد السنوية الإجمالية للجهات من 1.5 مليار درهم حاليا إلى ما لا يقل عن 8 ملايين درهم،* وهو ما استجاب له القانون التنظيمي رقم 14- 111 (المتعلق بالجهات) في المادة 188 التي تؤكد على ضرورة أن "... ترصد الدولة... للجهات نسبا محددة في 5% من حصيللة الضريبة على الشركات و5% من حصيللة الضريبة على الدخل و20% من حصيللة الرسم على عقود التأمين تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021 " على أبعد تقدير.

ويمكن للجهة أن تستفيد من تسبيقات تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية في انتظار استخلاص المداخيل برسم حصتها من ضرائب الدولة الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية، وتحدد كفاءات تقديم منح هذه التسبيقات بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.³⁰⁹

إن تقوية الموارد الذاتية للجهة تساهم بلا شك في دعم استقلاليتها المالية فالمجموعات المستقلة الإسبانية تتوفر على حرية كبيرة في خلق الضرائب الذاتية شريطة أن يكون منصوص عليها في النظام الأساسي للمجموعة المستقلة، وأن تحترم المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون 1980 التنظيمي الذي يحدد القواعد القانونية للنظام المالي للجماعات بحيث يجب أن لا يكون لها تأثير على حرية التنقل أو تشكل مصدرا لخلق إلتزامات للمجموعات المستقلة الأخرى ومنها الرسم المفروض على الملك العمومي والمساهمات المختلفة على الخدمات المقدمة والمساهمات الخاصة و المتعلقة بفائض القيمة

* - أخذنا سنة 2009 كأساس.

309 -- اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثالث : مرجع سابق، ص 153-154.

الناتج عن الأشغال العمومية، والملاحظ أن المجموعات المستقلة لا تلجأ إلى هذه الموارد الضريبية الذاتية إلا بشكل ضعيف لا اعتبارات انتخابية.

وعلى خلاف ذلك فالضرائب الإضافية لا تتوفر المجموعات المستقلة على حرية كبيرة في فرضها، وإنما يخضع ذلك لبعض القواعد والمبادئ العامة الواجبة الإحترام وقد تفرض على الضرائب المركزية أو المحلية، كما قد تقوم الدولة بتحويل بعض الضرائب والرسوم المركزية لفائدة المجموعات المستقلة بهدف تسييرها وتحصيلها علما أن هذا التحويل لا يشمل الضرائب ذات المردودية العالية.³¹⁰ وعلى العكس من ذلك قد نجد الإدارة المحلية والجهوية في بعض الدول كبلاد السويد تملك من الموارد ثلاثة أضعاف ما تملكه الحكومة المركزية وهناك من الدول من تتساوى فيها الإدارة الجهوية مع الإدارة المركزية في الموارد كما هو الشأن بالنسبة لسويسرا وألمانيا الفيدرالية وهولندا والنمسا.³¹¹

أما في فرنسا فإن الجهات لا تتوفر على موارد مالية خاصة وإنما تعتمد بشكل أساسي على الضرائب المحلية للجماعات عن طريق فرض أسعار إضافية بجانب أسعار الجماعات والأقاليم، فالرسوم الإضافية الخاصة بالجهات تعتبر المصدر الأساسي للموارد الجبائية الجهوية وهي تفرض على الضرائب المحلية الأربع: الضريبة على السكن، الضريبة على الأراضي الغير المبنية، الضريبة على الأراضي المبنية، الضريبة المهنية بالإضافة إلى بعض الرسوم الإضافية أو الرسم الخاص بالجهات وتتوفر هذه الأخيرة على حرية في تحديد أسعارها الإضافية وذلك وفق المبادئ العامة المحددة من طرف القانون.

وإذا كانت الجهات الإدارية قد عانت من ضعف الموارد المالية الذاتية وهو ما حاول مشروع الجهوية الموسعة معالجته، فإن هناك إشكال آخر لا يخدم التنمية المحلية والجهوية يجب الإنتباه إليه ويتعلق الأمر بالإنفاق العشوائي والتبذير المالي، وهو نتيجة عدة عوامل وأسباب من بينها ضعف الوعي المحلي بالمصلحة العامة لدى بعض المسؤولين المحليين وبعض الموظفين المسؤولين عن تسيير مالية الجهات، ونجد وجه آخر لسوء التسيير المالي

310 - المصطفى بلقزبور: "تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)"، مرجع سابق، ص 108-109.

311 - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 135.

يتمثل في الإنفاق اللامتوازن بين جزئي الميزانية فننقات التسيير باعتبارها تحتل المرتبة الأولى من مجموع الإنفاق المحلي فهي تمتص الجزء الأكبر من الميزانية، وفائض هذا الجزء هو الذي يخصص لتمويل ميزانية التجهيز مما يجعل الجهات تلجأ بشكل كبير إلى موارد أخرى للتمويل وهو ما دفع بالمشروع إلى دراستها وطرح إمكانيات تطويرها من خلال تحديث الإطار المنظم للميزانية لتشكل مكملاً وبديلاً يمكن للجهات الإعتماد عليه للقيام بأدوارها التنموية.

الفقرة الثانية : تحديث الإطار المنظم للميزانية.

من المؤكد أن الإدارة الحديثة اليوم لاتعتمد على الخطوط السياسية والتنموية التي تُقرّر على صعيد الحكومة المركزية وعلى وسائل تنفيذها فقط، بل تعتمد كذلك على الأسلوب الذي تؤدي به الخدمات التنموية لكل منطقة وفي كل جزء من أجزاء البلاد، ومن ثم يبدوا الإستقلال المالي للجماعات الترابية بما يعنيه من الإعتراف لها بتحقيق ميزانيات خاصة تستمد منها كل أو جزء من مداخيلها ونفقاتها مع جعل الفائض المحقق تحت تصرفها، الأسلوب الأكثر نجاعة ومواكبة لروح العصر ولتكريس الديمقراطية المحلية، فالإستقلال المالي للجماعات المحلية يترجم على المستوى القانوني عبر وجود ميزانية جماعية مصوت عليها من طرف المجلس التقريري الجماعي باقتراح من الرئيس.³¹²

وفي إطار توجه التجربة الجهوية المغربية نحو تدعيم الإستقلال المالي والإداري للجماعة الجهوية وتحديث الإطار المنظم لميزانياتها لمواكبة هذا التحول عمل القانون التنظيمي للجهوية المتقدمة* على وضع آليات مسطرية جديدة لإعداد وتنفيذ الميزانية تلائم الأدوار التنموية الجديدة التي أصبحت تضطلع بها الجهة والدور الذي سيلعبه المجلس الجهوي ورئيسه سواء على مستوى إعدادها (أولاً) أو تنفيذها (ثانياً).

أولاً- إعداد الميزانية: يتم اعداد الميزانية من طرف رئيس المجلس الجهوي على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتحملات الجهة طبقاً لبرنامج التنمية

³¹² - ذ.محمد عالي أدبيبا: "إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب، نحو مقاربة أكثر واقعية"، مرجع سابق، ص 38.

* - القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة.

الجهوية، وتحين البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتحملات، وتعرض مرفقة بالوثائق الضرورية على اللجنة المختصة لدراستها داخل أجل عشرة أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من طرف المجلس، ويجب أن تعتمد قبل الخامس من شهر نونبر وتعرض على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالمالية في تاريخ أقصاه 10 نونبر ثم بعد ذلك على السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية للتأشير عليها داخل أجل عشرة أيام من تاريخ التوصل بها من وزارة المالية، ويجب على الرئيس إيداع الميزانية بمقر الجهة خلال 15 يوما الموالية للتأشير عليها، وتوضع رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار، ويتم تبليغها فورا إلى الخازن لدى الجهة من طرف الأمر بالصرف، وفي حالة رفضها أو عدم التأشير عليها يتم نهج أسلوبين مختلفين باختلاف الجهة التي صدر منها الرفض أو الاعتراض.

(أ) - حالة رفض المجلس الجهوي: في هذه الحالة يدعى المجلس للإجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه 15 يوما ابتداءً من تاريخ الإجتماع الذي تم فيه رفض الميزانية ويدرس المجلس جميع الإقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها، ويحيل الأمر بالصرف في أجل أقصاه فاتح دجنبر إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الميزانية المعتمدة أو المرفوضة مرفقة بمحاضر مداولات المجلس، وبعد دراسة أسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة بشأنها من لدن الرئيس، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها مع مراعات تطور تحملات وموارد الجهة وذلك قبل تاريخ 31 دجنبر على أبعد تقدير.

(ب) - حالة اعتراض السلطة الحكومية المكلفة بالمالية: إذا رفضت وزارة المالية التأشير على الميزانية لأي سبب من الأسباب قامت بتبليغ رئيس المجلس عن طريق السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بأسباب رفض التأشير داخل أجل لايتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية، ويتوفر الرئيس في هذه الحالة على أجل عشرة أيام لتعديل الميزانية وعرضها على تصويت المجلس الجهوي، وإحالتها قبل 15 من دجنبر على

السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية اللتين تؤشران على التوالي في تاريخ أقصاه 25 دجنبر.

وإذا لم يأخذ رئيس المجلس أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية لتسيير الجهة على أساس آخر ميزانية مصادق عليها مع مراعات تطور تحملات وموارد الجهة.

ويمكن تعديل الميزانية خلال السنة الجارية بوضع ميزانية معدلة ويجب ادخال التعديلات على الميزانية وفق نفس الشكليات والشروط المتبعة في إعتماها والتأشير عليها،* وتقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بدعوة رئيس المجلس الجهوي إلى تسجيل كل نفقة اجبارية لم يتم تسجيلها بميزانية الجهة، ويتم هذا التسجيل وجوبا داخل أجل أقصاه 15 يوما ابتداءً من تاريخ تبليغ الطلب من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويمكن للمجلس أن يتخذ مقررًا يفوض بموجبه للرئيس التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية في الميزانية بطلب من والي الجهة.

ثانياً- تنفيذ الميزانية: يعتبر رئيس مجلس الجهة لمرأً بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها، ويعهد بالعمليات المحاسبية المترتبة عن تنفيذ الميزانية إلى الخازن لدى الجهة والأمر بالصرف لديها، وإذا امتنع رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها قانوناً، يحق لوالي الجهة أن يقوم بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف بتوجيه اعدار إليه، وبعد انصرام أجل سبعة أيام من تاريخ التوجيه وعدم استجابة الرئيس تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية من أجل التصريح بجواز حلول الوالي محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

* - باستثناء القيام بتحويل الإعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل والذي يتم وفق شروط وكيفيات سوف تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ومن هنا تظهر هيمنة ممثل السلطة المركزية والي الجهة على الميزانية في مختلف مراحل تحضيرها من الإعداد إلى التنفيذ، فرغم نزع المشرع صفة الأمر بالصرف ومهام إعداد الميزانية وتنفيذها من والي الجهة حسب ما كان معمولاً به في إطار الجهوية الإدارية ومنحها لرئيس المجلس الجهوي المنتخب، إلا أنه أبقى إرادة ممثل السلطة المركزية حاضرة في القرار المالي الجهوي بشكل كبير.

ينضاف إلى هذا صعوبة التدبير الإداري للجبايات المحلية الذي يتطلب خبرة عالية نظراً لتعدد الجوانب المتعلقة بالتحكم في الوعاء الضريبي، ومراقبة التصريحات والإحصاء والتحصيل وتتبع النزاعات، ويؤدي غياب هذه الإمكانيات إلى الإستغلال السيئ للضرائب الذي يؤدي بدوره إلى حرمان الجماعات المحلية من مداخيل مهمة، ولتجاوز هذه الصعوبات اعتمدت التجارب المقارنة اختيارين إما توفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة للإدارة الضريبية المحلية من أجل تمكينها من تدبير ضرائبها المحلية أو الإعتماد على مصالح الدولة في هذه العملية عن طريق الشراكة بين الطرفين.

من مزايا الخيار الأول أنه يعزز الإستقلالية الإدارية للجماعات المحلية إلا أن أثره على تدعيم استقلاليته المالية يبقى رهيناً بقدرتها على توفير الوسائل البشرية والمادية التي ستوضع رهن إشارة الإدارة الضريبية المحلية، خاصة من حيث التكوين والوصول إلى المعلومات لا سيما وأن لكل جماعة محلية ميزانية خاصة بها مما يعني ضرورة توفر كل واحدة منها على إدارتها الضريبية الخاصة، وفضلاً عن ارتفاع تكلفة التدبير في إطار هذا الخيار، فإن تعدد المتدخلين سيخلق عدة صعوبات للخاضعين للضريبة الذين سيتعين عليهم التعامل مع عدة إدارات ضريبية في ما يخص نفس الوعاء أو نفس النشاط الاقتصادي.

ومن هنا تظهر أهمية الخيار الثاني الذي سيمكن من التحكم في المادة الخاضعة للضريبة عبر إحداث "شباك ضريبي وحيد" وبالفعل يمكن لمصالح الدولة التي تتوفر على آليات تدبير جيدة التكفل بتدبير الجبايات المحلية التي تلتقي في جوانب عديدة مع الجبايات الوطنية، لأن الأمر يتعلق في نهاية المطاف بنفس المادة وبنفس الأشخاص الخاضعين للضريبة.

ومن خلال الإتفاق ووضع إطار تشاركي يحدد الأهداف الواجب تحقيقها والوسائل الكفيلة ببلوغها، يمكن للإدارة الضريبية التابعة للدولة التكفل بتدبير الجبايات المحلية لفائدة الجماعات المحلية مقابل نسبة متفق عليها بين الطرفين أخذا بعين الاعتبار الإمكانيات المادية للجماعات المحلية والمجهودات التي سيتعين على مصالح الدولة بدؤها، ولأجل هذا يمكن إسناد تدبير الوعاء الضريبي إلى المديرية العامة للضرائب وعملية التحصيل إلى الخزينة العامة للمملكة، وهذا سيشكل أداة فعالة لإضفاء المزيد من الموضوعية على هذه العملية ويمكن النظام الجبائي المحلي من تحقيق أكبر قدر ممكن من المداخل، وبالإضافة إلى التدبير الإداري يمكن لنفس المصالح التابعة للدولة تقديم الإستشارة الجبائية للجماعات المحلية في ما يتعلق بأداء مهامها في مجال تحديد سعر ونسب الرسوم والتعريفات الجبائية،³¹³ بحيث تعطي للمنتخبين المحليين فكرة واضحة عن الوسائل المادية الواجب تعبئتها بغية تحقيق الأهداف المرسومة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما يجب تحديث الإطار القانوني المنظم لأملاك الجماعات المحلية حتى يتسنى تطبيق نظام محاسبي كفيل بتحديد القيمة الحقيقية لهذه الأملاك ولهذه الغاية ينبغي القيام بجرد شامل للأملاك العقارية لتحسين مداخلها ورفع من تعبئة العرض العقاري.

من جانب آخر يجب موازنة النظام الجبائي المحلي مع النظام الجبائي الوطني لتقييم مجموع الإعفاءات الضريبية المحلية بهدف قياس تأثيرها على ميزانيات الجماعات، وسيشكل هذا التقييم وسيلة لإعادة توجيه سياسة تشجيع الأنشطة الاقتصادية وتوسيع الوعاء الضريبي وتنويعه وهو ما سيؤدي إلى تحسين الموارد المالية للجهات بصفة خاصة والجماعات المحلية بصفة عامة، لكن اختلاف النظامين القانونيين للجبايات الوطنية والمحلية يؤثر سلبا على عملية الملاءمة بينهما، وهو ما يفسر العدد الهام للإعفاءات المطبقة على مستوى الجبايات المحلية، والذي لا يتماشى مع سياسة الإلغاء التي اعتمدتها الدولة على مستوى الجبايات الوطنية، فعلى سبيل المثال نذكر التخفيض البالغ 50% الذي تستفيد منه الأنشطة المستقرة بمدينة طنجة والنسب المنخفضة المطبقة على المقاولات المستقرة في

313 - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثالث: مرجع سابق، ص 156-157.

الأقاليم ذات المستوى التنموي المتدني، والتي تمت إعادة النظر في المزايا المتعلقة بها بالنسبة للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات على مستوى الجبايات الوطنية في حين لم تتم ملاءمتها على مستوى بعض الرسوم المحلية خاصة منها الرسم المهني.³¹⁴

وإلى جانب تحديث الإطار المنظم للميزانية يجب القيام بعملية تأهيل اجتماعي وإرساء آليات موازناتية فعالة قصد محاربة الإختلالات الجهوية وهذا ما سنحاول ملامسته في المطلب الثاني.

المطلب الثاني : الإختلالات الجهوية و طرق معالجتها.

إن الغاية من الجهوية في الدول المتقدمة المصنعة تختلف عن مدلولها وأهدافها في الدول المتخلفة، فلن تكون هناك تنمية وطنية متوازنة دون وجود تنمية اقتصادية جهوية، لذلك تكون التجربة في هذه الدول مزدوجة، إذ عليها أن تساهم في خلق مسلسل الإقلاع الاقتصادي العام، زيادة على محاربة الفوارق بين الجهات وإحداث تنمية متوازنة فيما بينها، والقضاء على الأثر التفريري الذي يحدثه نمو جهة واحدة على حساب الجهات الأخرى التي تظل منطقية ومنغلقة على نفسها.³¹⁵

وفي المغرب وعلى غرار العديد من البلدان يؤدي تركز إنتاج الثروة في مناطق معينة إلى عدم قدرة الجهات كلها على تغطية احتياجاتها من حيث الإنفاق اعتمادا على مواردها، وعلاوة على هذا التفاوت في المداخل، ينضاف التنوع الجغرافي الكبير الذي يعني بالنسبة لبعض الجهات تكاليف أكبر عند تقديم الخدمات العمومية، ويتعلق الأمر على الخصوص بالمناطق الجبلية حيث يتطلب فك العزلة عن الساكنة تكاليف باهظة على العموم وكذا المناطق الجافة أو شبه الجافة التي تعرف تضاريس صعبة و تشتتا كبيرا في توزيع السكان.³¹⁶

³¹⁴ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثالث: مرجع سابق، ص 155.

³¹⁵ - محمد أديب السلاوي: "أية جهوية لمغرب القرن الواحد والعشرين"، منشورات دار الوطن، الطبعة الأولى 2010 ص 89.

³¹⁶ - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 34.

وارتباطا بذلك تظهر دراسة المالية المحلية معطاً بارزاً، وهو أن الوضعية الحالية للجماعات المحلية عموماً والجهات على الخصوص لا تتلاءم من حيث الموارد مع الأهداف التي يتوخاها لها مشروع الجهوية المتقدمة، حيث ظهرت اختلالات أخرى ذات صلة بالتحصيل و الإمكانيات الجبائية والاقتراض، وكذا الموارد البشرية و المساطير المتعلقة بالميزانية، وهي اكراهات من شأنها أن تحد من قدرة الجماعات المحلية على تقديم خدمات عمومية ملائمة كما ونوعاً، والمساهمة الكاملة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للمجالات الترابية.

وانطلاقاً من مقارنة تعتمد التدرج فإن مُشرع القانون التنظيمي رقم 14-111 (المتعلق بالجهات) يرى أنه من اللازم العمل في البداية على الرقي بالجهات التي تعاني من صعوبات تنموية إلى حد معقول فيما يتعلق بمستوى المعيشة عن طريق القيام بعملية تأهيل اجتماعي لأوجه النقص المسجلة (الفرع الأول) قبل تبني منطق ملائمة الموارد عبر إحداث آليات موازناتية تمكن الجهات الفقيرة من موارد مالية متقاربة ومعقولة (الفرع الثاني) لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الإختلالات الجهوية.

الفرع الأول : التأهيل الاجتماعي.

شهد المغرب خلال السنوات العشر الأخيرة تحولات اقتصادية واجتماعية عميقة، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي، وتعكس مؤشرات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية التحسن الكبير الذي يتوج الجهود التي بذلتها الدولة و الجماعات المحلية، لكن رغم ذلك فالمغرب لا يزال يعاني من تفاوتات حقيقية بين الجهات، حيث يتميز توزيع الثروات بتمركز كبير في الشريط الساحلي الممتد من طنجة إلى أكادير، وعلى الصعيد الاجتماعي تنعكس هذه التفاوتات على قطاعات التعليم والصحة والإستفادة من الخدمات الأساسية وبالتالي على مستوى مؤشر التنمية البشرية، فتزايد عدد العاطلين وانتشار ظاهرة الهجرة القروية ودور الصفيح وتزايد عدد الفئات ذات الاحتياجات الخاصة في مقابل تسجيل قلة التجهيزات والإمكانيات على المستوى الجهوي، رسخ ظاهرة مميزة للواقع الجهوي بالمغرب وهي ظاهرة الاختلال المجالي على المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمنظومة

الجهوية، ورغم محاولة المشرع إعادة التقسيم و بناء جهات متوازنة في إطار مشروع الجهوية المتقدمة بعد دراسة تشخيصية للواقع المغربي، فإن مسار بناء الدولة المغربية مركزيا و جهويا وما ارتبط به من تفاوتات مجالية صعب هذه العملية، ويمكن قراءة ذلك من خلال النسب العليا والدنيا لبعض المؤشرات والتي يتجسد من خلالها الإختلال جوهريا بين كل من جهة الداخلة واد الذهب وجهة الدار البيضاء - سطات من خلال المقابلة الثنائية سواء من حيث المؤشر الديموغرافي **142.955** نسمة مقابل **6.862.000** لجهة الدار البيضاء- سطات،³¹⁷ أو مؤشر عدد المؤسسات الصناعية **23** مقابل أكثر من **2617** لجهة الدار البيضاء- سطات أو مؤشر عدد الوكالات البنكية **7** مقابل أكثر من **911** لجهة الدار البيضاء- سطات.³¹⁸

هذا الاختلال الرقمي بين كل من جهة تنتمي للأقاليم الجنوبية وهي جهة الداخلة واد الذهب وجهة تنتمي للجهات الوسطى للمملكة تبرز حدة الإختلال الجهوي فتوزيع الثروة يتسم بعدم التكافؤ والتوازن وبارتباطه بعدة عوامل اقتصادية وديمغرافية وترابية وحتى داخل الجهة الواحدة هناك اختلالات كبرى بين مجالاتها فالجهات* الأقل فقرا سجلت أعلى مؤشرات التفاوت بحيث يتجاوز مستوى الإختلال فيها المتوسط الوطني.³¹⁹

وهذا يستدعي اعتماد مدخلات بديلة للتنمية الجهوية المندمجة والقيام بعملية تأهيل اجتماعي، إلا أن هذه العملية لوحدها لن تضمن تحقيق التكافؤ على المستوى الجهوي، إذ يجب تعزيزها عن طريق استكشاف ووضع آليات تضامن مالية فعالة، وهو ما جسده المادة **229** من القانون التنظيمي (رقم **14-111**) للجهوية المتقدمة في صندوق

³¹⁷ - مصطفى منصور: "تفاصيل توزيع سكان المغرب"، أسبوعية الأيام ، العدد 658 من 26 مارس إلى 1 أبريل 2015 ص 15.

³¹⁸ - الدكتور سعيد جعفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، سلسلة اللامركزية والادارة المحلية عدد مزدوج 11، 12، مرجع سابق ص 40 .

*- المقصود هنا الجهات الادارية (16) وستستمر هذه التفاوتات حتي في ظل الجهوية الموسعة خاصة بعد تخفيض عدد الجهات وتوسيع مجالاتها الجغرافية.

³¹⁹ - عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق ص 167-168.

التأهيل الإجتماعي الذي يهدف إلى التصدي لأوجه النقص الكبرى المسجلة في ميادين الصحة والتعليم، والبنيات الطرقية، والتزود بالماء الصالح للشرب والكهرباء والسكن غير اللائق، وترصد لهذا الصندوق اعتمادات سنوية تحدد بموجب قانون المالية، وتحدث على مستوى كل جهة لجنة تقنية يرأسها والي الجهة* ويناط بها مهام تشخيص العجز المسجل داخل الجهة، وإعداد برنامج للتأهيل الإجتماعي يأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع، ويُعدّ الوالي تقريراً كل سنة يرفع إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية حول تتبع مراحل تنفيذ البرامج وتقييم حصيلة الإنجازات والتوصيات التي من شأنها الرفع من مردودية ووثيرة إنجاز المشاريع، وتحدد بمرسوم** مسطرة وضع معايير الاستفادة من هذا الصندوق، والبرامج السنوية والقطاعية وآليات تشخيصها وطريقة تتبع وتقييم هذه البرامج وتحيينها، ويعتبر رئيس الحكومة أمراً بالصرف لصندوق التأهيل الإجتماعي وتناط بولات الجهات مهمة أمرين بالصرف مساعدين.

وسيكون هذا الصندوق عبارة عن أداة تدرج في إطار مبدأ أكثر شمولية يتعلق بالتضامن الترابي و المساهمة في تقليص التفاوتات الموجودة بين الجهات³²¹ فالتنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني، إلا إذا قامت على تلازم استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل و التلاحم بين المناطق في مغرب موحد، فالجهوية المتقدمة لن تتمكن من تحقيق الأثر السياسي الحقيقي المتوخى منها ما لم يستشعر السكان في غضون فترة زمنية معقولة تغيراً ملموساً في ظروف معيشتهم، لهذا ارتأى مُشرع القانون التنظيمي للجهوية أنه من الضروري البداية بإرساء وترسيخ مشروع للتأهيل الاجتماعي يشمل كافة جهات المملكة ويشكل محورا رئيسيا لإستراتيجية الإصلاح، وبالفعل فإن ورش الجهوية المتقدمة الذي دعا إليه صاحب الجلالة ليس مجرد

*- يرأسها والي الجهة وتتكون من رئيس المجلس الجهوي وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل 5 جماعات وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالنفوذ الترابي للجهة.

** - المرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

321 - اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني : مرجع سابق، ص 146.

استجابة حديثة لإعادة تقوية الرابط الديمقراطي بين مختلف المكونات الترابية وتحفيز النمو المستدام للمناطق، بل يعد كذلك رافعة حقيقية لتعزيز هذه الأواصر الإنسانية والتلاحم الاجتماعي الذي يدعمه التطور السريع للمجتمع، وأمام هذه الحاجة المتزايدة فإن المسؤولين المغاربة مقتنعين تمام الإقتناع بأن الجماعات المحلية مدعومة بالدولة، يمكن أن تشكل أداة فعالة لاستثمار الجهود على النحو الصحيح وإيجاد حلول ملائمة للحاجيات والحد من الاختلالات على المستوى المحلي، ومن خلال هذه العملية فإن مشروع الجهوية يؤكد التوجه الطموح الذي انخرطت فيه المملكة منذ سنة 2005 والذي يهدف إلى جعل التنمية البشرية مقاربة جديدة للهندسة الاجتماعية وقضية وطنية كبرى لتصحيح الأداء العمومي وتحسينه.³²²

إن تبني سياسة جهوية قائمة على البعد الاجتماعي، يفرض أن تقوم الجهة بتداول القضايا الاجتماعية انطلاقاً من التطورات التي ظلت لصيقة بها، وانطلاقاً من إشراك السكان في البحث عن الحلول لمعالجة هذه القضايا كما أن الأبعاد الاجتماعية للجهة تفرض أيضاً بناء مواطن واعي بمسؤولياته ومستلزمات عصره، وقادر على أن يكون فعالاً في المجتمع ويساهم في تنفيذ البرامج المحلية، وبالتالي يدرك أهمية الاقتراحات المقدمة مما يسهل عليه فهم أفكار جديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل المجهودات والتضحيات اللازمة للمساهمة في البرنامج الموضوع، و استيعاب التعديلات التي تلحق بطريقة حياته إذا تطلبت المشاريع المحدثة ذلك مما يتيح استقرار هذه المشاريع ودوامها.³²³

ومن هذا المنظور فالتأهيل الاجتماعي يركز على المجالات الرئيسية المتعلقة بالتنمية البشرية، ويتعلق الأمر بشكل أخص بقطاعات الصحة والتعليم والشبكة الطرقية والتزود بالكهرباء والماء الصالح للشرب والسكن الاجتماعي، وتشكل كل هذه الخدمات الاجتماعية القاعدة التي تقوم عليها الحقوق الأساسية المرتبطة بشكل وثيق بمؤشرات التنمية البشرية والنمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي للسكان .

³²² - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق ص 146 .

³²³ - حجية زيتوني : "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب" مرجع سابق ، ص 174.

الفرع الثاني : آليات الموازنة المالية.

إن نجاح المغرب في مسلسل الجهوية في ظل التحولات التي يعرفها يفرض عليه التأكيد على شرط أساسي ألا وهو النمو الاقتصادي المتوازن الذي يساعد على تعميم الموارد على جميع المناطق وليس فقط المناطق الغنية التي تتمركز فيها الحياة الاقتصادية، وهذا يتطلب وضع منظومة للتضامن تتجاوز إلى حد بعيد الإطار الضيق والمحدود أحيانا لآليات الموازنة التي يراد منها بصفة عامة تقريب الموارد والتحملات المالية للجهات الأكثر فقرا من متوسط التنمية السوسيو- اقتصادية لأن تميز المغرب بتمركز جغرافي كبير لثرواته وكذا بتباينات ملموسة في تكوينه الجغرافي قد يجعل المعدل الوطني يتحدد في مستوى لا يسمح بضمان الحد الأدنى الضروري من الخدمات الاجتماعية لفائدة الساكنة، فوضع معايير موحدة للنفقات المتعلقة بالخدمات الأساسية التي تقدمها الجماعات المحلية قد يؤدي في حد ذاته إلى اختلالات بالنظر إلى كون تكلفة النفقات تختلف من جماعة محلية إلى أخرى وخاصة بالنسبة للجماعات الواقعة في مناطق ذات تضاريس وعرة.³²⁴

لذا يتعين على الجهوية المتقدمة أن ترفع تحديا كبيرا يتمثل في إرساء آليات تنظيمية تمكن إلى جانب استراتيجيات التنمية المحلية، من تشخيص والحد من التفاوتات الترابية عبر آلتين من شأنهما تقوية التضامن الجهوي ويتعلق الأمر أولا بمراجعة طرق توزيع التحويلات بهدف تعزيز قدرتها على تحقيق الموازنة (الفقرة الأولى) وثانيا بإحداث صندوق للتضامن (الفقرة الثانية) لفائدة الجهات الأكثر فقرا.

الفقرة الأولى: نظام التحويل المالي كآلية للموازنة.

إن تعزيز الجهوية يستدعي قدراً أكبر من التضامن الترابي، ذلك أن تعميق اللامركزية يواكبه تحويل سلطات أوسع للجهات، وبالتالي زيادة في النفقات التي تتحملها، وفي المغرب وعلى غرار العديد من البلدان لن يكون بمقدور كل الجهات أن تغطي احتياجاتها من حيث الإنفاق اعتمادا على مواردها الذاتية بالنظر لتمركز أماكن إنتاج الثروات في جهات دون

³²⁴ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 135.

غيرها و علاوة على هذا التفاوت في المداخل، ثمة التنوع الجغرافي الهائل الذي يحتم على بعض الجهات تحمل تكاليف أكبر لتقديم الخدمات العمومية.

وتحقيقا لشرط التضامن الترابي، فإن الحلول التي نهجتها مختلف البلدان تستند عموما على تحويل جزء من موارد الدولة نحو المستويات الأدنى، ذلك أن اللجوء إلى التحويلات بصفتها الوسيلة التمويلية المفضلة للجماعات المحلية يعمل على تعزيز التضامن الترابي، لأن وسائل التمويل التي تقوم أساسا على المداخل الضريبية الذاتية قد تكون غير متكافئة للغاية عند وجود تفاوتات جهوية جد مهمة في الثروات وبالتالي في الوعاء الضريبي، وبالنظر لإمكانية تعدد دواعي التحويلات المالية، والإستعمال المكثف لآليات التحويل في البلدان التي تتمتع بلامركزية متقدمة، فإنها أبعد ما تكون عن التجانس إذ تتعدد أشكالها وتختلف كفاءاتها، ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع على الأقل: التحويلات الخاصة بمقاصة النفقات، وتحويلات تقاسم الموارد، وتحويلات الموازنة، وكقاعدة عامة يمكن النوع الأول- أي تحويلات المقاصة- من تمويل الاختصاصات التي تنقلها الدولة للجماعات المحلية، وتتخذ هذه التحويلات على العموم شكل مخصصات من الميزانية العامة للدولة تنظمها عدة شروط في ما يخص الخدمة المقدمة وجودتها وإذا كان التضامن لا يشكل المقصد الأصلي من هذه التحويلات فإنها رغم ذلك يمكن أن تسهم في تعزيزه وفق معايير توزيعها.

ويتوخى الصنف الثاني، أي تحويلات تقاسم الموارد تمويل المهام التي تتولى الجماعات المحلية فيها سلطة رقابية واسعة وتتحمل فيها المسؤولية الكاملة عن مستوى الخدمات وجودتها.

وأخيرا تهدف تحويلات الموازنة إلى تحقيق المساواة في الإستفادة من الخدمات العمومية ويمكن أن يتم ذلك من خلال تصحيح التفاوتات في القدرة المالية للجماعات المحلية (موازنة الموارد) أو الفوارق المتصلة بالتكاليف المحتملة لتوفير مجموعة معينة من الخدمات (موازنة النفقات) فهي ترمي بالتالي إلى تحقيق الإنصاف لصالح الجهات الأكثر خصاضا.

وفي المغرب يعتمد نظام تحويل الموارد المطبق في ظل الجهوية الإدارية النظام العمودي الذي يسمح بتحويل الموارد من الدولة نحو الجهات من أجل تقليص الهوة بين

الموارد التي تتوفر عليها والتكاليف التي تتحملها هذه الأخيرة تبعا للإختصاصات المناطة بها، فخلال سنة 2009 مثلت الموارد التي تم تحويلها للجهات 53 % من مجموع مداخلها، وتشكلت من إيرادات الضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل (660 مليون درهم) ومن مخصصات خاصة واستثنائية برسم الضريبة على القيمة المضافة لأجل الإستثمار (155 مليون درهم)، وسجلت هذه الموارد على العموم منحى تصاعديا بحيث ارتفعت من 350 مليون درهم سنة 2005 إلى 659 مليون درهم في سنة 2009 أي بنسبة نمو متوسطة تناهز 22% في السنة غير أن هذه الدينامية تتميز بتوجه متغير، إذ سجلت نموا ايجابيا بنسبة 88% سنة 2006 قبل أن تشهد نموا سلبيا قدره 6% سنة 2009.

ويتسم النظام الحالي للتحويل بعدة إكراهات يمكن إجمالها في:

- محدودية الموارد بحيث لا تستفيد الجهات في الواقع سوى من 5% من حجم الموارد المحولة إلى مجموع الجماعات المحلية .

- التغير المستمر للموارد المحولة ارتباطا بتقلب المداخل الخاصة بالتحويلات.

- محدودية التأثيرات الموازنة لنظام التحويلات الحالي تتجلى في ضعف الارتباط بين الموارد المحولة ومؤشر التنمية البشرية، وبذلك فإن التحويل إلى الجهات لا يساهم في تقليص الفوارق الترابية بالنسبة للموارد المالية كما يتبين من قراءة معامل التباين **coefficient de variation** والذي انتقل سنة 2009 من 0,5 إلى 1,1 بعد اعتماد التحويلات و السؤال الذي يمكن طرحه بهذا الخصوص هو ما هو معيار التوزيع الذي سيكون أكثر ملائمة ؟ وما هي طرق وشروط الأهلية الواجب اعتمادها؟.

لتحقيق هذه الأهداف يجب مراجعة معايير التوزيع الحالية بغية إدراج شروط أكثر واقعية لتحقيق موازنة أكبر،³²⁵ و في هذا الإطار ينبغي إلى جانب المعايير الحالية المتمثلة في المعيار الجغرافي ومعيير الساكنة ومعيير المساحة إضافة معايير أخرى كفيلة بتقليص التفاوتات المسجلة مثل معيار الإمكانيات الجبائية على غرار آليات التوزيع المطبقة على الجماعات المحلية الأخرى، ويمكن إحداث معايير أخرى بناء على ارتباطها بالتكاليف

325 - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني : مرجع سابق، ص 135.

المرتتبة عن الإختصاصات المسندة إلى الجهات، لكن من الصعوبة القيام بهذه العملية بالنسبة لبعض الوظائف مثل التنشيط الاقتصادي للمجالات الترابية أو الوظائف التي تشترك في أدائها كل من الدولة والجهات، ويمكن استخدام التحويلات المبنية على النتائج من أجل زيادة فعاليتها، حيث إن نقل موارد إضافية من الدولة إلى الجهات يعني أن فعاليتها لن تتحقق إلا إذا كانت تأثيرات هذه التحويلات تفوق أو تعادل ما تحققه الدولة، وأثبتت التجارب الدولية نجاعة هذه الآلية وخاصة في البلدان النامية، فهذا النوع من التحويلات يشجع على تحسين الأداء لأنه يجعل الحصول على التمويلات وحجمها رهينا بالنتائج التي تحققها الجهات، وهكذا يمكن لمعايير الأداء أن تهم مثلا مؤشرات بسيطة كعدد الحجرات الدراسية أو عدد الأسرة الإشتغائية الواجب توفيرها أو مؤشرات أخرى أكثر تعقيدا تتعلق بتقديم تقارير الإقتصاص دون تحفظ واستعراض خطط تنموية، ودرجة الشفافية وإمكانية إطلاع المواطنين دون قيد على عملية تحضير وإعداد الميزانية.

وينبغي أن يكون هدف التضامن هذا موجها بالأساس لفائدة الجهات الأكثر خصا، وأن تعطى فيه الأولوية لتوفير الخدمات والبنيات التحتية ذات الطابع الاقتصادي التي قد تكون عائداتها متدنية على المدى القصير، وستمكن هذه الآلية من تعزيز المؤهلات الاقتصادية للمجالات الترابية مع مراعاة الخيارات المحلية الهادفة إلى تنمية الثروات الطبيعية والثقافية والتاريخية الخاصة بها.³²⁶

إن نجاح الجهوية رهين أيضا بإصلاح نظام تحويل الموارد، والحال أن وضع آلية لتحويل الميزانيات ما بين الإدارات يعد من أكثر المهام صعوبة في مجال المالية العمومية، فطريقة تصميم هذه الآلية تركز في الغالب على مجموعة معقدة من المتغيرات التي تتداخل فيها الاختيارات السياسية والمبادئ الاقتصادية والاعتبارات التاريخية، ولهذا من الصعب نقلها وتطبيقها من بلد لآخر، فالحلول المطبقة في مختلف البلدان جاءت ثمرة لمسار طويل وخاص، والمغرب كذلك عليه اعتماد وترسيخ " نظام للتحويل " خاص به يراعي خصوصياته وأهدافه وغاياته من التجربة الجهوية.

326 - اللجنة الإستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 134.

الفقرة الثانية: صندوق عمومي للتضامن بين الجهات.

يتمثل الرهان الأساسي للتضامن في تقديم المساعدة للأقاليم التي تعاني من صعوبات لاسيما في مجال الإستفادة من الخدمات العمومية الأساسية، وحتى في حالة عدم وجود فوارق كبيرة في درجة ازدهار الأقاليم التابعة لنفس المجال الوطني، جرت العادة في العديد من الدول إلى اللجوء إلى الموازنة من أجل سد الثغرات النسبية بين الحاجيات والموارد الضرورية لمواجهة الانتظارات الاجتماعية والاقتصادية للسكان في نفس الظروف. وفي المغرب أحدث قانون المالية لسنة 1999-2000 صندوق الموازنة والتنمية الجهوية تطبيقا لأحكام القانون رقم 06-47 المتعلق بتنظيم الجهات، وتخصص مداخل الصندوق المتأتية من مخصصات الدولة ومساهمات الجهات التي تتوفر على موارد هامة للجهات التي تعاني نقصا في مواردها قصد تمويل مشاريعها التنموية، وقد اعتمد المغرب في تمويل الصندوق الموازنة المختلطة التي تجمع بين نظام الموازنة العمودي الذي يقوم على إعادة توزيع عمودية تصدر التحويلات من مستوى أعلى في اتجاه الجماعات المحلية ذات المستوى المماثل، ونظام الموازنة الأفقية المتمثل في إعادة التوزيع بين الجماعات المحلية من نفس المستوى لحصة من مواردها الذاتية من أجل إشراك الجماعات الأغنى في نفقات باقي الجماعات، ومن الناحية النظرية تشكل عملية إعادة التوزيع الأفقية النموذج الأكثر نجاعة لتحقيق موازنة عادلة وفعالة، غير أن آلية الموازنة هذه لم يتم تفعيلها منذ أن تم إحداثها مما جعل صندوق الموازنة هذا يسجل في ذاكرة قوانين المالية منذ ذلك التاريخ.³²⁷

وقد لجأت العديد من الدول إلى إيجاد أنظمة للمعادلة المالية تسمح بتحقيق نوع من المساواة بين الجهات فيما يتعلق بالأموال التي يمكن توفيرها للسلطات العمومية الجهوية وقد تنصب هذه الأنظمة على تقديم السلطات المركزية إعانات مالية للجهات الضعيفة، كما قد تنصب على تقديم هذه الإعانات من الجهات الغنية إلى الجهات الفقيرة، أو يتم الجمع بين الطريقتين في نظام واحد كما قد تتخذ هذه الأنظمة شكل صناديق خصوصية أو تتخذ أشكالا أخرى.

327 - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثالث : مرجع سابق، ص 62.

ففي اسبانيا نجد أن حصص الجهات من الضرائب الوطنية تمول صندوقا مشتركا يسمى صندوق الموازنة الترايبية أو المجالية، وقد أنطيت بهذا الصندوق مهمتان أساسيتان: تمويل الإستثمارات الجديدة وتوزيع هذه الإستثمارات بشكل يحقق التضامن والمساواة بين الجهات ويتم توفير 40% من موارد هذا الصندوق من خلال الميزانية العامة للدولة.

في ألمانيا تنص الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون الأساسي على أنه سيتم بواسطة قانون فيدرالي السهر على تحقيق معادلة مالية مناسبة بين الولايات ذات الإنتاجية القوية وبين الولايات ذات الإنتاجية الضعيفة، أخذا بعين الاعتبار الحاجيات المالية للجماعات ومجموعات الجماعات، وتفرض هذه المعادلة على الولايات ذات المقدرة المالية الكبيرة أن تدفع إلى الولايات ذات المقدرة المالية الضعيفة إعانات تعويضية كما تفرض على الفيدرالية أن تقدم من مواردها الخاصة منحة إضافية للولايات الفقيرة وذلك لضمان تسديد حاجياتها العامة.³²⁸

بالرجوع إلى الخريطة الترايبية للمغرب يتضح أن الوضع الحالي سيجعل بعض الجهات تستمر في تحمل تكاليف تفوق بكثير المتوسط الوطني، وهذا ينطبق على الجهات الفقيرة أو المعزولة (الجبالية والجافة وشبه الجافة) أو ذات الطابع الخاص (من الناحية الجيوستراتيجية على سبيل المثال) الذي يقتضى توفير خدمات أو إنشاء بنيات تحتية بها موارد تتجاوز الموارد الموضوعة رهن إشارتها، وفي هذا الإطار جاء القانون التنظيمي (رقم 14-111) للجهوية المتقدمة³²⁹ تنزيلاً للفصل 142 من الدستور، بصندوق للتضامن كفيل بتقديم الدعم لهذه الجهات وضمان حد أدنى من العدالة والكرامة على امتداد التراب الوطني لجميع المواطنين أينما كان محل إقامتهم، وينبغي أن يكون هذا الهدف التضامني موجهاً بالأساس لفائدة الجهات الأكثر خصاصة، وأن تعطى فيه الأولوية لتوفير الخدمات والبنيات التحتية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، ويتوقع أن تتكون الموارد المالية لهذا الصندوق من المساعدات والهبات والموارد المرصودة من الدولة لكل جهة باستثناء الموارد

³²⁸ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" مرجع سابق، ص 183.

³²⁹ - المواد من 234 إلى 236 من القانون التنظيمي رقم 14-111 (المتعلق بالجهات).

المطابقة للإختصاصات المنقولة،* وتحدد بمرسوم مسطرة وضع معايير توزيع مداخل هذا الصندوق الذي يعتبر وزير الداخلية أمرا بالصرف لاعتماداته التي تدرج وجوباً في الجزء المتعلق بعمليات التجهيز في ميزانية الجهة المستفيدة، وستمكن هذه الآلية من تعزيز القدرات الاقتصادية للمناطق الضعيفة مع مراعات الخيارات المحلية الهادفة إلى تثمين الثروات الطبيعية والثقافية والتاريخية الخاصة بها شريطة أن يتميز تسييره بالشفافية وأن يتم إشراك ممثلي الجهات في إدارته وتسييره وفي تحديد المعايير التي سيتم اعتمادها سواء في مواجهة الجهات الغنية أو الجهات المستفيدة والتزام الدولة بالدفع المنتظم والقار لمساهمتها في الصندوق و تكليف لجنة مختصة بدراسة ملفات طلبات الإستفادة من هذه الموارد، غير أنه تفاديا لتحويل هذا الصندوق إلى صندوق خيري للمساعدة الدائمة نؤكد على ضرورة وضع نظام ديناميكي** بحيث تتماشى طرق تخصيص موارده باستمرار مع تغير الفوارق الجهوية زمنيا وأن يستمر العمل به لمدة محدودة.³³⁰

وفي الأخير، فإن ترسيخ مسار الجهوية المتقدمة بالمغرب سيشجع على إعادة صياغة نموذج مغربي - مغربي لتحويل الموارد يركز أساسا على التأهيل الاجتماعي والتضامن الترابي في ظل احترام الخصوصيات الجهوية.

* - حسب الفقرة الثانية من المادة 234 من القانون التنظيمي رقم 14-111 (المتعلق بالجهات) تحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته.

** - سيعتمد الصندوق على مساهمة عمودية من الدولة لفائدة الجهات المعنية بحيث تضخ فيه في مرحلة أولى 10% من الموارد المالية الإضافية المخصصة للجهات.

³³⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية / تقرير حول الجهوية المتقدمة / الكتاب الثاني: مرجع سابق، ص 137-138.

الفصل الثالث: الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء.

يشكل ملف الصحراء الموضوع الأكثر أهمية في السياسة الخارجية المغربية منذ بزوغ مسألة استكمال الوحدة الترابية، ذلك أن الصحراء هي مجال طبيعي واستراتيجي يعبر بعمق عن حقيقة وجود الدولة المغربية، حيث لا يمكن تصور وجود الصحراء منفصلة عن المغرب لأن هناك أكثر من عامل يربط بينهما سياسياً وجغرافياً، اقتصادياً وثقافياً واجتماعياً.³³¹

وأمام صعوبة التوصل إلى حل لإنهاء النزاع المفتعل بادر المغرب بمشروع واقعي وذو مصداقية يشمل أمرين أساسيين التدبير الترابي والحل السياسي واضعا جهة الصحراء في مقدمة الإصلاح الجهوي، حيث تم اقتراح الحكم الذاتي كحل سياسي للخروج من النزاع الذي طال أمده وكحل عملي يضمن الحفاظ على السيادة الوطنية والوحدة الترابية وذلك بانضباط مع المضمون الحقيقي لاستمرار الدولة وتطورها بشكل منسجم وكامل، وقائم على مشاركة جميع الفعاليات التي تضمن صياغة تصورات سليمة وواقعية وذلك بغية تحقيق تنمية متوازنة، تنمية قادرة على النهوض بمختلف مكونات المجتمع الصحراوي سواء اجتماعيا، اقتصاديا أو بنويا.

وفي هذا الإطار لم يخف بعض المسؤولين المغاربة نيتهم استلهاهم بعض التجارب الدولية للجهوية خاصة التجربة الإسبانية،- كما سبقت الإشارة إلى ذلك - بحكم أن هذه الدولة تتقاسم مع المغرب عدة معطيات واستطاعت بفعل السياسة الجهوية أن تحافظ على وحدة وتماسك الدولة، وبالتالي كان للتجربة الإسبانية تأثير كبير على المقترح المغربي، سواء من خلال احتوائها للنزاعات الانفصالية أو المحافظة على استقرار الدولة ووحدتها، لكن ومهما كان تأثير هذه التجربة على المقترح المغربي فهو لا يخلوا من خصوصياته وشروط وجوده بحكم أن المغرب له خصوصيات تتحكم فيه تختلف عن نظيرتها الإسبانية وكان لابد من أخذها بعين الاعتبار عند إعداد المقترح المغربي.

³³¹ - حجية زيتوني: "الجهة والاصلاح الجهوي بالمغرب" مرجع سابق ، ص 259.

وهنا تطرح التساؤلات التالية، ما هي الأهمية الإستراتيجية للجهوية السياسية وما الذي يريده المغرب منها؟ وما هي خصوصيات ومميزات المبادرة المغربية للحكم الذاتي؟

المبحث الأول: الأهمية الإستراتيجية للجهوية السياسية.

إن الإستراتيجية الأساسية للمغرب في ضمان وحدته الترابية تكمن في تطوير مشروعه الديمقراطي المرتكز على الجهوية، فهذه الأخيرة لا ينبغي أن تبقى مجرد نصوص بل ينبغي تفعيلها على أرض الواقع من خلال تمكين الصحراويين وكذلك باقي سكان المغرب من أجهزة تمثيلية ذات اختصاصات فعلية وإمكانيات مالية تسمح لها بالتدبير الجهوي و المحلي انطلاقا من الخصوصيات التي تتمتع بها وإدماج كافة مكوناتها بعيدا عن الهاجس الأمني المحض الذي تحكم في التدبير الترابي طيلة السنوات الماضية.³³²

هكذا ومن خلال استقراءنا لنصوص المبادرة المغربية نجد مشروع الحكم الذاتي ينضبط لقيم الحداثة والديموقراطية سواء في محدداته أو في مضمونه وأهدافه، فإلى جانب استناده على مقترحات الأمم المتحدة وميثاقها والشرعية الدولية والتجارب الدولية الناجحة،³³³ يشدد المشروع على تعزيز الديمقراطية المحلية وتحقيق الحكامة الجيدة وترسيخ دولة الحق والقانون والحريات الفردية بشكل يدعم آليات الديمقراطية المطروحة.

وإجمالا يمكن القول أن الصيغة المغربية لم تستجب فقط لحاجة الساكنة الصحراوية لحقها في تدبير شؤونها بنفسها، وهو ما ينسجم مع التوجه المغربي في إقامة مجتمع ديمقراطي حديث وعادل، بل إنها حفزت الوعي المغربي بالإشكالية الديمقراطية وتعدد الإمكانيات ضمنها وذلك لضمان مشاركته وتحمله المسؤولية في الرفع من مستوى جهته لبناء مغرب ديمقراطي متقدم، كما أن كل المحاولات التي يقوم بها المغرب في تطبيق حكم ذاتي موسع وديموقراطي بجهة الصحراء سيكون من بين أهم أهدافها هو الرفع من مسار التنمية

³³² - محمد أهل عبد القادر: "الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010/2009، ص 82 .

³³³ - محمد أهل عبد القادر: "الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب"، نفس المرجع ، ص 113.

الاقتصادية والاجتماعية على صعيد الجهة، وذلك للترابط الإستراتيجي بين الديمقراطية المحلية والوطنية والتنمية والإنهاء التام للنزاع المفتعل.

وعموما يمكن القول أن الجهة أصبحت تلعب دورا كبيرا في تسيير الشؤون الجهوية وفي التمثيل الاجتماعي والسياسي والثقافي للمجتمع الجهوي وذلك عبر مساهمات مواطني الجهة في الإختبار الديمقراطي والحر لممثليهم داخل أجهزة الجهة وكذلك من خلال المكانة التي أصبحت تمثلها داخل التنظيم السياسي والإداري للدولة، خاصة في الدول التي تتبنى جهوية سياسية كالتي يريد المغرب تطبيقها في جهة الصحراء³³⁴ في حالة قبول مقترح الحكم الذاتي، وهنا يطرح السؤال عن السياق التاريخي الذي تحكم في المبادرة المغربية (المطلب الأول) وعن الأسباب الحقيقية التي دفعت المغرب إلى طرح مبادرة الحكم الذاتي كبديل مغاير لما كان متداولاً من قبل (المطلب الأول).

المطلب الأول: السياق التاريخي و التنظيمي لمبادرة الحكم الذاتي.

لقد كان للفتح العربي الإسلامي لشمال إفريقيا دور كبير في التأثير على الحياة الاجتماعية والتطور التاريخي للمنطقة وللمغرب الذي أصبح جزء من دار الإسلام، وإن لم يكن تابعا من الناحية السياسية للمشرق فإنه حافظ على الطابع الإسلامي المتعارف عليه الذي يستمد منه الذين يتولون أمور البلاد مصادر المشروعية للحفاظ على السلطة السياسية التي يجسدونها وضمان إستمراريتها، فكانت البيعة الأداة الفاعلة في الحياة السياسية والدينية منذ دولة الأدارسة إلى اليوم والتي بواسطتها أمكن لسلطين وملوك المغرب أن يمارسوا مهامهم على كامل ترابه عبر جهاز مخزني شملت تدخلاته كافة المناطق المغربية بما فيها جهة الصحراء، وبالرغم من تاريخ مؤلم في بعض الأحيان، وامتسم بفترات انطواء وركود ظل الشعب المغربي وما يزال متشبثا بجذوره، مفتحا بصفة عامة على محيطه، ومستشعرا لنداء المستقبل، وهكذا فقد اتسمت ساكنة البلاد في الوقت نفسه بتنوع كبير، وبقدرة فائقة على الاندماج والتلاحم، لقد تمكنت روافده المتعددة ولاسيما منها الأمازيغ والعرب واليهود والأندلسيون والأفارقة من التعايش ومن تنمية وعي بالانتماء الجماعي كما أن مختلف هذه

³³⁴ - محمد أهل عبد القادر: "الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب" مرجع سابق، ص 83.

المكونات عرفت كيف تبدع وسائل لتجاوز التوترات من أجل أن تعيش جنبا إلى جنب ولتتساكن مع التنوع الإثني واللغوي والديني، ولتصنع تاريخا مشتركا هو تاريخ المغرب.³³⁵

ولم يعمل المسلسل الطويل الهادف إلى طي ملف الوحدة الترابية إلا على إعطاء دفعة قوية للإحساس الوطني وإذا كان المغرب وما يزال يبذل جهوداً قصوى واستثنائية بعد مضي المسيرة الخضراء، فإنه يظل ملتئماً بالإجماع حول الملكية بوصفها الضامن لسيادته ولوحدته الترابية ومتشبثاً بمقترح الحكم الذاتي (الفرع الثاني) كحل واقعي ومنطقي يراعى خصوصيات التطور التاريخي لقضية الصحراء (الفرع الأول).

الفرع الأول: الارتباط التاريخي للمغرب بصحرائه.

تعتبر الصحراء من المناطق المغربية التي لعبت أدوارا مهمة في تاريخ المملكة الشريفة فبالإضافة إلى دورها كأداة وصل تجارية، كانت بمثابة رابطة دينية وثقافية بين الشمال والجنوب وبوابة المغرب التي انفتحت من خلالها على إفريقيا جنوب الصحراء، فعندما نغوص في أعماق التاريخ نجد قبائل الصحراء وعشائرها لها قربات دم متشعبة مع باقي سكان المناطق المغربية، فهم يعتبرون أحفاد الصنهاجين واللمتونين والبرغواطيين وأكثر من ذلك تتبين شرعية الارتباط التاريخي واستمراريته من خلال الظواهر الشريفة المسلمة من الملوك العلويين إلى أمناء ووجهاء هذه المنطقة.

وكذلك من خلال "الحركات" السلطانية لملوك المغرب ومن أشهرها الحركات التي قام بها المولى الحسن الأول داخل المملكة الشريفة لتهدة الأوضاع والتي وصلت إلى أبعد نقطة من الصحراء، نتجت عنها عدة ترتيبات عسكرية إدارية واقتصادية، إضافة إلى العديد من المعاهدات التي تعترف بالوجود المغربي بالصحراء إلى حدود شنقيط كمعاهدة مراكش المبرمة بين المملكة الشريفة وبريطانيا سنة 1895 ومع فرنسا وألمانيا سنة 1911 والتي تعتبر بمثابة اعتراف رسمي بالسيادة المغربية على هذه الأقاليم.

335- عن تقرير الخمسينية ص 6.

وتدل الوثائق والأحداث على أن سكان الصحراء كانوا باستمرار رعايا أمير المؤمنين ملك المغرب ويلتزمون له بالبيعة في جميع أشكالها ولا بد من ملاحظة أساسية وهي أن بيعة سكان الصحراء كانت دائماً بخلاف المتعارف عليه من حيث شكل البيعة بحيث كانت تتم كتابة وهو ما أدى إلى حفظ الذاكرة والإرتباط بين هذه المناطق والعرش المغربي، كل هذه الاعتبارات تؤكد أن الصحراء تشكل جزءاً لا يتجزأ من التاريخ الإقتصادي والسياسي للمغرب،³³⁶ و لم تعرف تاريخاً منفصلاً عن تاريخ المغرب بل ظلت مرتبطة به يحكمها ولاية وعمال يعينهم ملوك المغرب إلى أن جاء الإستعمار بوضع جديد حاول تكريسه بالمؤامرات لتنتقل المقاومة المغربية بهذه المناطق (الفقرة الأولى) التي وإن نجحت في إجلاء الاستعمار عنها وإحاقها بالوطن الأم فإن مناوراته إلى جانب قوى إقليمية أخرى لها مصالح متضاربة مع المغرب جعلت القضية تأخذ بعداً آخر من خلال تدويلها داخل هيئة الأمم المتحدة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مرحلة الإستعمار وارتباط المقاومة المغربية.

لقد كانت المناطق الصحراوية المغربية مستهدفة منذ احتلال جزر الكناري من طرف إسبانيا بعد صراع طويل لهذه الأخيرة مع البرتغال بالنظر إلى الأهمية الإستراتيجية لهذه الجزر بالنسبة لإسبانيا في محاولاتها المتعددة لتطويق المغرب من الشمال والجنوب وقد أدت هذه المحاولات إلى احتلال سبة من طرف الإسبان في سنة 1497، ثم مليلية في سنة 1578 وفرض معاهدة 1860 التي منحت بمقتضاها المغرب لإسبانيا الحق في إقامة منشأة جنوب واد نون والتي استغلتها إسبانيا فيما بعد كقاعدة خلفية لإعلان الحماية سنة 1884 على سواحل الرأس الأبيض وبوجدور.

أما في بداية القرن العشرين فقد ظهر تسابق محموم بين فرنسا وإسبانيا لفرض نفوذهما على المغرب أسفر هذا التسابق عن إبرام اتفاق سري بينهما في سنة 1904 يحدد مناطق نفوذ كل منهما في منطقة المغرب الأقصى، وفي سنة 1918 تم تقسيم المغرب رسمياً وفق ما اتفق عليه إلى:

³³⁶ - محمد الميرني: "مغرب الصحراء، الميلاد الجديد"، مطبعة الأفق الطبعة الأولى يناير 1992 ، ص 24 .

- منطقة للنفوذ الفرنسي في الوسط.

- منطقة للنفوذ الإسباني في الشمال والجنوب.

- المنطقة الدولية في طنجة.³³⁷

لكن القوى الإستعمارية وبخلاف ما توقعته واجهت مقاومة عنيفة من طرف السكان المغاربة وهو ما جعل العديد من المناطق المغربية تبقى خارجة عن السيطرة الإستعمارية إلى أوقات بعيدة نسبيا عن تاريخ توقيع معاهدة الحماية، ففي الجنوب رفض المغاربة كل الإغراءات وكل أشكال التعامل مع المستعمر وانخرطوا في مقاومة شرسة جعلت سلطات الحماية تجد صعوبة في إخضاع المنطقة برمتها دفعة واحدة، فأولى المناطق الصحراوية طرفاية سقطت بعد أربع سنوات من تاريخ توقيع معاهدة الحماية لتتبعها بعد ذلك الكويرة في نونبر 1929 والسمارة في يوليوز 1934 والعيون سنة 1936 ولم تتم السيطرة الإسبانية الشاملة على المناطق الصحراوية إلا في سنة 1939 وهو ما يوضح وحدة الشعور وصلابة تفاعل مكونات المقاومة المغربية فيما بينها على صعيد كافة التراب المغربي ورفضها للوجود الأجنبي مهما كانت مبرراته وإغراءاته.

وبعد استقلال المغرب سنة 1956 بادر مباشرة إلى المطالبة بتحرير ما تبقى من ترابه حيث كثف جيش التحرير جهوده في الجنوب المغربي لتندلع سنة 1957 ما سمي وقتها بحرب سيدي إفني والصحراء التي انهزم فيها جيش التحرير بعد تحالف القوتين الإستعمارييتين الإسبانية والفرنسية وقيامهما بعمل مشترك ليتم إعلان منطقة سيدي إفني والصحراء وريو موني فرناندوبو مقاطعات إسبانية، ولم تمر على هذا الإدماج إلا ثلاث أشهر حتى وجدت إسبانيا نفسها مضطرة إلى تسليم ناحية طرفاية إلى السلطان المغربي بمقتضى معاهدة سينطري في أبريل 1958، ودخل المغرب في مفاوضات مع الحكومة الإسبانية بشأن تحرير بقية أجزائه المحتلة لكن هذه الأخيرة تنكرت لذلك وتقدمت إلى لجنة القوانين في الكورطيس الإسباني (16 أبريل 1960) بتشريع خاص بالصحراء يعطي

³³⁷ - محمد الميرني: "مغرب الصحراء، الميلاد الجديد"، مرجع سابق، ص 23.

العرف القبلي فيها صفة القانون وصدر قرار بإعطاء الجنسية الإسبانية لسكان الصحراء وقانون يسمح بالزواج من المسلمات وأعطيت تسهيلات لمن شاء الهجرة إلى الساقية الحمراء من رعايا الدولة الإسبانية،³³⁸ وقد ازداد النفوذ الإسباني قوة وتركيزاً في المنطقة خصوصاً بعد اكتشاف الفوسفات الذي كان ظهوره واستغلاله بداية مرحلة التحدي العنيف لإرادة الشعب المغربي في التحرير والوحدة والرفاهية،³³⁹ لكن رغم ذلك فقد استطاع المغرب بعد سنوات من الأخذ والرد مع الحكومة الإسبانية من استرجاع سيدي إفني من خلال معاهدة فاس (يناير 1969) التي اعترفت فيها إسبانيا بمغربيته.

وفي سنة 1973 صعدت إسبانيا من لهجتها الإستعمارية معلنة أن شعب الصحراء قد عبر عن رأيه من خلال الجماعة الصحراوية بالإنضمام لإسبانيا والشيء الغريب هو أن الإستعمار الإسباني عندما كان يحلم ببقائه في الصحراء المغربية، لم يكن يقول بوجود "شعب صحراوي" في الأرض المغربية التي كان يحتلها، وكان يعتبرها إقليمًا إسبانيًا لا فرق بينه وبين باقي الأقاليم التي تكون المملكة الإسبانية وسكانه مواطنون إسبانيون لا فرق بينهم وبين باقي سكان القطر الإسباني والجزر الخالدات، كما أن اختلاق الإستعمار الإسباني لما سماه "القضية الصحراوية" لم يظهر في الأفق إلا بعد ما استشعر ذلك المستعمر بالخطر الذي كانت تمثله عليه المطالب المغربية حيث تصاعدت عمليات جيش التحرير والمقاومة الدبلوماسية قصد تصفية الإستعمار،³⁴⁰ لتدخل قضية الصحراء واستكمال الوحدة الترابية مرحلة التدويل.

338- باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 156.

339- إسماعيل أندور: "السياسة الجهوية ورهان الحكم الذاتي بالمغرب في ظل التجارب المقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010/2009 ص 56.

340- إسماعيل أندور: "السياسة الجهوية ورهان الحكم الذاتي بالمغرب في ظل التجارب المقارنة"، نفس المرجع، ص 56.

الفقرة الثانية: مرحلة التدويل.

لقد كانت الحلقة الأساسية الأولى في التدويل الرسمي لملف الصحراء تتمثل في قرار الملك الحسن الثاني عرض الملف على أنظار محكمة العدل الدولية بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقد كان قرار هذه المحكمة حاسماً بالنسبة للمغرب حيث أقر بأن الصحراء لم تكن أرض خلاء خلال احتلالها وأن سكانها كانوا دوماً مرتبطين بالعرش المغربي عن طريق روابط البيعة والولاء لملوك المغرب،³⁴¹ وهي روابط دينية كانت بمثابة عرف دستوري يستمد منه ملوك المغرب شرعية ممارسة السلطة والحكم في هذه المناطق كما في باقي المناطق المغربية الأخرى.

ولتأكيد عزمه على استرجاع هذه المنطقة ودفع إسبانيا إلى التفاوض معه قصد الإنسحاب من الأراضي المغربية، فقد أعلن الملك الحسن الثاني في خطاب موجه إلى الشعب المغربي في 16 أكتوبر 1975 عن تنظيم مسيرة خضراء ضمت أكثر من 350 ألف شخص سلاحهم الوحيد لتجاوز الحدود الوهمية القرآن والعلم الوطني، وأمام هذا الوضع فقد قبلت إسبانيا التي كانت تعيش الأيام الأخيرة للدكتاتور فرانكو فتح مفاوضات مع المغرب وموريتانيا أفضت إلى توقيع اتفاقية مدريد في 14 نونبر 1975 والتي نصت على انسحاب إسبانيا من الأقاليم الصحراوية وتقسيم إدارتها بشكل غير متساو بين المغرب وموريتانيا التي تسلمت إقليم واد الذهب.³⁴²

غير أن الجزائر لم تستصغ هذا الإتفاق الذي اعتبرته بمثابة استبعاد لها ومناهضة لمبدأ تقرير الشعوب لمصيرها، وفي الوقت الذي كررت أن لا مطالب ترابية لها في المنطقة فإنها ستركز على محورين في مناهضتها لأهداف المغرب، المحور الأول يتمثل في إذكاء حالة من التوتر قصد إقناع المجتمع الدولي بضرورة إعادة النظر في التسوية التي تم التوصل إليها ومن تم تطبيق مسطرة تقرير المصير، وقد أوصل هذا الاتجاه إلى مواجهة

³⁴¹ - د. عبد الهادي التازي: "دفاعاً عن الوحدة الترابية للمملكة المغربية"، مطبعة دار نشر المعرفة، الطبعة الثانية 1999، ص 14.

³⁴² - د. الحسان بوقطار: "السياسة الخارجية المغربية، الفاعلون والتفاعلات"، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة 2002 ص 60.

مباشرة بين الجيش الجزائري والقوات المسلحة المغربية في أمغالة سنة 1976 انتهت بأسر حوالي 100 جندي جزائري.³⁴³

أما المحور الثاني فقد تجلّى في التركيز على الحلقة الأضعف في هذا الملف وهي موريتانيا التي تحولت إلى هدف لقوات البوليزاريو التي ضاعفت هجماتها على ترابها من أجل دفع المسؤولين الموريطانيين إلى تغيير سياساتهم أو إسقاط نظام الرئيس المختار ولد دادة، وهو ما تم فعلاً نتيجة الانقلاب العسكري الذي قاده الكولونيل مصطفى ولد السالك في يوليو 1976، الذي سعى بعد وصوله إلى السلطة إلى تحييد موريتانيا من خلال التوقيع على اتفاق غشت 1979 مع البوليزاريو الذي تخلت بموجبه موريتانيا عن أية مطالب لها في الصحراء وبالتالي انسحابها من المنطقة التي كانت تديرها، أمام هذا الوضع لم يجد المغرب مناصاً من الإعلان عن ضم الجزء الذي كانت تديره موريتانيا وإعادة النظر في إستراتيجيته العسكرية لمنع قوات البوليزاريو من التسلل إلى الأراضي المغربية، وقد مكنت هذه الإجراءات من تحسين مراقبة المغرب لترابه الصحراوي، لكن على العكس من ذلك فقد ظلت الدبلوماسية الجزائرية في وضعية متفوقة وهجومية لاسيما في الفضاء الإفريقي.

وفي محاولة لمواجهة التحولات التي شهدتها الموقف الموريتاني والحضور الجزائري القوي على مستوى القارة الإفريقية، قرر المغرب خلال مؤتمر القمة الإفريقية الثامنة عشر بنairobi بكينيا سنة 1981 قبول تنظيم استفتاء تأكيد في الصحراء وذلك لتجاوز الضغوط التي كان يتعرض لها داخل القارة الإفريقية.

وفي الوقت الذي كان يبدو فيه أن القضية تسير نحو الحل بسبب التزام المغرب بتنظيم الاستفتاء وباحترام نتائجه، مارست الجزائر ضغوطاً قوية على الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية الذي قام بضم الجمهورية الوهمية إلى المنظمة في مؤتمر القمة العشرين المنعقد بأديس أبابا وفقاً للمسطرة العادية للمنظمة رافضاً بذلك الموقف المغربي الذي كان يطالب

343 - مصطفى الخلفي: العلاقات المغربية الجزائرية ومشكلة الصحراء، منقول عن الموقع التالي:

www.aljazeera.net/in-depth/western-desert-crisis/2003/5/58-2.htm

بضرورة الحسم في هذه المسألة على أساس الفصل 67 من ميثاق أديس أبابا* الذي يدعوا إلى النظر في القضايا الخلافية بأغلبية الثلثين بدل الأغلبية المطلقة وهو ما دفع المغرب إلى الانسحاب من هذه المنظمة.

وبعد إخفاق منظمة الوحدة الإفريقية في الإشراف على تنظيم الإستفتاء، بادر المغرب في اجتماع اللجنة الرابعة للأمم المتحدة في شهر نونبر 1984 إلى الإعلان عن رغبته في أن تتولى المنظمة الأممية الإشراف على الإستفتاء بدل منظمة الوحدة الإفريقية التي اعتبرها أصبحت طرفا في النزاع ولم تعد حكما بعد قبولها عضوية "الجمهورية الصحراوية الوهمية".³⁴⁵

وفي هذا السياق فقد بدأ الأمين العام للأمم المتحدة بيريز ديكيولار وساطته في مارس 1986 بمشاركة ممثل عن منظمة الوحدة الإفريقية وبعد سلسلة من الاتصالات بين الأطراف المعنية فقد قبل المغرب والبوليزاريو مقترحات التسوية التي تقدم بها الأمين العام ووافق عليها مجلس الأمن سنة 1991 حيث تم الإعلان عن وقف إطلاق النار تحت إشراف بعثة أممية أطلق عليها اسم "المينورسو" و شرع في تنفيذ مراحل هذا المخطط الذي تعتبر عملية تحديد هوية الأشخاص المؤهلين للمشاركة في الإستفتاء أهم مرحله، إلا أنه في الوقت الذي يؤكد فيه المغرب أن عملية تحديد الهوية، يجب أن تتم في ظروف تمكن جميع الصحراويين من المشاركة في هذه الإستشارة دون تمييز، يصر البوليزاريو على أن يقتصر حق المشاركة على الأشخاص الذين شملهم الإحصاء الذي قامت به السلطات الاستعمارية سنة 1974 بخلفيات استعمارية هدفها فصل الصحراء عن المغرب، وانعكست هذه العراقيل والمناورات التي وضعتها البوليزاريو على مسار مخطط التسوية – الاستفتاء – وزاغت به عن أهدافه ليقتنع الجميع باستحالة تنظيمة في الصيغة المقترحة، وفي محاولة جديدة لإخراج المسلسل من الجمود الذي يتردى فيه فقد تحرك المبعوث الأممي وتوالت

* - ميثاق أديس أبابا هو ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وسمي بهذا الاسم على إثر المصادقة عليه في القمة التي جمعت باديس أبابا الدول المنظمة.

³⁴⁵ - د.الحسان بوقططار: "السياسة الخارجية المغربية الفاعلون والتفاعلات"، مرجع سابق، ص 64.

الإستشارات والمقترحات في إطار ما سمي بالحل الثالث والحل الرابع والحل الخامس - سوف يتم الحديث عنها لاحقاً بالتفصيل - والتي فشلت على التوالي في إيجاد قواسم مشتركة للتقريب بين وجهات النظر والمصالح المتباعدة، وهو ما حدا بالمغرب إلى المبادرة بمسودة مشروع الحكم الذاتي كأرضية قابلة للتفاوض حول بنودها مع الأطراف المعنية إذا كانت لها رغبة حقيقية في الإنهاء الفعلي للنزاع.

الفرع الثاني: أهداف المبادرة المغربية للحكم الذاتي.

إن سياسة اللامركزية والجهوية أصبحت إحدى أهم الأسس التي تتميز بها الأنظمة المعاصرة بل إنها أضحت مكوناً رئيسياً إستطاعت من خلاله وبواسطته العديد من الدول تجاوز مشاكلها السياسية الإقتصادية والثقافية والتنموية، وهو ما حتم على السلطات ببلادنا الإقدام على خطوة متقدمة وأكثر جرأة لكنها محسوبة العواقب لاسيما إذا كانت هذه الخطوة ستساعد على حل نزاع مفتعل عمر طويلا وأنهك الدولة المغربية وحكم عليها بتوجيه جزء من مواردها وثرواتها نحو أهداف غير تنموية، كما أن النزاع جعل مستحيلاً تفعيل خيار الإتحاد المغاربي وصعب أي تقارب بين أعضائه.

إن خيار الجهوية السياسية أصبح من المقومات الأساسية للحفاظ على وحدة الدولة العصرية من خلال اعترافها بذاتية المجتمعات المحلية التي قد تكون أقليات سياسية اجتماعية أو عرقية في إطار التضامن والإنسجام الوطنيين لهذا نجد الدول التي عانت من المركزية الشديدة في التسيير والحكم هي التي تبنت أرقى أشكال الجهوية كإسبانيا وإيطاليا وألمانيا.³⁴⁶

إلا أن درجة الأخذ بهذا النظام تختلف من دولة لأخرى تبعا لخصوصيات كل بلد لأن الظواهر السياسية تمتاز بالخصوصية، وبناء على ما سبق سنحاول توضيح مفهوم الحكم الذاتي (الفقرة الأولى) وأهميته في دعم والحفاظ على الوحدة الوطنية (الفقرة الثانية).

³⁴⁶ - محمد بوبوش: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 52 الطبعة الأولى 2006.

الفقرة الأولى: مفهوم الحكم الذاتي.

ترجع جذور كلمتي الحكم الذاتي إلى عهود بعيدة وبالذات إلى الفترة الإغريقية لأن المصطلح العربي "الحكم الذاتي" هو ترجمة للفظة الإغريقية « avcorvouia » التي تعني بالإنجليزية « Seff Governamant » أي الإستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي.

وقد أكد الباحث محمد الهماوندي في كتابة الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية هذا الطرح من خلال موسوعة تريكاني الإيطالية « Enciclopedia treccani » التي أرجعت لفظ « Autonomia » إلى أصله الإغريقي « auto » يعني ذات و « Nomia » تعني القانون، وفي معناه العام هو القدرة على سن القوانين للذات أي أن يحكم الإنسان نفسه بنفسه.

ويذهب الفقيه كرهيرو أن الحكم الذاتي لكي يتحقق لابد أن تتوفر له عدة شروط:³⁴⁷

1- أولها أن يكون لكل قومية الحق أن تعلن عن وجودها، وبمجرد إعلانها تنال أتماتيكيا حق التمتع بالحكم الذاتي ولا يترك هذا الخيار لموافقة الدولة أو الاتحاد الفيدرالي وهذا ما سماه بحق إعلان الذات « Auto Affirmation » .

2- ثانيا أن يكون لكل قومية حق تحديد الذات ولاسيما تحديد مساحة أو رقعة أرضها التي تعيش عليها بعيدا عن تدخل السلطة المركزية للدولة في عملية التحديد « Auto définition »

3- والشرط الثالث لكرهيرو هو حق تنظيم الذات « Auto Organisation » الذي يتيح للقومية التي ستمتع بالحكم الذاتي أن تضع بنفسها وبكامل حريتها نظامها القانوني وذلك عن طريق انتخابات حرة لمجلس تأسيسي يضع لها دستورها الإقليمي في نطاق الدستور المركزي ووحدة الدولة.

4- الشرط الرابع هو الممارسة الفعلية واليومية لقانونه « Auto Gestion » أي التدبير اليومي للشؤون المحلية في نطاق القانون الإقليمي.

³⁴⁷- باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 183.

ومن خلال هذه الشروط يظهر أن هذا الفقيه وسع كثيرا في حقوق القوميات والأقليات على حساب الإرادة العامة للدولة أو الأمة خاصة من خلال الشرطين الأولين، فحق إعلان الذات يجب أن يتم بتنسيق وتوافق مع إرادة الدولة حفاظا على كيان ووحدة وسيادة هذه الأخيرة وأن لا يقتصر على رغبة القومية فقط لأن هذا من شأنه تهديد وحدة العديد من الدول وخلق كيانات مصطنعة لا تتوفر على مقومات الوجود الحقيقي.

وحق تحديد الذات (المساحة أو الرقعة الجغرافية) كذلك لا ينبغي أن يتم بشكل أحادي لأن من شأن ذلك أن يخلق نزاعات قد تصبح مسلحة بين قوميات متجاورة، أو بين هذه الأخيرة والدولة المركزية بالنظر لحساسية هذا التحديد لذا يجب أن يتم الأمر بشكل تشاركي في إطار ضوابط تاريخية قادرة على أن تحسم الأمر بشكل يرضي الجميع.

لكن التحولات التي شهدتها العالم بعد الحرب العالمية الأولى وتأسيس عصبة الأمم وتبنيها لنظام حماية الأقليات ونظام الإنتداب جعلت مفهوم الحكم الذاتي يعرف تطورا أساسيا، فقد تمكنت الدول الاستعمارية من إيجاد صيغة قانونية لاستمرار هيمنتها الإستعمارية وذلك عن طريق تطبيقها لنظام الحكم الذاتي في بعض مستعمراتها، وقد أدى التطور الذي شهده مفهوم الحكم الذاتي إلى خروجه من نطاقه الضيق "كعلاقة داخلية" إلى المجال الدولي واكتسابه بعد ذلك بعدا قانونيا من خلال الفصل الحادي عشر لميثاق الأمم المتحدة الذي أشار في المادتين 73 و 76 إلى مفهوم الحكم الذاتي وإلتزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الذين يطلعون بإدارة أقاليم لم تتل استقلالها بالعمل أولا على كفالة تقدم هذه الشعوب وثانيا إنماء الحكم الذاتي بها، إننا نعتقد أن ميثاق الأمم المتحدة من خلال المادة 73 حاول الشرعنة لاستمرار الأوضاع الإستعمارية للدول المؤسسة للأمم المتحدة والمنتصرة في الحرب العالمية الثانية، لذلك قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1946 بتشكيل لجنة الإعلام عن الأقاليم غير المحكومة ذاتيا وشغل تعريف هذه الأقاليم حيزا كبيرا من المناقشات وذلك في ضوء المادتين 73 و 76 من الميثاق و شاركت في هذه المناقشات دول عديدة في مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، فرنسا، مصر، الهند والفلبين وغيرها، وأفضت هذه المناقشات إلى تبني عدد من المعايير العامة التي لا بد من توافرها في الإقليم، حتى يمكن انطباق صفة الحكم الذاتي عليه وهي:

- ضرورة توفر سلطة تشريعية في الإقليم تتولى سن القوانين ويتم انتخابها بحرية في إطار عملية ديمقراطية تتوافق مع القوانين وتجعلها موضع اتفاق السكان.
- سلطة تنفيذية تحظى بموافقة الشعب.
- سلطة قضائية يnaud بها تطبيق القانون والإشراف على القضاء .

كما تضمنت هذه المعايير ضرورة التأكد من مشاركة السكان في اختيار حكومة الإقليم من دون أية ضغوطات خارجية سواء مباشرة أو غير مباشرة أو عن طريق أقليات مرتبطة بقوى خارجية وأن تتوفر درجة من الإستقلال الذاتي على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي.³⁴⁸

وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في توصيتها عدد 1514 الصادرة في دجنبر 1960 بأن الإستعمار عوض أن يساهم في تطوير الشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتي يقف حجرة عثرة في طريق نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، ووضحت التوصية عدد 2625 بتاريخ 24 أكتوبر 1970 أن الإقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي بمقتضى الميثاق والمتوفر على مركز "منفصل" ومتميز عن إقليم الدولة القائمة بإدارته، يجب أن يظل هذا المركز قائماً حتى يتمكن الإقليم من تقريره لمصيره وفقاً لمبادئ الميثاق ومقاصده.

كما أشارت بعض المواثيق الجهوية إلى مفهوم الحكم الذاتي، فقد عرفت المادة الثالثة من الميثاق الأوروبي الحكم الذاتي بأنه قدرة وحق الوحدات المحلية والإقليمية على تنظيم وإدارة جانب كبير من الشؤون العامة تحت مسؤوليتها في إطار القانون وأن هذا الحق يمارس عن طريق مجالس أو جمعيات مشكلة من أعضاء منتخبين في اقتراع حر وسري يتميز بالمساواة، سواء أكان مباشراً أو عاماً، ولهذه الجمعيات والمجالس أن تمتلك أجهزة تنفيذية مسؤولة تجاهه.³⁴⁹

³⁴⁸ - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 186 – 187.

³⁴⁹ - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، نفس المرجع ، ص 186.

إن المقصود بهذا المفهوم في إطار القانون العام الداخلي ذلك النظام القانوني والسياسي المرتكز على قواعد القانون الدستوري وبتعبير آخر هو نظام لا مركزي، مبني على أساس الإعراف لإقليم مميز قومياً أو عرقياً داخل الدولة بالإستقلال الذاتي في إدارة شؤونه تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولهذا فهو في نطاق القانون الداخلي أسلوب للحكم والإدارة في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

وعلى هذا الأساس يؤكد العديد من الباحثين أن الهدف من اعتماد الحكم الذاتي وتطبيقه من طرف دولة معينة هو التوفيق بين الميولات الوحدوية والتيارات الإستقلالية المتصارعة داخل منطقة معينة للحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها.

الفقرة الثانية: أهمية الحكم الذاتي في دعم الوحدة الوطنية.

ارتبطت راهنية الحكم الذاتي في التجارب الدستورية المقارنة بإنتاج المشروعية السياسية على توافقات بين السلطة المركزية والأقاليم ذات الهوية الخصوصية، لامتناس النزعة الإستقلالية للمجالات المتميزة وبناء حدود وطنية ذات طبيعة قومية تضمن استمرارية الهوية والأمة المكونة للمجال الترابي.³⁵⁰

وعلى هذا الأساس يؤكد العديد من الباحثين أن الهدف من اعتماد الحكم الذاتي وتطبيقه من طرف دولة معينة هو التوفيق بين الميولات الوحدوية والتيارات الإستقلالية المتصارعة داخل تلك الدول، وهو ما وصل إليه الباحث الإيطالي بلازولي Pallazoli عندما أكد أن الحكم الذاتي صيغة متناقضة في جوهرها، إذ تنطوي على قدر من العناصر والهياكل الوحدوية التي تحاول البقاء، وتلك التي تعمل لإقامة النظام القانوني المستقل للإقليم المميز،³⁵¹ فالحكم الذاتي بناءً على هذا المنطق يمثل إرادتين مختلفتين تتعايشان وتتوافقان داخل رقعة ترابية معينة.

³⁵⁰ - الدكتور محمد الغالي: "المبادرة المغربية بشأن تحويل إقليم الصحراء حكماً ذاتياً على ضوء أهم التجارب الدولية المقارنة" سلسلة للامركزية و الإدارة المحلية، الطبعة الأولى مطبعة طوب بريس الرباط ، فبراير 2010 ، ص 154.

³⁵¹ - pallazoli (C) « Les régions italiennes contribution a l'étude de la décentralisation politique » Paris 1996 P559.

إن اختلاف المقومات الثقافية والاجتماعية والعادات والتقاليد للسكان داخل الدولة نفسها لا يقضي بخضوع الأقلية للأغلبية، وإنما الإعراف لهذه المقومات والكيانات الاجتماعية التي تتميز عن باقي الكيانات الأخرى والتي لها ثقافتها وهويتها الخاصة بها بحقوقها السياسية والاجتماعية مثل حقها في تدبير شؤونها بنفسها والإنصهار في كيان يوحد بين مقوماتها.³⁵²

فالعديد من الدول لم تعد فيها الجهوية ضرورة اقتصادية وإدارية فقط، إذ أمام تراكم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي وصلت إلى الحد الذي أصبحت فيه الدولة المركزية عاجزة وحدها على إيجاد الحلول اللازمة لحلها، فقد تبنت نوع جديد من الجهوية تمنح بفضلها للوحدات الترابية التحتية هامشا أوسع في التسيير الذاتي والتخلص من المركزية الضيقة كما أنه بفضلها ستمكن العديد من الدول – من بينها المغرب – من إيجاد حل لمشاكلها الترابية وتكريس كل جهودها من أجل تدعيم التنمية المحلية في إطار اللحمة والوحدة الترابية، وبلادنا بهذه الخطوة فهي تقتفي أثر بلدان مجاورة وتسير على هذي تجاربها المتطورة في هذا الشأن لاسيما إسبانيا التي استطاعت بفضل الجهوية السياسية تصحيح الكثير من الاختلالات بين شمالها وجنوبها وتنويم العديد من النزاعات الانفصالية المعتملة داخل ترابها، فالجهوية السياسية بإسبانيا هي نتاج صراع تاريخي بين دعاة الانفصال المؤسّس على شرعية الإعراف بالخصوصيات القومية والثقافية وأنصار الوحدة المنتصرين للبعد الشمولي، خصوصا وأن الجذور التاريخية لإسبانيا عرفت مراحل مختلفة فرغم غلبة مَدَد المركزية الشديدة في التاريخ المعاصر لإسبانيا فإنه تخللته مراحل ميزها نهج لا مركزي واضح كان انعكاسا لتجارب "ديموقراطية وقتية" ستكون فيما بعد النواة الصلبة لدستور 1978 الذي وفق بين أطروحتين رئيسيتين: أطروحة اليمين المحافظ المتشدد المنتصر للوحدة، والتيار الراديكالي الداعي إلى الانفصال، وذلك من خلال التنازل والتوافق حول الحلول التي تقدمت بها كافة أطراف الأحزاب السياسية الممثلة في اللجن التأسيسية المنتخبة لإعداد الدستور، حيث استطاع معدوه تجاوز كافة المشاكل السابقة المطروحة التي كانت دائما سببا في تفجير الأوضاع كطبيعة النظام جمهوري أم ملكي،

³⁵² - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة بالمغرب نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق ص 196.

نوعية العلاقات بين الكنيسة والدولة، شكل النظام الانتخابي وحدود الحريات... لكن يبقى الإتفاق الأصعب الذي كاد أن ينسف التوافق الدستوري هو حدود التنظيم الترابي للدولة والحكم الذاتي، فإذا كان هناك إجماع حول رفض النموذج المركزي فإنه بالمقابل كان هناك تفاوت حول النظرة التي ينبغي أن تكون عليها التركيبة الجديدة للدولة الإسبانية وكيف ستندمج فيها مختلف القوميات والمجموعات التي تشكلها وبأية طريقة، لكن وبواسطة المرونة والحوار وتقريب الآراء بين مكونات المشهد السياسي أمكن للإسبان التوافق حول نظام الحكم الذاتي الذي ترجمه دستور 1978 وحافظ على وحدة المملكة الإسبانية.

أما في المغرب فقد أصبح خيار الجهوية السياسية يمثل صيغة سياسية ملائمة وحلا مناسباً يصون الحقوق الثابتة للمغرب ويحفظ خصوصية المنطقة ويفتح آفاق رحبة للبناء الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والتساكن المبني على التضامن الوطني، كما أن هذا الحل يعد السبيل الوحيد الذي يسمح بالخروج من النفق الذي وضعته جملة من الأخطاء التاريخية التي استغلتها الجزائر لدعم النزعة الانفصالية التي تشخصت في حركة البوليساريو، فإرساء جهوية موسعة بالصحراء يمثل الحل الأمثل الواعي لأن الجهوية أثبتت جدارتها في بلدان كثيرة كإيطاليا وإسبانيا*.. فلا الخيار يتعلق بصيغة الاندماج الكلي التي كان يدعو إليها المغرب عبر "الإستفتاء التأكيدي" ولا بصيغة الإستقلال التام الذي تشبثت بها جبهة البوليساريو انطلاقاً من مبدأ تقرير المصير، وإنما هو صيغة وسطية توفيقية تنظر إلى منطق الأشياء على أرض الواقع والمبني على السيادة والوحدة الترابية للمملكة ومنح سكان الأقاليم الصحراوية صلاحيات واختصاصات واسعة لتدبير شؤونهم المحلية.³⁵³

فالحكم الذاتي في بعده السياسي يهدف إلى خلق حركية دينامية لدى المواطن الصحراوي لتساعده على ممارسة اختياراته وبلورة تصورات له لأسلوب تدبير شأنه المحلي من جهة، وتقوية ودعم دور النخب المحلية في صناعة القرار السياسي من جهة ثانية، سيما والمنطقة

*- كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

³⁵³- عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 403-404.

تزرخر بطاقات هائلة تحمل بين جنباتها الكثير مما يمكن أن تعطي لجهتها وتسهم بمواهبها في الدفع بأشكال التنمية المندمجة خطوات إلى الأمام،³⁵⁴ وهو ما يمكن أن يشكل بديلا أو وسيلة لإقناع بعض الفئات القليلة المغرر بها.

المطلب الثاني: أسباب تبني مشروع الحكم الذاتي.

دخلت قضية الصحراء ضمن لائحة المشاكل العويصة والمعقدة التي تواجه الأمم المتحدة، فقد عرف مخطط التسوية الأممي تأجيلات فيما يخص تنظيم الإستفتاء، فرضها البطء في عملية تحديد الهوية بسبب العراقيل التي فرضها الطرف الآخر نتيجة اقتناعه بأن نوعية المقبولين للتصويت ستحدد نتيجة الإستفتاء، وقد أدرك جميع المتتبعين استحالة تنظيم الإستفتاء وهذا ما استوعبته الدول الأوربية والولايات المتحدة الشيء الذي جعل الأمين العام للأمم المتحدة يدعو في أكثر من مناسبة مبعوثه الخاص إلى استكشاف سبل ووسائل التوصل إلى حل سريع ودائم ومتفق عليه للنزاع القائم، فعرفت المرحلة مجموعة من المقترحات استهدفت أغلبها معالجة مشكلة الصحراء ضمن منظور خاص ولتحقيق أهداف سياسية وإقليمية استراتيجية متباينة، لكن الواقع الملموس قد بين فشل تلك المحاولات لسبب بسيط وغير وجيه من الناحية السياسية هو الأفق السياسي الذي تحكم في تلك المحاولات، والذي لم يأخذ بعين الاعتبار قضية الصحراء في شموليتها وفي أبعادها السياسية والإنسانية والقومية ضمن نظرة للمستقبل الوحدوي لمنطقة المغرب العربي الكبير.³⁵⁵

فبادر المغرب إلى تقديم مقترح واقعي وذو مصداقية رغبة منه في إنهاء هذا المشكل وإيجاد حل دائم ونهائي يراعي سيادته ووحدة أراضيه وفقا لمبادئ الديمقراطية واللامركزية،³⁵⁶ وفي سياق توجه الموقف الدولي نحو اعتماد خيار الحل السياسي التفاوضي التوافقي للنزاع الذي يأخذ خصوصية التطور التاريخي لقضية الصحراء التي

³⁵⁴ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق ص 198-199.

³⁵⁵ - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 259.

³⁵⁶ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 341.

عرفت تراكمات داخلية عديدة (الفرع الأول) كما يأتي في سياق جهود التفاعل والتعاون اللذين يبذلهما المغرب مع الأمم المتحدة في سبيل التسوية النهائية لهذا الملف داخل إطار المبادرة المغربية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدوافع الداخلية.

إن تقديم البيعة من طرف سكان الصحراء للسلطان المغربي لا تعني سوى شيئاً واحداً وهو اندماجهم المباشر ضمن المجال الترابي المغربي، وأن الصحراء الغربية جزء لا يتجزأ من المملكة المغربية وإذا كانت البيعة تجسد إحدى ملامح الهوية السياسية في المغرب فإنها تعطي للسلطان حق ممارسة الشؤون اليومية السياسية والإدارية للدولة المغربية إما مباشرة بنفسه أو عبر جهاز مخزني، وتعد المعاهدات التي يبرمها السلطان إحدى هذه الممارسات الدالة على الاعتراف الدولي بسيادته على المناطق الخاضعة لنفوذه، حيث إن إبرامها ينبثق عن عقد البيعة الذي يخول له هذا الحق،³⁵⁷ فالإمام أو الخليفة هو اللسان الناطق باسم جماعة المؤمنين والمجسد للسلطة السياسية تجاه الأجانب، والمغرب وإن كان جزء من دار الإسلام فإنه بعد تشكل هويته التي استلهم عناصرها أساساً من الدين الإسلامي ومما توارثه من تقاليد وعادات الأجداد سار في البحث عن ذاته والإنفراد بخصوصياته، وتطوير أساليب حياته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ساعدته في مواجهة المشاكل التي اعترضت سبيله خصوصاً الأطماع الخارجية التي كانت دائماً تتربص به وبمجاله الذي سيتعرض لعملية التجزئ من طرف القوى الإستعمارية التي تكالبت عليه، هذه الأخيرة وعند استشعار نهاية تواجدتها على أرض المغرب عمدت إلى محاولة خلق كيان مصطنع ينهي الوحدة الترابية التي جمعت عبر التاريخ شمال المملكة بجنوبها،³⁵⁸ لكن ومراعاة لخصوصية المنطقة (الفقرة الأولى) وحادثة إلحاقها بالوطن الأم ومحاولة تجاوز سلبات التدبير المركزي (الفقرة الثانية) تقدم المغرب بمقترح للحكم الذاتي كمعطى يمكن أن يساهم في الإنهاء الفعلي للنزاع.

³⁵⁷ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 409.

³⁵⁸ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية، نحو اعتماد جهوية سياسية"، نفس المرجع، ص 405.

الفقرة الأولى: خصوصيات منطقة الصحراء.

تتميز الأقاليم الجنوبية عن غيرها من أقاليم المملكة بالبنية الاجتماعية ذات البناء القبلي، حيث أن القبيلة تعتبر بمثابة الإطار والمحدد للفرد داخلها وتمثل نوع من التوافق والإنسجام السياسي، ومع ذلك فإن البنية القبلية لهذه الأقاليم عرفت على مراحل تاريخ تشكلها نوع من التلاقح والإختلاط مع مختلف مناطق المملكة فهذه الأقاليم تحتضن خليط من العناصر البشرية، بعضها يمتد بعيدا في تاريخها القديم مثل قبائل صنهاجة المرابطية، وبعضها يرتبط بانتشار الإسلام في ربوعها، مثل القبائل التي تنحدر من الأنصار أو من بطون قريش المختلفة من فهريين وبكريين وهاشميين أو القبائل التي نزحت إليها مع الهجرات الحساسة أواخر القرن الثامن الهجري.³⁵⁹

وتتشترك هذه المناطق في خصوصية ثقافية قائمة على اللهجة الحسانية المستعملة في الأقاليم الجنوبية المغربية وموريتانيا وهي اللهجة المشتركة لقبائل تعيش على رقعة جغرافية كبيرة تتمد من واد نون في الجنوب المغربي حتى حدود السنغال وموريتانيا وتشترك هذه المناطق في نوعية الملابس التي يرتدونها والمتمثلة في "الملحفة" بالنسبة للمرأة و"الدرعة" بالنسبة للرجل بالضبط كما هو الحال بالنسبة لموريتانيا، وأن هذا التطابق يصل أيضا إلى طرق العيش والعادات اليومية كالطقوس المتميزة في تحضير الشاي والإعتماد على لحم ولبن الإبل وكذا الأرز كمنتجات مهمة لمعيشة أهل الصحراء، ويطال هذا التطابق أيضا العادات والتقاليد المدرجة في مراسيم الزواج وما يتطلبه من شروط تختلف عن غيرها من الدول العربية الأخرى وحتى المجاورة منها كالجائر،³⁶⁰ ومن الناحية الجغرافية تعد قساوة الوسط الطبيعي أحد أهم المميزات الرئيسية لهذه المنطقة التي تعرف نقص حاد في التساقطات المطرية (أقل من 50 ملمتر في السنة) وارتفاع درجة الحرارة.

وعلى الرغم من هذه الخصوصية الجغرافية، فإن منطقة الصحراء تتميز بغنى مواردها الاقتصادية والمتمثلة في الثروة الحيوانية والمعادن، حيث تتوفر على مخزون هام من

³⁵⁹ - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 199-200.

³⁶⁰ - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، نفس المرجع، ص 267.

المعادن المختلفة، وطبيعتها الصحراوية الخلابة تجعلها قبلة للسياح سواء المغاربة أو الأجانب.³⁶¹

إن الإعراف للصحراويين بخيار الحكم الذاتي داخل سيادة الدولة المغربية يرتبط بشكل كبير بخصوصية الأقاليم الصحراوية التي تمتعت تاريخياً بهوية متميزة ثقافياً ولغوياً... وازدياد الوعي بأحقية التجمعات البشرية النوعية بالتعبير عن ذاتها، كما أن التنوع الثقافي لهذه التجمعات واختلاف واقعها التاريخي وتطور الدولة الحديثة وفلسفة الحقوق المدنية يدعوان إلى إقامة آليات إدارية كفيلة بإحداث التوازن بينها داخل الفضاء الوطني.³⁶²

وإذا كانت الهوية والتعدد الثقافي بالمغرب أساساً لوحدة المجتمع المغربي، فلا خوف من أن تكون الجهورية السياسية – الحكم الذاتي – أساساً لوحدة الدولة المغربية وقوتها ومناعتها اتجاه المحاولات المعادية للوحدة الترابية للمملكة، لكن هذا الدور السياسي للجهة لا يكتمل إلا باستقلالها في تسيير الشأن العام الجهوي وارتباطها بالدولة المركزية عبر مؤسساتها السياسية والاقتصادية والإدارية، هذا يعني أن جهة الحكم الذاتي إطار سياسي ومجال اقتصادي كما هي فضاء ثقافي متميز يفرز خصوصية اجتماعية.

لاشك أننا أمام معادلة تتكون من ثلاثة عناصر مرتبطة ومؤسسة لوحدة الدولة وسيادتها هذه العناصر هي الدولة، جهة الحكم الذاتي والجماعات المحلية الأخرى التي أصبحت في وقتنا الراهن قابلة للتعايش والتأطير للوحدة والاستقرار كما هي أساس احترام الاختلاف وضمان لتسيير الشأن العام المحلي بمستويات إنتاجية ومردودية سياسية تفوق بديلها من نموذج الدولة المركزية التقليدية.³⁶³

كما أن هذا الحل ليس بغريب على المغرب ولا على المغاربة فالمجال المجتمعي التقليدي المغربي أفرز واقعا تاريخيا تميزت به الإمبراطورية الشريفة يتمثل في الواقع القبلي الذي

³⁶¹ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 267.

³⁶² - عبد الحميد البجوقي: "الحكم الذاتي و دولة الجهات في المغرب"، مجلة وجهة نظر العدد 28 مطبعة النجاح الجديدة ربيع 2006 ص 16.

³⁶³ - عبد الحميد البجوقي: "الحكم الذاتي و دولة الجهات في المغرب"، مجلة وجهة نظر، نفس المرجع، ص 14-15.

يعتبر فضاءاً متميزاً بمكوناته البشرية المتنافرة، وبنياته الاقتصادية والتنظيمية المستقلة وبروابطه الثقافية والفكرية واللغوية المشتركة فالقبائل المغربية لم تكن فقط وحدات اقتصادية واجتماعية منغلقة بل كانت أيضاً عبارة عن وحدات تدافع عن مصالحها وكيوناتها وهويتها القبلية، بل أكثر من ذلك أن القبيلة لعبت دوراً أساسياً في وصول عدد غير قليل من الدعوات إلى الحكم وترسيخها والحفاظ على كيانها، فحضورها أثبت فعاليتها في كل المشاريع السياسية المطروحة، فالمجموعات القبلية الكبرى وخاصة منها القبائل السائبة كما سبقت الإشارة إلى ذلك في القسم الأول كانت تمارس ما يشبه الحكم الذاتي بواسطة مجالسها الخاصة بها وطبقاً لأعرافها الخاصة في معزل عن السلطة المركزية وباعتراف تام بسلطة السلطان العصبوي أو الشريف الذي يجسد السيادة الجماعية باعتباره أمير المؤمنين رمز السلطة الروحية والأدبية وممثلاً للإسلام.

الفقرة الثانية: صعوبة التدبير المركزي لهذه القضية.

من نافلة القول أن الدبلوماسية المغربية في تدبيرها لملف الصحراء المغربية ارتكبت أخطاء فادحة استفاد منها أعداء الوحدة الترابية على مستوى التسويق لأطروحة الجمهورية المزعومة وحشد التأييد لها داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تأثرت في قراراتها في مرحلة معينة بتوازنات الحرب الباردة والإستقطابات الإقليمية والدولية.

ولعل أهم الأخطاء المشار إليها تتمثل في عدم استثمار عناصر عديدة كان من الممكن أن توظف لفائدة القضية الوطنية في المحافل الدولية والإقليمية فتحييد الموقف العربي من النزاع لم يخدم قط مصلحة المغرب لاسيما بعد تراجع الخطابات الثورية الاشتراكية على المستوى الرسمي كما على المستوى الشعبي.³⁶⁴ كما أن إقصاء النخب المحلية في الأقاليم الجنوبية من المناصب القريبة من تدبير المجال الترابي الصحراوي وتهميشها في مسالك تدبير ملف الصحراء سواء على المستوى الخارجي أو على المستوى الداخلي خلق نخبة صحراوية معزولة عن عمقها الشعبي وفسح المجال أمام بعض النزاعات الانفصالية التي

³⁶⁴ - أحمد بودراع: "ملف الصحراء المغربية في الأمم المتحدة، السيولة و المال"، مجلة وجهة نظر العدد 28 مطبعة النجاح الجديدة ربيع 2006 ص 35.

نشطت في استقطاب أوساط شبابية لم تجد أمامها نخبة صحراوية ذات مصداقية قادرة على التأطير الوجدوي³⁶⁵ بشكل مقنع وكافي، ومن ناحية أخرى ظل ملف الصحراء المغربية لسنوات طوال يدخل ضمن المجال المحفوظ لوزارة الداخلية التي أدارت الملف بنوع من السرية والتكتم في تغيب مطلق لمؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية بالدرجة الأولى، وقد أدت نتائج هذا التسيير والتدبير إلى موجة من الاحتجاجات تحاكم السياسات المتبعة التي لم تحقق غايات التنمية بشكل كافي ولم تستطع أن تدمج الإنسان الصحراوي، إن حالة الاحتجاج هذه والتي كانت مغلفة بالمطالب الاقتصادية والاجتماعية أصبح يمتد إليها أيضا السخط السياسي وتمس جميع الفئات الاجتماعية، هذه الصورة التي أصبحت تمر ليس فقط عبر القنوات الأجنبية والمواقع الإلكترونية لجبهة البوليساريو بل أيضا عبر الصحافة المستقلة التي مررت صورة غير مألوفة للمواطن المغربي المعتاد على الجماهير الصحراوية وهي ترفع الأعلام المغربية وصور المؤسسة الملكية.

إن سلوك الاحتجاج يبدو وكأنه يحاكم السياسة المركزية المتبعة في المنطقة ويعلن عن فشل الاختيارات القائمة ويبرز النتائج التي آلت إليها الأوضاع ضدا على خطاب يقدم المنطقة كمجال للرفاه الاجتماعي، وبقي موقف الدولة محكوما بمنطق ردود الأفعال وتكررت ذات الإجابات من قبيل: حملة للتوظيفات، تغيير على مستوى الولاية والعمال، إحداث وكالة تنمية الأقاليم الجنوبية في وقت تجاوز فيه الإحتجاج الخطاطتين الاقتصادية والاجتماعية وأصبح يعلن وبشكل واضح عن اختيارات سياسية محددة، فتغير الأوضاع والمطالب يبين عدم قدرة النخبة المشرفة على العملية على أداء وظيفة التأطير والغياب الكلي لبعض الأحزاب السياسية إن لم نقل كلها، هذا الفراغ على مستوى التمثيل والتأطير أدى إلى ميلاد رموز جديدة للإحتجاج برأسمال رمزي³⁶⁶ غدته متهاتات وسياقات متعددة.

لكن كل هذا لا يجب أن يحجب عنا الجهود التي بذلت والتي مكنت من تدارك المنطقة الجنوبية للتأخر الذي راكمته خلال فترة الإستعمار فالسياسات العمومية المتبعة لم تكن كلها

³⁶⁵ - باتي سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 195.

³⁶⁶ - محمد أتركين: "التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية و الوثيقة الدستورية"، مجلة وجهة نظر، العدد 28، مطبعة النجاح الجديدة ربيع 2006 ص 26.

فاشلة كما يروج لذلك البعض وخير مثال على ذلك ارتفاع مساهمة جهات الجنوب في الناتج الوطني بما نسبته 3,5% مع العلم أن نسبة سكانها لا تتجاوز 3% من مجموع الساكنة إضافة إلى ذلك ارتفع الناتج الداخلي الإجمالي للمنطقة الجنوبية ما بين سنتي 2004 و 2007 بنسبة 9,2% وهي وثيرة نمو أكثر اضرادا مقارنة بتطور الناتج الداخلي الإجمالي الحقيقي 24.000,00 درهم سنة 2007 في الوقت الذي لم يتجاوز فيه 20.000,00 درهم كمتوسط وطني بالإضافة إلى أن نسبة الارتباط بشبكة الماء والكهرباء والصرف الصحي والإتصالات بهذه المناطق تفوق المعدل الوطني، وهو ما لا يدع مجالا للشك بأن هذه المنطقة حققت تقدما ملموسا³⁶⁷ إلا أنها لا تزال تواجه تحديات متعددة من بينها التطور المحدود لمبادرات القطاع الخاص حيث يعتمد النمو الاقتصادي للجهة بالأساس على الإدارة العمومية وتشكل هذه التبعية عائقا بالنسبة للأقاليم الصحراوية التي تعرف نسبة بطالة مرتفعة وصلت إلى 13,7% في سنة 2009 مقابل 9,1% كمتوسط وطني.

وإذا كانت طبيعة منطقة الصحراء وحداثة إلتحاقها بالوطن الأم قد أثرت في عملية الاندماج الكامل لهذه الجهة في الوطن، فإن وضعية الملف والتجاذبات التي يعرفها بين القوى الدولية والإقليمية كان لها الدور الكبير في جعله يبقى عالقا داخل أروقة الأمم المتحدة.

الفرع الثاني: الدوافع الخارجية.

أصبح نزاع الصحراء المغربية من أعقد الملفات التي لازالت تراوح مكانها بالرغم من الرعاية الكثيفة التي أولتها له منظمة الأمم المتحدة من خلال العدد المهم من القرارات التي أصدرها مجلس الأمن ذات العلاقة بالموضوع والتي تجاوزت الثلاثين قرارا وعدد التوصيات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تجاوزت هي الأخرى الخمسين توصية الشيء الذي يؤشر على ما يشبه الفشل الذي منيت به المنظمة الدولية في إيجاد حل عادل لنزاع ناتج عن الحقبة الإستعمارية، لا زالت تتداخل بشأنه العديد من العوامل والمصالح المتأثرة بالأساس بالتحويلات والمتغيرات الدولية والإقليمية في ارتباطها بشبكة

³⁶⁷ - اللجنة الإستشارية للجبهة / دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية/ الكتاب الثالث: مرجع سابق، ص 31.

العلاقات الاقتصادية والجيوسياسية لدول المغرب العربي بالقوى الدولية ولاسيما منها الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وإسبانيا.³⁶⁸

يمكن القول أن الجهد الهائل الذي تبذله الأمم المتحدة في إطار سعيها لتحقيق الحل القانوني يصطدم بقوة التوازنات الدولية، وبمصالح الأطراف التي لم تستسغ لحد الآن حلا للمشاكل ضمن معادلة لا منتصر ولا منهزم التي تقوم على قبول الحل السياسي، بدل الإحتكام إلى الحل القانوني الذي يبدوا أنه استنفد كل مقوماته برفض الأطراف للمخططات والمقترحات المطروحة والإستمرار في تبادل الإتهامات بوضع العراقيل أمام خطة التسوية المقترحة من الأمم المتحدة (الفقرة الأولى) التي اقتنعت بصعوبة إمكانية التوصل إلى تسوية عبر الحل القانوني داعية الأطراف إلى التفاوض لأجل الإتفاق على حل سياسي توافقي متفاوض عليه (الفقرة الثانية) يضع حدا للنزاع ويفتح آفاقا جديدة لدول المنطقة في التكامل والنمو والتقدم.

الفقرة الأولى: فشل مخطط التسوية.

لقد عانت إدارة ملف الصحراء المغربية من طرف الأمم المتحدة من صعوبات كثيرة قبل التوصل إلى خطة تسوية تقوم على تنظيم استفتاء لسكان الإقليم لتقرير مصيرهم،³⁶⁹ حيث صدر في 19 أبريل 1991 القرار 690 الذي تضمن مصادقة مجلس الأمن الدولي على مشروع خطة السلام التي أنجزها الأمين العام للأمم المتحدة ووضع وفقها الترتيبات الدقيقة لتنظيم الإستفتاء، وإن اعتبر المخطط المذكور في حد ذاته إنجازا تاريخيا لمنظمة الأمم المتحدة بالنظر إلى المخاض العسير الذي سبقه نتيجة تناقض المواقف وتشبث الأطراف بوجهات نظر أقل ما يقال عنها أنها متباعدة جدا، نتيجة عدة عوامل أهمها تعقد عملية تحديد الهوية وكثرة الطعون التي زادت عن مئة وثلاثون ألف (130.000.00)

³⁶⁸ - د. أحمد بودراع: "نزاع الصحراء بين سيناريو الحكم الذاتي وخيار العودة إلى السلاح"، مجلة وجهة نظر، مرجع سابق ص 30.

³⁶⁹ - د. أحمد بودراع: "ملف الصحراء المغربية في الأمم المتحدة، السيرورة والمآل"، مجلة وجهة نظر، مرجع سابق، ص 32.

طعن ليبدأ التفكير داخل أروقة الأمم المتحدة في حل سياسي يتجاوز المأزق الذي وصلت إليه عملية التسجيل في لوائح تحديد الهوية الخاصة بالمشاركة في الإستفتاء.

لذلك منذ تعيين جيمس بيكر مبعوثاً للأمم المتحدة لنزاع الصحراء سنة 1997 شرع في التحرك في عواصم المنطقة من أجل استطلاع وجهة نظر ومواقف أطراف النزاع حول سبل تحريك العملية السلمية وعرض مقترحات لتجاوز الخلاف حول هوية بعض القبائل غير أن المحاولات الأممية باءت بالفشل نتيجة استمرار تصلب مواقف الأطراف فتوقفت خطة الإستفتاء الأممية في دجنبر 1999.

وأمام هذا الوضع شرعت الآلة الدبلوماسية الفرنسية والأمريكية في التحضير لمبادرة مشتركة تتضمن حلاً سياسياً* يقضي بمنح حكم ذاتي للصحراء ضمن السيادة المغربية لمدة خمس سنوات يتم بعدها تنظيم استفتاء وسط المقيمين** في تلك الأقاليم لتقرير الوضع النهائي.

لكن البوليساريو ومن وراءها الجزائر رفضت هذا الاقتراح مما جعل الجهود المبذولة لحل هذا النزاع تبوء بالفشل بسبب عدم تعاون الأطراف كما صرح بذلك الأمين العام الذي أعلن في 20 فبراير 2002 عن أربعة خيارات لحل المشكل في إطار ما سمي وقتها بالحل الرابع:

- تنظيم استفتاء في المنطقة دون اشتراط اتفاق الأطراف.
 - منح حكم ذاتي للصحراويين ضمن سيادة المغرب.
 - تقسيم الصحراء بين المغرب والبوليساريو.
 - انسحاب الأمم المتحدة والمراقبين الدوليين التابعين لها وترك النزاع لحاله.
- وتظهر الخيارات المطروحة أن الأمين العام استشعر صعوبة الموقف ويئس من إمكانية التوصل إلى حل في ظل الإشتراطات الحالية وأراد أن يضع مجلس الأمن والمجتمع الدولي

* - سمي بالحل الثالث لأنه جاء بعد الصراع العسكري الذي توقف ومحاولة إجراء الاستفتاء التي فشلت.

** - المقصود بالمقيمين الأشخاص الذين أمضوا سنة من الإقامة في الأقاليم الجنوبية قبل إجراء الاستفتاء.

أمام مسؤوليته في حسم النزاع باعتماد أحد الحلول الأربعة³⁷² والتي برز داخلها بالأساس خيار التقسيم الذي لعبت الجزائر دورا بارزا في الترويج له داخل أروقة الأمم المتحدة وقد رفض المغرب هذا الاقتراح الذي أيدته البوليساريو لوقوف الجزائر وراءه قصد الحصول على منفذ بحري على المحيط الأطلسي.

ونتيجة الوصول مرة ثانية إلى الباب المسدود تقدم جيمس بيكر سنة 2003 بخطة ثانية سميت بالحل الخامس تقوم على إجراء استفتاء لتقرير المصير الذي تشرف عليه الأمم المتحدة في مدة زمنية لا تقل عن أربعة (4) سنوات ولا تزيد عن خمسة (5) سنوات، يستفتى خلالها السكان الصحراويون حول ثلاث أمور:

- الإستقلال أو الاندماج في المغرب أو حكم ذاتي ويعتبر مؤهلا للمشاركة في الإستفتاء الأشخاص الذين يزيد عمرهم عن ثمانية عشر (18) سنة والمسجلون في قوائم مفوضية شؤون اللاجئين وكل من أقام بصفة مستمرة في الصحراء المغربية منذ 30 دجنبر 1999 المشار إليهم بشعب الصحراء الغربية غير أن هذه الخطة هي الأخرى لم يكتب لها النجاح ليستقيل المبعوث الشخصي للأمين العام للأمم المتحدة المكلف بشؤون الصحراء جيمس بيكر سنة 2004.

يتبين إذن أن قضية الصحراء ستظل بالرغم من هذه المقترحات بعيدة عن الحل النهائي وهي بقدر ما تقترب من التسوية إلا وتعود لتبتعد عنها من جديد بالنظر إلى عمق الخلافات بين الأطراف المعنية، فجبهة البوليساريو رغم تمسكها الشكلي بخطة التسوية التي تقوم على إجراء استفتاء في الصحراء، فإنها ستستمر في وضع العراقيل لاسيما في مرحلة تحديد الهوية التي يستحيل التوصل بشأنها إلى حل، لأن إجراء استفتاء غير مضمون النتائج بالنسبة لها سيؤدي حتما إلى اندحارها سياسيا وميدانيا وخروجها من النزاع خاوية الوفاض لذلك ستستمر في المناورات المعادية للوحدة الترابية مدعومة من طرف الجزائر كقاعدة دبلوماسية أمامية وخلفية لها في نفس الوقت، وقد أدرك جل ممثلي الأمين العام للأمم

³⁷² محمد أتركين: "التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية والوثيقة الدستورية"، مجلة وجهة نظر، مرجع سابق ص 28.

المتحدة الذين تكلفوا بملف الصحراء هذه الحقيقة فجيئس بيكر من خلال تجربته مع الملف حرص قبل تقديم استقالته على الاجتماع بكل من محمد بنونة سفير المغرب الدائم في الأمم المتحدة وعبد الله باعلي المندوب الجزائري في المنطقة،³⁷³ وهو ما يعني أن الصراع هو أساسا بين المغرب والجزائر وليس مع البوليساريو، ولعل ما يدور فيه النزاع من حلقات مفرغة حدا بالأمم المتحدة إلى الانضمام إلى المحور الداعي إلى الحوار والوساطة بين الأطراف لاستشراف سبل حل سياسي يمكن من وضع حد للمأزق الذي وصل إليه الملف.

الفقرة الثانية: محاولة إيجاد حل يرضى الجميع.

بعدما أدرك الكل استحالة إجراء الإستفتاء وعدم الاتفاق على المقترحات التي تلت ذلك لحل مشكل الصحراء الذي عمر أزيد من ثلاثة عقود، واستوعبت منظمة الأمم المتحدة وكذا الولايات المتحدة والدول الغربية وصول قضية الصحراء إلى النفق المسدود، أضحي البحث عن حل آخر أكثر إلحاحا، وهو ما دفع بالأمين العام السابق كوفي عنان إلى دعوة الأطراف إلى استكشاف سبل ووسائل التوصل إلى حل سريع دائم ومتفق عليه،³⁷⁴ وفعلا استجاب المغرب للنداء الصادر عن المجموعة الدولية، حيث قام بإعداد مشروع للحكم الذاتي واضعا بهذه المبادرة الكرة في ملعب الطرف الآخر لاسيما وكما نعلم أن هذا الأخير المدعوم من طرف دولة الجزائر استطاع فرض هذه الجهوية الموسعة ضمن مخطط أممي، بحيث كان عدم تقديم هذا المشروع سيظهر بلادنا وكأنها هي من يعرقل الحل النهائي لهذا الملف وهو ما تسعى إليه الجزائر دائما لذلك حدد المغرب موقفه في ضوء معنى الحل السياسي الذي يقدم دائما على أنه حل وسط يتمثل في الحكم الذاتي ضمن إطار السيادة المغربية، وبالتالي ينتظر أن يسير السكان شؤونهم المحلية الخاصة مع الضمانات الكافية وبدون إخلال بالامتيازات السيادية للمملكة المغربية وسيادتها الإقليمية.³⁷⁵

³⁷³ - إسماعيل أندور: "السياسة الجهوية ورهان الحكم الذاتي بالمغرب في ظل التجارب المقارنة"، مرجع سابق، ص 73.

³⁷⁴ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 401.

³⁷⁵ - إسماعيل أندور: "السياسة الجهوية ورهان الحكم الذاتي بالمغرب في ظل التجارب المقارنة"، نفس المرجع، ص

ونظرا لحساسية هذه المنطقة وحداثة إلحاقها بالوطن الأم بعد تأخر خروجها من نير الإستعمار وتجنباً لكل النزاعات والأفكار المغلوطة أو الأجندات المرتبطة بمصالح خارجية، جاء مشروع الحكم الذاتي كحل وسط يتجاوز منطق الانفصال وكذلك منطق الإدماج البسيط ويفتح أفقا مهمة أمام الأقاليم الجنوبية ذات الخصوصية المتميزة وبمنحها من الناحية النظرية استقلالية جهوية بصلاحيات واسعة في المجال التشريعي والتنفيذي.

وفي هذا الإطار يمكن اعتبار الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثلاثين لانطلاق المسيرة الخضراء محطة بارزة في ملف الصحراء حيث أعلن جلالته بصفة رسمية اقتراح الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية كمشروع واقعي يضمن لسكانها تدبير شؤونهم الجهوية في نطاق سيادة المملكة ووحدة أراضيها.

إن الحكم الذاتي هو الحل السياسي التوافقي العادل والنهائي لقضية الصحراء لأنه يقوم على قاعدة لا غالب ولا مغلوب أي أن المنتصر لا يأخذ كل شيء وأن الخاسر لا يخسر كل شيء لأن هذا الحل هو السبيل الوحيد الذي يسمح بالخروج من النفق الذي وضعته جملة من الأخطاء التاريخية التي استغلتها الجزائر لدعم النزعة الانفصالية التي تشخصت في حركة البوليساريو، كما يبدو أن هذا الحل هو الذي يصون الحقوق الثابتة للمغرب ويحفظ خصوصيات المنطقة ويفتح أفقا رحبة للبناء الاقتصادي والاجتماعي والتساكن المبني على التضامن الوطني.³⁷⁶

وقد أثبت التجارب العالمية أن الحكم الذاتي هو نوع من أنواع تقرير المصير والإستفتاء لا يعني بالضرورة الانفصال وإنما يعني كذلك الانضمام إلى "الدولة الأم" وهناك تجربة استفتاء حول "كيبك" لسنة 1996 عندما قرر الكيبكيون البقاء ضمن كندا موحدة وليس الانفصال لتكوين دولة جديدة، أو حالات أخرى التي وجدت في الحكم الذاتي نوعا من تقرير المصير وآخرها "أتشيه" باندونيسيا عندما قبل المسلحون بالحكم الذاتي والتخلي عن الانفصال الذي نادوا به لعشرات السنين.³⁷⁷

³⁷⁶ - محمد أتركين: "التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية والوثيقة الدستورية"، مجلة وجهة نظر، مرجع سابق ص 29.

³⁷⁷ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 199.

المبحث الثاني: مميزات وخصوصيات المبادرة المغربية.

إن الحكم الذاتي في الأدبيات السياسية يعد أرقى أشكال التعبير عن تطور النظام الديمقراطي في الدول الحديثة لأنه يعطي مجالا أوسع لسكان جهة من الجهات لممارسة شؤونهم المحلية وفق خصوصيتهم الثقافية والإثنية واللغوية والدينية والجغرافية، وهو بالتالي يندرج في سياق تطور العلاقة ما بين الدولة المركزية والإثنيات العرقية والثقافية المتواجدة داخلها والتي يتعين عليها استثماره من أجل تثبيت دعائم السلم الاجتماعي والحفاظ على خصوصية كل جهة ومقوماتها وتقاليدها وعاداتها بما يحفظ شخصيتها الذاتية وهويتها الثقافية ونمط عيشها.³⁷⁸

والمقترح المغربي لم يخرج عن هذا السياق أو الإطار إذ جاء ليشمل أمرين أساسيين التدبير الترابي والحل السياسي واضعا جهة الصحراء في مقدمة الإصلاح الجهوي، لكن هذه المبادرة هي ككل أنظمة الحكم الذاتي هي في المبدأ استجابة لحاجيات وضعية معينة أو نتيجة مفاوضات بين الدولة والأقليات من أجل تدبير حالة لها خصوصياتها، كذلك هي تجسيد لعلاقات القوة المتواجدة في وقت معين بين أطراف النزاع.

لذلك ارتبط إعداد المبادرة المغربية بالتفكير في النموذج الأقرب للتطبيق من النماذج المقارنة، إذ كان تأثير النموذج الإسباني* مهيمنا على تفكير بعض الساسة المغاربة بحكم أن هذه التجربة قد تنسجم والواقع المغربي، لكن مهما كان تأثير التجارب العالمية على التجربة المغربية فهي لا تخلو من خصوصياتها وشروط وجودها القائمة على أرض الواقع، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال فهم هذه المقاربة كدعوة إلى تقليد تجربة بعينها سواء التجربة الإسبانية القائمة على الجهات المستقلة أو غيرها من النماذج الناجحة، إن المغرب ليس ملزما بتقليد تجارب دول الحماية لكننا بالضرورة نخضع لتأثيرات هذه التجارب، بل نضطر للتعامل معها أحيانا ببعض الصعوبات الناجمة عن البرتوكول الذي تفرضه العلاقات

³⁷⁸ - عبد العزيز أشرف: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص

* - كما سبقت الإشارة إلى ذلك في بداية هذا الفصل.

بين الدول، وهو ما نلاحظه في مبادرات الجهات المستقلة الإسبانية لربط علاقات سياسية وتنموية واقتصادية مع بعض الجهات الإدارية في المغرب، كثيرا ما تصطدم هذه العلاقات بمستوى التمثيلية وطبيعتها ومقابلها على مستوى التمثيلية بالمغرب.³⁸⁰

فإلى أي حد استطاعت المبادرة المغربية الإقتراب من التجارب العالمية الناجحة وملامسة المعايير والمقتضيات الدولية سواء من خلال المؤسسات الجهوية والإختصاصات التي منحها لها (المطلب الأول) أو من خلال علاقات هذه الأخيرة مع الحكومة المركزية والصلاحيات السيادية التي احتفظت بها (المطلب الثالث).

المطلب الثاني: مؤسسات الحكم الذاتي في جهة الصحراء.

إن اعتماد المنهجية الديمقراطية والإقتراع المباشر كوسيلة ناجحة في انتخاب برلمان جهوي صحراوي بطريقة نزيهة وإعطائه الصلاحية في تكوين حكومة محلية تشرف على وضع الآليات التشريعية والإدارية لتسيير أمور المنطقة تحت إشراف السلطات المركزية لهو السبيل الوحيد لحماية الديمقراطية والوحدة الوطنية وتطويرها وتعزيزها.

إن الحكم الذاتي إذا أفرز مؤسسات جهوية ذات مصداقية مبنية على صناديق الإقتراع بجدارة واستحقاق، سيكون حافزا ومشجعا لأغلبية الصحراويين بتتدوف للقبول بهذه المبادرة والإنخراط فيها، وسيشكل فضاء وإطارا مناسباً للمنطقة تشهد من خلاله استقرارا ونهضة اقتصادية واجتماعية وثقافية مهمة تطفئ نار الفتنة عن طريق وضع قواعد سليمة لاشتغال وحدتين سياسيتين متعارضتين وتشكيل حقل سياسي منسجم مبني على قبول الحدود المرسومة للإختصاص ما بين الجهة والمركز بانتقال بعض نخب الأولى من الإشتغال في الحقل السياسي المضاد للنظام السياسي المغربي إلى الممارسة داخل السقف المؤسساتي لتسوية المصالحة.³⁸¹

³⁸⁰ - محمد أتركين: "التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية والوثيقة الدستورية"، مجلة وجهة نظر، مرجع سابق، ص 28-29.

³⁸¹ - محمد أتركين: "التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية والوثيقة الدستورية"، مجلة وجهة نظر، نفس المرجع، ص 28.

وحتى نتمكن من تشكيل فكرة عن مضمون وفحوى هذه المبادرة يتعين مقارنتها بالتجارب الناجحة التي طبقت نظام الحكم الذاتي، حيث تبقى هذه الأخيرة أبرز مثال لقياس مدى جدية الطرح المغربي من عدمه،³⁸² إن من بين المعايير الواجب توفرها في أي نظام حكم ذاتي ناجح متعارف عليه عالميا هو ضرورة تمتيع الجهة المستقلة ذاتيا بمجموعة من الاختصاصات الماسة بكثير من القطاعات ذات الارتباط بالشأن الجهوي (الفقرة الثانية) ووجود هيئات محلية منبثقة عن انتخابات حرة مباشرة وسلطة قضائية محلية (الفقرة الأولى).

الفرع الأول: مؤسسات التسيير الذاتي.

إن الاستقلال الذاتي لهيئات الحكم الذاتي عن السلطة المركزية عنصر أساسي وشرط لازم لإمكان القول بوجود نظام للحكم الذاتي في دولة من الدول وهو يدخل في إطار تحقيق الإنصاف الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لسكان جهة الحكم الذاتي، بحيث يعبر عن الشعور بعدالة طبيعية وفطرية أساسها الإعراف بحقوق الهويات المتميزة داخل الدولة في العيش الكريم والتمتع بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تمييز، إن مبدأ الإنصاف السياسي يفتح الباب أمام المواطنين لولوج المناصب السياسية المحلية والوطنية طبقا لقواعد المساواة وتكافؤ الفرص³⁸³ بين شرائح المجتمع الجهوي الذي لا بد له لممارسة اختصاصاته من أن يتوفر على هيئات قادرة على المساهمة والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، ولهذه الغاية نص المشروع المغربي للحكم الذاتي لجهة الصحراء على وجود ثلاث هيئات كل واحدة منها تختص بسلطة معينة وهي:

الفقرة الأولى: الهيئة التشريعية.

هي الهيئة التي لها اختصاص سن القوانين وإصدار التشريعات المحلية، والجاري به العمل في التجارب المقارنة أن يتم اختيار أعضاء هذا المجلس على أساس الإقتراع العام

³⁸² - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 419.

³⁸³ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة" مرجع سابق، ص 198-196.

الذي يجري في الإقليم، لأن الحكم الذاتي حل سياسي قبل أن يكون أسلوباً للتنظيم الإداري، كما أن الإعتماد على النظام الانتخابي في بناء المؤسسات الجهوية دليل على اندماج أهالي الإقليم ومشاركتهم في بناء الحياة السياسية للدولة وإدارة الإقليم ذاتياً، والمبادرة المغربية لم تخرج عن هذا الإطار، حيث أكدت في فقرتها التاسعة عشر (19) على أن يتكون برلمان الحكم الذاتي لجهة الصحراء من أعضاء منتخبين من طرف مختلف القبائل الصحراوية، وكذا من أعضاء منتخبين بالإقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان الجهة كما يتعين أن تتضمن تشكيلة برلمان جهة الحكم الذاتي للصحراء نسبة ملائمة من النساء³⁸⁴ وبالتالي فالمبادرة المغربية حافظت على النهج الديمقراطي باعتماد الإقتراع العام المباشر المعبر عن الإرادة الحرة للسكان في تشكيل هيئات الجهة، كما حافظت على حقوق التجمعات القبلية الصغيرة في التمثيل عندما أكدت على ضرورة أن يمثل البرلمان المحلي كافة أطراف ومكونات المجتمع القبلي الصحراوي وهذا الأمر يدخل في خانة حماية التجمعات القبلية ذات الهوية والخصوصية المحلية الضيقة في مفهومها الخاص، وفي هذه النقطة نجد المبادرة المغربية استلهمت ذلك المقتضى من الدستور الإسباني الذي ينص في الفقرة الأولى من الفصل مئة واثان وخمسون (152) على التمثيل النسبي الضامن لتمثيل مختلف المكونات البشرية للمجموعات المستقلة، ففي أغلب التجارب الأجنبية الناجحة نجد أن الإقتراع المباشر هو الطريقة المعتمدة في انتخاب أعضاء المجالس الجهوية بالإقتراع العام المباشر وتطبق نفس طريقة الإقتراع بالنسبة لانتخاب أعضاء المجموعات المستقلة في إسبانيا وأعضاء المجالس الجهوية في فرنسا بل يعتبر الإقتراع العام المباشر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية مبدءاً دستورياً في العديد من الدول وهو نفس النهج الذي اعتمدته المبادرة المغربية على أن يتم إحداث مجلس اقتصادي واجتماعي لجهة الحكم الذاتي من ممثلي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية والجموعية ومن شخصيات ذات كفاءة عالية،³⁸⁵ أضف إلى هذا أنه رغم خصوصيات المجتمع القبلي الصحراوي فالمبادرة أثبتت إلا أن تضمن تمثيلية للنساء الصحراويات بنسبة ملائمة يتفق عليها ويضمنها النظام

³⁸⁴ - المادة 19 من المقترح المغربي لمبادرة الحكم الذاتي، أسبوعية الأيام العدد 594-28 نونبر 4 دجنبر 2013 ص

17.

³⁸⁵ - المادة 26 من نص المبادرة المغربية للحكم الذاتي، أسبوعية الأيام العدد 594 نفس المرجع ، ص 16-17.

الأساسي لجهة الحكم الذاتي لمواكبة انفتاح وتطور المجتمع المغربي المكرس بتخصيص ثلاثين (30) مقعدا للنساء بالبرلمان الوطني.

إن طريقة الاقتراع المباشر من شأنها تشكيل هيئة تشريعية تجسد وتعبّر عن مصالح المجتمع الصحراوي ويكون لها دور هام في عملية صنع السياسة العامة للجهة، بحيث تتفاعل مع البيئة الصحراوية التي تضم مكوناتها مختلف الوظائف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وبالتالي لا يمكن تصور ديموقراطية محلية دون وجود برلمان محلي منتخب انتخابا عاما مباشرا من سكان الأقاليم الصحراوية بطريقة ديموقراطية، بحيث يعبر عن طموحات وتطلعات ومطالب الساكنة الصحراوية³⁸⁶ في إطار الوحدة الوطنية ويمارس الوظيفتين التشريعية والرقابية بناء على معايير الحكامة البرلمانية وفي تناسق وتناغم مع دستور المملكة والبرلمان المركزي.

الفقرة الثانية: الهيئة التنفيذية.

يمارس السلطة التنفيذية في جهة الحكم الذاتي رئيس حكومة ينتخبه البرلمان الجهوي ويتولى تشكيل حكومة الجهة بعد تنصيبه من طرف الملك كما يقوم بتعيين الطاقم الإداري الضروري لمزاولة المهام التنظيمية الخاصة بجهة الحكم الذاتي ويكون مسؤولا أمام برلمان الجهة حسب ما جاء في آخر الفقرة الحادية والعشرين (21) وبالتالي فالتنصيب الملكي يدخل في إطار الشكليات التي يراد منها التذكير بالوحدة الترابية للمملكة المغربية وضرورة العمل وفق مقتضيات نظام الحكم الذاتي المتفق عليه وفي إطار دستور المملكة المغربية، كما أنه بذلك التنصيب يكون الممثل للدولة في الجهة كما جاء في آخر الفقرة الحادية والعشرين (21) وهذه الصفة لا تنعقد لمندوب الحكومة حسب ما جاء في الفقرة السادسة عشر (16) من المبادرة والتي لم تسمه ممثلا للدولة وإنما مندوبا ينفذ اختصاصات الدولة في الجهة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة عشر (14)، وبالرجوع إلى النموذج الإسباني نجد أن الدستور الإسباني في مادته المئة والرابعة والخمسين (154) ينص على أن تعيين وعزل مندوب الحكومة في الجماعات المستقلة يكون بمرسوم وفي الحالة المغربية فإنه

³⁸⁶ عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع ، ص 199.

يفترض أن يكون تنصيب وعزل مندوب الحكومة في جهة الحكم الذاتي للصحراء بظهير ملكي.³⁸⁷ كما أنه في المبادرة المغربية نجد غياب الإشارة للمهام التي ستتناط بمندوب الحكومة خاصة ما يتعلق منها بطبيعة علاقة هذه المؤسسة برئيس السلطة التنفيذية لجهة الحكم الذاتي، وعلاقاته من جهة أخرى بمختلف الوحدات الإدارية التحتية المتواجدة بجهة الحكم الذاتي من عمالات وأقاليم وجماعات حضرية وقروية ورجال سلطة وأعوانها من عمال وولاية... في الوقت الذي نصت فيه المادة الرابعة والخمسين (154) السابقة من الدستور الإسباني على أن مندوب الحكومة يضطلع بتوجيه إدارة الدولة بتراب المجموعة المستقلة وينسق مع الإدارة الخاصة بالمجموعة المستقلة عندما يدعوا الأمر إلى ذلك.

ففي إسبانيا نجد رئيس الحكومة المستقلة المنتخب من قبل جمعيتها التشريعية هو الذي يتولى تعيين أعضاء حكومته ويمارس عليهم سلطة رئاسية، فالحكومة الجهوية جهاز جماعي يقترح مشاريع القوانين أمام الجمعية التشريعية الجهوية ويجب على أسئلتها المتعلقة بطريقة تسيره ويمارس السلطة التنظيمية، وتتشكل هذه الحكومة من عدد من الأقسام مشابه للأقسام الوزارية على المستوى الوطني ما عدا الشؤون الخارجية والدفاع والعدل التي هي من اختصاص السلطة المركزية وحدها.³⁸⁸

وبالرجوع إلى الفقرة الحادية والعشرين (21) من المبادرة المغربية يتجلى الدور المحوري الذي يقوم به رئيس الحكومة تأسيساً برئيس حكومة المجموعة المستقلة في إسبانيا الذي تجتمع له الإدارة والتنسيق فهو الذي يؤسس لحكومة قوية وفعالة تعمل بكل طاقاتها للرفع من مستوى جهتها والنهوض بها في جميع المستويات، وبالأخص المستويين الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وبطريقة أكثر مرونة مع المتغيرات والاكراهات المحلية والوطنية والدولية حتى تؤدي مهامها بانسجام بين أعضائها وبين المؤسسات التي تتشكل منها جهة الحكم الذاتي.

³⁸⁷ - حبيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 271.

³⁸⁸ - محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل"، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 133.

الفقرة الثالثة: الهيئة القضائية.

على خلاف ما جاءت به توصيات لاند « Lund » التي دعت إلى استمرار الإعتماد على النظام القضائي السابق لمنح الجهة الحكم الذاتي، أجازت المبادرة المغربية للبرلمان الجهوي إمكانية إحداث محاكم للبت في المنازعات الناشئة عن تطبيق الضوابط التي تضعها الهيئات المختصة لجهة الحكم الذاتي للصحراء وتصدر هذه المحاكم الجهوية أحكامها باستقلالية تامة وباسم جلالة الملك وهو ما يعني أن هذا النظام القضائي الجهوي يبقى في كليته ضمن دائرة الجهاز القضائي للمملكة.

وما يؤكد هذا التوجه هو الفقرة الثالثة والعشرين (23) من المبادرة التي جاءت بالمحكمة العليا الجهوية كأعلى هيئة قضائية بجهة الحكم الذاتي وحددت اختصاصاتها بالنظر إنتهايا في تأويل قوانين الجهة في إطار الإختصاصات المسندة للمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) والمجلس الدستوري للمملكة، وبالتالي فالقوانين والمراسيم التنظيمية والأحكام القضائية الصادرة عن هيئة الحكم الذاتي يجب أن تكون مطابقة بالإضافة إلى نظام الحكم الذاتي بالجهة إلى دستور المملكة – الفقرة الرابعة والعشرين (24)-، وفي حالة نزاع بين جهاز من أجهزة الحكم الذاتي أو بينه وبين الحكومة المركزية، أو في حالة ما إذا لاحظت هاته الأخيرة ارتكاب مخالفة من طرف أحد أجهزة الحكم الذاتي فإن النزاع في هذا الحالة يجب أن يعرض إما على المجلس الأعلى (محكمة النقض) أو المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) وذلك حسب قواعد الإختصاص المعمول بها.

وفي النموذج الإسباني فقد أقرت المادة الثانية والخمسين (52) من دستور 1978 للجماعات المستقلة إمكانية إنشاء محكمة عليا للقضاء مع ضرورة احترام ما أسند للمحكمة العليا على المستوى الوطني من صلاحيات ويتكون الجهاز القضائي من رئيس معين بمرسوم ملكي ومستشارين وقضاة وكتاب ضبط ويلعب هذا الجهاز دوراً بارزاً في احترام القوانين باعتباره ضماناً أساسية لتوضيح وحماية الحقوق والواجبات بين الأطراف وقد ساهم بشكل كبير في نجاح اللامركزية الإسبانية المجسدة في "الجماعات المستقلة".

وفي مبادرة الحكم الذاتي لجهة الصحراء يحظى القضاء باهتمام كبير إذ ينتظر أن يشكل قاعدة لتحقيق العدالة والإنصاف للمواطن الصحراوي باعتباره أكثر قربا من غيره من المؤسسات الأخرى ذلك أن إحساس المواطن الصحراوي بوجود قضاء نزيه ومنصف لحقوقه يشعره بالطمأنينة والراحة ويقوي طموحه في العمل والإنتاج كما يشجع الاستثمار سواء منه المحلي أو الوطني أو الأجنبي.

وعليه فالقضاء الجيد والنزيه والمستقل والمتوفر على جهاز إداري قادر على أداء مهامه بصورة جيدة هو الذي يوفر الخدمات للمواطنين ويعطيهم الثقة في مؤسسات الحكم الذاتي.³⁸⁹

إن هذه المؤسسات تنسجم مع متطلبات الديمقراطية التشاركية كما تتدرج ضمن تحقيق الإنصاف المؤسساتي وخلق ثقافة سياسية بمنطقة الحكم الذاتي تركز المشاركة وتساعد على تحمل المسؤولية، وتنمي روح المبادرة والاستعداد للإندماج في الحياة السياسية الجهورية والوطنية وتنمي روح المسؤولية والتضامن وحب خدمة الصالح العام عن طريق خلق وعي سياسي لدى المواطن الصحراوي يدفعه ليكون فاعلا إيجابيا على الصعيد الجهوي والوطني.³⁹⁰

الفرع الأول: اختصاصات هيئات الحكم الذاتي وموارد تمويلها.

لا يمكن تحقيق الأهداف والغايات المرجوة من الحكم الذاتي إلا إذا تمتعت هيئاته ومؤسساته باختصاصات وسلطات واسعة تستطيع بواسطتها التجاوب مع سكان الجهة والتفاعل معهم وبالتالي تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة تستجيب لتطلعات الساكنة واحتياجاتها، كما أن تعزيز سلطات هيئات الحكم الذاتي وتوسيع وتحديد اختصاصاتها بدقة ووضوح يكشف لنا مدى درجة استقلالية الإقليم وقدرته على القيام بتدبير شؤونه بعيدا عن

³⁸⁹ - عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 201.

³⁹⁰ - عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، نفس المرجع، ص 201.

تدخل السلطة المركزية في اختصاصات الجهة، هذا وقد جاء نص المبادرة المغربية مُحددًا بوضوح لمجالات الحكم الذاتي، حيث منح جهة الصحراء استقلالًا ذاتيًا في ممارسة اختصاصات واسعة في ميادين عدة (الفقرة الأولى) إلا أن ممارسة هذه الإختصاصات المنصوص عليها في المبادرة الوطنية للحكم الذاتي تتطلب وجود مصادر تمويل (الفقرة الثانية) لتفعيلها وأجراتها على أرض الجهة.

الفقرة الأولى: اختصاصات هيئات الحكم الذاتي.

يمارس سكان جهة الحكم الذاتي للصحراء داخل الحدود الترابية للجهة ومن خلال هيآت تنفيذية وتشريعية وقضائية (جهوية) ووفق المبادئ والقواعد الديموقراطية، عدة اختصاصات³⁹¹ ولاسيما في الميادين التالية:

* **التنمية الاقتصادية:** خولت المبادرة المغربية لسلطات الحكم الذاتي الحق في القيام بكل ما يدخل في إطار التنمية الاقتصادية والتخطيط الجهوي وتشجيع الإستثمارات وإنعاش قطاعات التجارة والصناعة والسياحة والفلاحة كما أعطتها الحق في الإشراف على ميزانية الجهة ونظامها المالي.

* **التنمية الاجتماعية:** وفقا للمبادرة المغربية لمنح الصحراء حكما ذاتيا تصبح سلطات الجهة بالمنطقة مسؤولة عن قطاعات السكن والصحة والتربية والتشغيل والرياضة والضمان الإجتماعي وعن كل ما من شأنه أن يساهم في تحقيق التنمية الاجتماعية.

* **البنية التحتية:** ستصبح سلطات الحكم الذاتي مسؤولة أيضا عن هيكلة البنى التحتية وكل ما يتعلق بها من شبكات الماء والكهرباء والأشغال العمومية والإشراف على قطاع النقل.

* **التنمية الثقافية:** بما في ذلك النهوض بالتراث الثقافي الحساني وكل المجالات الأخرى من بنيات تحتية (طرق – كهرباء – أشغال عمومية) وقضايا البيئة والمياه.

فالملاحظ أن هذه الإختصاصات الممنوحة لجهة الصحراء تتماشى مع ما هو متضمن في التجارب المتقدمة في تطبيق الحكم الذاتي وخاصة التجربة الإسبانية، حيث ميز دستور

³⁹¹ - عبد العزيز أشرقي: "الجهوية الموسعة بالمغرب، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مرجع سابق، ص 202.

1978، صراحة المادتين 148 و 149 منه بين صلاحيات المجموعات المستقلة وسلطات الدولة بالتمييز بين المجالات التي يمكن أن تمارس فيها كل واحدة منهما صلاحياتها فالمادة 148 حددت الإختصاصات التي تعود إلى المجموعة المستقلة والتي يمارسها كل من البرلمان الجهوي والحكومة الجهوية كالتخطيط، إعداد التراب الوطني والتعمير، السكنى والإسكان، الأشغال العمومية، الفلاحة والنقل الرابط بين المناطق، أما المادة 149 فحددت اختصاصات الدولة في الميادين الأساسية التي لا يمكن أن تقوم بها إلا هي حفاظا على المصلحة العامة وعلى وحدة الدولة الإسبانية.³⁹²

وهكذا ومن خلال المقارنة نجد أن المبادرة المغربية احترمت الضوابط والمعايير المتعارف عليها عالميا في هذا الشأن، بل هناك من ذهب إلى حد اعتبار أن ما جاء في المشروع المغربي متفوق في كثير من مقتضياته على توصيات لجنة لاند « Lund » التي أكدت على وجوب أن تشمل اختصاصات الجهة قطاعات: التربية والثقافة، اللغات المحلية، البيئة، إعداد التراب المحلي، الثروات الطبيعية، التنمية المحلية، حفظ النظام المحلي، السكن، الصحة والخدمات الاجتماعية في حين استثنت من ذلك ميادين مهمة جاءت متضمنة في المبادرة المغربية مثل العدل والجباية والسياحة والنقل التي جعلت لجنة لاند « Lund » منها اختصاصات مشتركة بين الجهات والسلطات المركزية.³⁹³

يبدو من خلال ما جاء في المبادرة المغربية أن جهة الصحراء مُتَعَتَّ باختصاصات تمارس من خلالها جميع الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية التي لا تمس بسقف الوحدة الترابية للمملكة المغربية، والتي تكمن في السيادة في جميع جوانبها، وأصبحت جهة الصحراء حسب ما جاء في المبادرة المغربية مستقلة ذاتيا* ماليا وإداريا وتشريعيا وتنفيذيا وقضائيا مع الإحتفاظ بجوانب للتعاون في إطار السيادة المغربية.

³⁹²- **Franck moderne** : « les expériences régionalistes en Espagne et en Portugal, analyse comparative » REMALD " thèmes actuels" n° 33 année 2001, p 122.

³⁹³ - **عبد الكبير يحيا:** "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 421.

* - في حالة تطبيق الحكم الذاتي بعد قبول الأطراف به.

ولتمكين جهة الحكم الذاتي من ممارسة اختصاصاتها على أحسن وجه وتحقيق الأهداف المرجوة حددت المبادرة المغربية الموارد المالية الضرورية التي ستساعد السلطات الجهوية على القيام بمهامها.

الفقرة الثانية: الموارد المالية.

لتمكين مؤسسات الحكم الذاتي من ممارسة وتحقيق أهدافها التنموية لابد لها من موارد مالية كافية وهو ما عملت المبادرة المغربية للحكم الذاتي على تحديده من خلال الفقرة الثالثة عشر وذلك على الشكل التالي:

- الضرائب والرسوم والمساهمات المحلية المقررة من لدن الهيئات المختصة للجهة.
- العائدات المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية المرصودة للجهة.
- جزء من العائدات المحصلة من طرف الدولة والمتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة.
- الموارد المخصصة في إطار التضامن الوطني.
- عائدات ممتلكات الجهة.³⁹⁵

ومن خلال التمعن في الموارد المالية التي رصدتها الفقرة الثالثة عشر (13) من المبادرة المغربية لجهة الحكم الذاتي يلاحظ أنها متعددة بعضها ذو طابع جهوي والآخر ذو طابع مركزي في إطار التضامن الوطني، وفي هذا دلالة على وحدة السيادة والوحدة الترابية للمملكة، كما أن الإعتماد على التضامن الوطني كمورد من الموارد المالية للجهة بإمكانه أن يؤدي إلى تجاوز العجز وترسيخ الحكامة المالية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمنطقة.³⁹⁶

³⁹⁵- الفقرة 13 من المبادرة المغربية للحكم الذاتي أسبوعية الأيام العدد 594 مرجع سابق، ص 16.

³⁹⁶ - للامريم حميم: "تمويل الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية، التوجه المغربي والتشريع المقارن"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بسطات السنة الجامعية 2008/2009 ، ص 166.

كما أن المبادرة عَقَدَتْ الإختصاص للجهة فيما يخص السياسة الجبائية (المحلية) وهو ما يجعلها متميزة عن توصيات لجنة "لاند Lund" التي ترفض مثل هذا الإختصاص للسلطة الجهوية المستقلة لوحدها وتدعوا لاقتسامه (الاختصاص) مع السلطة المركزية.³⁹⁷

بالرجوع إلى النموذج الإسباني نجد الفصل 157 حدد الموارد المالية للمجموعات المستقلة في:

- الضرائب الذاتية.
- الضرائب الإضافية على ضرائب الدولة.
- الضرائب المحولة من الدولة.
- جزء من مداخل الدولة غير الجبائية.
- إمدادات وتحويلات ومساهمات مركزية.
- مداخل الأملاك الخاصة.

والنوع الآخر من الموارد هو تحويلات الدولة في صندوق المقاصة ما بين الأقاليم، هذا الأخير نص عليه الفصل 158 من الدستور الذي يهدف من خلاله إلى تصحيح التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية ما بين الأقاليم والمقاطعات الإسبانية وتفعيل مبدأ التضامن، كما يحق للمجموعات أن تلجئ إلى الإقتراض من المؤسسات المالية كمصدر مهم لتمويلها،³⁹⁸ هذا وبمقتضى القانون التنظيمي لسنة 1980 فقد حُدِثَ القواعد القانونية للنظام المالي للجهات، ففيما يتعلق بالضرائب الذاتية تتوفر المجموعات المستقلة على حرية في خلق مثل هذه الضرائب شريطة أن يكون منصوصا عليها في القانون الأساسي للمجموعة المستقلة، وأن تحترم المبادئ العامة المنصوص عليها في القانون التنظيمي لسنة 1980، بحيث لا تنصب هذه الضرائب على الوعاء الخاضع للضرائب المركزية وأن لا يكون لها تأثير على حرية التنقل وأن لا تكون مصدرا لخلق إلتزامات للمجموعات المستقلة الأخرى، أما

³⁹⁷ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراث والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 421.

³⁹⁸ - عبد الكبير يحيى: "تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، نفس المرجع ، ص 382.

بخصوص الضرائب المحولة فإن الدولة تقوم بتحويل بعض الضرائب والرسوم المركزية لفائدة المجموعات المستقلة قصد تسييرها وتحصيلها غير أن عملية التحويل لا تشمل الضرائب ذات المردودية المرتفعة وقد حدد القانون التنظيمي لسنة 1980 الضرائب التالية: الضريبة على على الأملاك، الضريبة على الإرث والهبات و الضريبة على نقل الملكية و الضريبة على البيع بالتقسيط بالإضافة إلى الرسوم المفروضة على الألعاب، ويمكن للميزانية العامة أن تتضمن اعتمادا للمجموعات المستقلة وذلك على ضوء حجم الخدمات والأنشطة المقدمة وكذا من أجل ضمان حد أدنى مشترك من الخدمات على مجمل التراب الاسباني.³⁹⁹

إن المبادرة المغربية برصدها للموارد المالية السابقة الذكر لصالح الجهة تكون قد احترمت المعايير الدولية المعمول بها واقتدت بالتجارب الناجحة حتى تستطيع أن تلائم طموح سكان الصحراء وأن تواكب الاختصاصات المتعددة التي منحتها للمؤسسات المنتخبة بالمنطقة.

المطلب الثاني: سلطات الدولة في جهة الصحراء.

من المؤكد أن خيار الجهوية السياسية التي يعتمد عليها كآلية في مواجهة مطلب حق الشعب في تقرير مصيره المدعوم بمؤامرات أجنبية تشكل الإطار المؤسسي الكفيل برسم الحدود بين المؤسسات، ومن هنا فمنطقة الصحراء وتماشيا مع المبادرة المغربية ستعرف تمثيلية جديدة غير تلك التي كانت تهندس خارج صناديق الاقتراع، اعتباراً للخصوصية الثقافية لمنطقة الصحراء كمجتمع قبلي ولحدثة إلتحاقها بالوطن الأم، وهي عكس المقاربة السابقة بخصوص تدبير أمور المنطقة التي أنتجت نخبة صحراوية عرفت بارتباطها الوطيد مع الإدارة.⁴⁰⁰

ويمكن القول أن التطورات الأخيرة التي عرفها ملف الصحراء كان لها جانب إيجابي مهم، حيث أنها أحدثت تغييرا نوعيا تمثل في انفتاحها على التفكير الجماعي، أي إخراج الملف من إطار المقاربة الأمنية إلى المقاربة السياسية القائمة على إشراك كل الفاعلين

³⁹⁹ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب، وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 233- 234.

⁴⁰⁰ - محمد أهل عبد القادر: "الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 81.

السياسيين في تدبير هذا الملف،⁴⁰¹ إن خيار الحكم الذاتي للأقاليم الصحراوية في إطار السيادة المغربية يجد تطوراً كبيراً في تصور وشكل النظام المغربي خاصة في إطار مشروع الجهوية الموسعة التي ستعتمد على مجموع جهات المغرب تماشياً مع التطور الديمقراطي في معناه الشمولي، حيث يجب على المسؤولين تجاوز اختلالات الماضي وتكريس رؤية مستقبلية تقوم على القطع مع الرؤية الأحادية وتبني آلية التشارك من خلال إشراك السكان المحليين في إيجاد الحلول الدائمة لمشاكلهم.

إن مبادرة الحكم الذاتي تطرح مسألة إعادة النظر في بنية المجال الترابي للدولة وتغيير نمط التدبير السياسي المجالي للسلطة المركزية بالتخلي عن المنطق التقليدي لنظرية التوزيع العمودي للسلطة واعتماد مقاربة جديدة في تصور بنية السلطة وتوزيعها على أسس أفقية وعمودية (الفرع الأول) بمعنى تقليص المركزية السياسية وبروز أنظمة قانونية مستقلة ودستورية جديدة⁴⁰² وترسيخ نمط جديد من العلاقة بين المركز وهذه الوحدات الترابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المنظور الجديد للسلطة المركزية.

لقد كان مبدأ الحفاظ على وحدة السيادة الترابية للمملكة المغربية من الثوابت التاريخية والدستورية للمملكة المغربية منذ أول دستور عرفته المملكة سنة 1962، لذا حاولت المبادرة المغربية خلق علاقات متبادلة بين السلطة المركزية ومنطقة الحكم الذاتي كجسر تهدف من ورائه إلى إثبات مغربية الصحراء وتكريس الوحدة الوطنية التي تعد إحدى الثوابت الأساسية في النظام السياسي بالمغرب، وهكذا حددت المبادرة اختصاصات جوهرية لصالح الدولة وبيّنت مجالات حضورها بالمنطقة ومساحات التصرف التي تتمتع بها (الفقرة الأولى) وفي نفس الوقت عملت على توضيح الميادين التي تحضر فيها الجهة بالدولة وإمكانيات الاستفادة المتاحة والمتبادلة بينهما من خلال الإختصاصات المشتركة أو القابلة للتفويض من طرف الدولة إلى جهة الحكم الذاتي عملاً بمبدأ التفريع (الفقرة الثانية).

⁴⁰¹ - محمد أهل عبد القادر: "الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 76.

⁴⁰² - الدكتور محمد الغالي: "المبادرة المغربية بشأن تحويل إقليم الصحراء حكماً ذاتياً على ضوء أهم التجارب الدولية المقارنة"، مرجع سابق، ص 154.

الفقرة الأولى: الإختصاصات السيادية.

تحت مبدأ سيادة المملكة ووحدتها الوطنية والترابية على جهة الصحراء والذي نصت عليه المبادرة في فقرتها الثانية احتفظ المغرب بصلاحيات متعددة لصالحه يدور محورها حول عدم المساس بالمصالح العليا للمجتمع المغربي وعدم الإخلال بالثوابت الأساسية الكبرى للنظام المغربي المحددة دستوريا، وتتجلى هذه الثوابت في الوحدة الترابية التي تعني الرقعة الجغرافية التي تبقى حkra لرموز الدولة بسريان القانون في كل شبر منها والإحتفاظ بمقومات السيادة فيها لاسيما العلم والنشيد الوطني والعملية ونظام الإتصالات المعمول به في المملكة والمقومات المرتبطة بالإختصاصات الدستورية والدينية للملك بصفته أمير المؤمنين والضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية والحريات الفردية والجماعية،⁴⁰³ كما يعتبر هاجس الإستقرار والحفاظ على الأمن الوطني والدفاع الخارجي والوحدة الترابية والعلاقات الخارجية والنظام القضائي للمملكة من الإختصاصات التي تدرج ضمن مسؤوليات الدولة بجهة الصحراء، وتمارس هذه الإختصاصات من طرف مندوب الحكومة المعين من طرف السلطة المركزية في الجهة والذي يبقى أهم مظهر من مظاهر حضور الدولة فيها إذ تنص الفقرة السادسة عشر (16) من المبادرة المغربية "على أن مزاولة جميع الإختصاصات الممنوحة للدولة في جهة الحكم الذاتي تتم عن طريق مندوب حكومي يتم تعيينه من طرف السلطات المركزية".

وإذا كنا لاحظنا في المطلب السابق توسعا في الصلاحيات التي منحتها المبادرة للجهة مقارنة بأهم أنظمة الحكم الذاتي، فإننا نستشف تقليصا واضحا فيما حظيت به الدولة من صلاحيات بالموازاة مع جاءت به التوصية رقم 15 للجنة "لاند Lund" التي حددت المهام الخاصة بالسلطات المركزية في الدفاع الشؤون الخارجية، الهجرة والجمارك، السياسة الماكر واقتصادية والسياسة النقدية.

إن المبادرة المغربية في هذا الشأن أتت جريئة بالشكل الذي لا نجده حتى في الأنظمة المتقدمة للحكم الذاتي كالمطبق بالمجموعات المستقلة الإسبانية، حيث حصرت المادة 149 إختصاصات السلطة المركزية في أهم المجالات كالعلاقات الدولية، الدفاع والقوات

⁴⁰³ - حجية زيتوني: "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية"، مرجع سابق، ص 273- 274 .

المسلحة، إدارة العدالة، الجنسية والإستيطان والهجرة والأجانب وحق اللجوء، تنظيم الشروط الأساسية التي تضمن المساواة لكل الإسبانين في ممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم الدستورية.

ونستنتج من خلال توزيع الإختصاصات بين كل من السلطة المركزية والمجموعات المستقلة بأن هناك فرق شاسع من حيث الكم أو الكيف، فمثلا على الصعيد الشكلي والجوهرى بين المادتين (148) و(149) نجد أن المادة الأولى حددت مهام الجماعات المستقلة في إثنان وعشرين (22) مقارنة بالمادة الثانية التي حددت إختصاصات الدولة في إثنان وثلاثين (32) اختصاص، فالدولة تحتكر أهم الميادين القانونية والمالية والتجارية والقضائية والضريبية والأمنية والعسكرية والقضايا المتعلقة بالعلاقات الخارجية الإسبانية.

والمبادرة المغربية رغم اعتمادها لمبدأ التوزيع الأفقي والعمودي للإختصاص بين المركز وجهة الحكم الذاتي وتوسيع اختصاصات هذه الأخيرة بالمقارنة مع التجارب المماثلة فإنها أكدت على سيادة المغرب على أقاليمه الجنوبية، وفي تأكيدها هذا دليل على تبعية هذه الجهة للدولة وترجمة لترباط عميق بين الطرفين ينتج عنه وعن هذه التبعية اعتبار جهة الصحراء جزء لا يتجزأ من الدولة المغربية ودعامة من دعائم الوحدة الوطنية تحكمها علاقات منسجمة بين المركزية الدولية واللامركزية السياسية.⁴⁰⁴

إن الفكرة الأساسية التي يمكن أن نستقيها من مشروع الحكم الذاتي الذي تقدم به المغرب، هي كونه خص جهة الصحراء باختصاصات جد واسعة في ميادين عدة، في حين أبقي على أخرى حصرية لفائدة الدولة أما التي لم يتم التنصيب على تحويلها صراحة فإنها تمارس باتفاق بين الطرفين وذلك عملا بمبدأ التفريغ.

الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للتفويض.

إن الدول التي أخذت بتطبيق نظام الحكم الذاتي قد حددت اختصاصات هيئات الحكم الذاتي على سبيل الحصر، فالإختصاصات التشريعية لهيئات الحكم الذاتي نجدها محددة بحدود المصالح الإقليمية التي كلفت بتحقيقها وتنفيذها ذاتيا، وتظل الدولة ببرلمانها المركزي

⁴⁰⁴ - حجية زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، مرجع سابق، ص 274.

أصلا في مباشرة اختصاصات الوظيفة التشريعية، لأنه من الطبيعي أن يعمل المجلس التشريعي الإقليمي في حدود السلطات التي ينتجها دستور الدولة المركزية، ويجوز بموجب القوانين المركزية تفويض الإقليم باختصاصات وسلطات التنفيذ نيابة عن الدولة وبذلك يصبح الإقليم مفوضا باعتباره إدارة تكميلية في ممارسة السلطة التشريعية للدولة، وتتبع التشريعات التي تصدر في هذه الحالة حدود التفويض، أما اختصاصاتها التنفيذية فهي تتركز في تنفيذ القوانين والقرارات الإقليمية وتنفيذ التشريعات المركزية المتعلقة بالإقليم، كما أن الحكومة المركزية قد تكلفها بالإشراف على تنفيذ القوانين والقرارات المركزية، هذه المرونة تسمح للدولة كسلطة عليا في إطار "الوظيفة التعاونية" أن تتدخل وتنجز لنفسها المهام التي لا تستطيع سلطة الحكم الذاتي القيام بها بشكل مرضي أو أن تقوم في إطار مبدأ التفويض بتفويض الاختصاصات التي يظهر أن السلطات الجهوية بحكم قربها وارتباطها بالجهة أكثر قدرة من غيرها على القيام بها على الوجه الأكمل.

أما في مجال العلاقات الخارجية فيمكن للدولة أن تباشر مسؤوليتها بتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء وذلك بالنسبة لكل القضايا ذات الصلة المباشرة باختصاصات جهة الحكم الذاتي ويجوز لهذه الأخيرة كذلك وبتشاور مع الحكومة المركزية إقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار والتعاون بين الجهات على المستوى الدولي.⁴⁰⁵

إن وجود المصالح الإقليمية للدولة المركزية بجانب هيئات الحكم الذاتي أساس من الأسس الضرورية لبناء نظام الحكم الذاتي، ويحدد المشرع اختصاصات هيئات الحكم الذاتي انطلاقا من حجم مهام هذه الهيئات وعلى ضوء الظروف العامة للدولة واتجاهها السياسي والظروف السياسية التي يمر بها الإقليم.⁴⁰⁶

فسلطة الحكم الذاتي في مشروع المبادرة المغربية تشكل نموذجا فريدا يضمن توزيعا تقاطعيا للسلطة في مختلف مستوياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ينطلق من مقومات

⁴⁰⁵ - محمد بوبوش: "قضية الصحراء المغربية ومفهوم الاستقلال الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2003-2004، ص 147.

⁴⁰⁶ - محمد بوبوش: "قضية الصحراء المغربية ومفهوم الاستقلال الذاتي"، نفس المرجع، ص 147.

أساسية تعتمد في روح فلسفتها على الواقعية التي تتمثل في عدم التفريط في مقومات النجاح وضمن التوازن الفعال في توزيع الاختصاصات بين الجهة والسلطة المركزية وعلى المرونة في أخذ المبادرات البناءة من طرف الوحدة الجهوية المتمتعة بالحكم الذاتي مُراعية في ذلك التوازن الذي يقوم على تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها مع تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة والسلطات المحجوزة القابلة لكي تكون مشتركة ك:

- المالية العامة: التحصيل وتصفية المداخل الضريبية.
- طلب الحكومة المحلية من الحكومة المركزية إجراء اتفاقية دولية تراها مهمة.
- طلب المعلومات الضرورية قبل إجراء أية اتفاقية تقاديا للإضرار بالصالح الوطني.

ويصل المجال المشترك بين اختصاصات المركز والاختصاصات الممنوحة لجهة الحكم الذاتي بالصحراء إلى المجال القضائي لأنه وإن اعتبرت وثيقة الحكم الذاتي النظام القضائي للمملكة يدخل ضمن الاختصاصات التي لا تنازل عنها فإنها تجيز للبرلمان الجهوي أن يحدث محاكم تتولى البث في المنازعات الناشئة عن تطبيق الضوابط التي تضعها الهيئات المختصة لجهة الحكم الذاتي للصحراء، على أن تصدر هذه المحاكم أحكامها باسم الملك.⁴⁰⁷

بالرجوع إلى تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية نجد دستور المملكة الإيبيرية لم ينص حفاظاً على مبدأ التوافق السياسي الذي عرفته إسبانيا تجاوزاً لآثار الحرب الأهلية على الحد الأدنى من الصلاحيات الممنوحة للوحدات المستقلة وإنما ترك ذلك مفتوحاً على إرادتها ومبادراتها من خلال أنظمتها الأساسية المحلية، مع مراعاة مقتضيات الدستورية التي يلعب البرلمان الوطني والحكومة المركزية والقضاء الدستوري دور المؤطر والمحافظ عليها حفاظاً على الانسجام والتضامن والوحدة بين مختلف الوحدات الإقليمية.

⁴⁰⁷ - يوسف بجاجا: "وثيقة الحكم الذاتي، هناك اختصاصات لم يتم التنصيص عليها صراحة ويمكن أن تمارس بمبدأ التفريع"، أسبوعية الأيام العدد 594 مرجع سابق، ص 17.

وبالرغم من ذلك فإنه لا يخفى مدى أهمية الاختصاصات الممنوحة لهذه الأخيرة مقارنة مع اختصاصات الجهات الإيطالية والفرنسية بل إن الاختصاصات الجهوية الإسبانية قابلة للتوسيع لتشمل حتى الاختصاصات الممنوحة للدولة بمقتضى الدستور عن طريق التحويل أو التفويض،⁴⁰⁸ كما أن الجهة بإمكانها المطالبة بالاختصاصات غير المحددة في لائحة اختصاصات الدولة، الشيء الذي يجعل مجال اختصاص الجهة الإسبانية واسع جدا، فالمجموعة المستقلة تشارك المشرع الوطني في الوظيفة التشريعية وتشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التنظيمية،⁴⁰⁹ وتتوفر هي الأخرى على حق تقديم اقتراحات القوانين كما أنها تشارك في رسم السياسة المالية والجبائية للدولة من خلال مشاركتها في المجلس الوطني للسياسة المالية، وبدأت تنشط في السنوات الأخيرة في الدبلوماسية الخارجية وفي هذا الصدد أقدمت حكومتها كل من كاتالونيا والباسك على إقامة بعثات في الخارج كما أن حكومة الباسك أقامت اتفاقا للصيد البحري مع موريتانيا اعترضت عليه الحكومة المركزية وأقرته المحكمة الدستورية لأن تنازع الاختصاص بين الدولة المركزية والمجموعة المستقلة ليس مجرد تنازع إداري وإنما هو تنازع سياسي يعرض على المحكمة الدستورية، كما لوحظ تحول مهم في السنوات القليلة الماضية مع حكومة خوسي لويس روريغيت ثباتيرو تمثل في اصطحاب رئيس الحكومة المركزية رؤساء الحكومات الجهوية في زيارته للخارج.*

وعموما فمبدأ التفريغ يمثل نموذجا في الحكم الذاتي ينبني على مبدأ نقل السلطات من المركز إلى وحدات مجالية تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة التي يجعل منها الدستور كيانا عاما قائم الذات مستقلا تمام الإستقلال في تدبير الشؤون وممارسة السيادة داخليا في مستوياتها السياسية الاقتصادية، الاجتماعية لكن هذا المستوى السيادي يبقى محدودا بالأفق

⁴⁰⁸ - الدكتور محمد الغالي: "المبادرة المغربية بشأن تحويل إقليم الصحراء حكما ذاتيا على ضوء أهم التجارب الدولية المقارنة"، مرجع سابق، ص 158.

⁴⁰⁹ - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 232.

*- حدث هذا أثناء رئاسة الحزب الشعبي للحكومة الإسبانية.

الذي لا يجعل من الوحدة المجالية مالكة للشخصية الدولية لأنها ليست موضوعا للقانون الدولي بل تبقى شخصا من أشخاص القانون العام في بنية ونسق النظام السياسي الوطني.

الفرع الثاني: علاقة الدولة بجهة الحكم الذاتي (الوصاية).

لقد أكدت المبادرة المغربية للحكم الذاتي سيادة المغرب على الصحراء عن طريق إقرارها لمبدأ متوازن ومتكامل في توزيع الاختصاصات، حيث أبقت على الاختصاصات السيادية لصالح المركز في حين منحت الأخرى للسلطات المحلية لجهة الصحراء بهدف النهوض بالمنطقة وتحقيق تنمية تهم جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالصحراء، وبأدوارها التنموية التي اعترفت بها لها المبادرة المغربية تدلي بدلوها أيضا في قافلة التنمية الوطنية، مثلها في ذلك مثل باقي جهات اللامركزية فالمنجزات والمكتسبات التي تم تحقيقها بهذه الأقاليم منذ سنة 1997 أي في ظل الجهوية الإدارية ثم البرامج التنموية المزمع إنجازها في ظل الجهوية السياسية كلها ترمي إلى تحقيق تنمية متكاملة ومنسجمة لإدماج الصحراويين في الدينامية المجتمعية التي تشهدها المملكة.

لقد كانت المبادرة المغربية واضحة في اعتماد مبدأ "وحدة سيادة المملكة" في مبادرة الحكم الذاتي الذي خولته لجهة الصحراء، وعلى أهمية المساحة التي تملكها هذه الأخيرة في المجموع الوطني ككل سمحت لساكنة جهة الحكم الذاتي بأن تمثل في البرلمان وفي باقي المؤسسات الوطنية ومكنتها من المشاركة في كافة الانتخابات الوطنية، الشيء الذي يعني أنها اعتبرت الجهة في إطار الحكم الذاتي تملك قدرة التمثيل السياسي وتأطير المواطنين وتنظيمهم بشكل يجعلهم فاعلين في الحياة السياسية الجهوية والوطنية.

إن خاصية التمثيل السياسي بكل بساطة تعمق التلاحم الموجود بين جهة الصحراء والمركز وتثبت المكانة التي تحتلها الأولى في الثانية والثانية في الأولى بشكل متبادل وتكاملي، ومعنى ذلك أن الحكم الذاتي الذي جاءت به المبادرة المغربية قائم على عنصر الوصاية الذي بواسطته تظل الدولة على اضطلاع دائم بجميع المستجدات في جهة الصحراء، فتتحول الوصاية بذلك إلى طريقة مثلى لمواجهة أية محاولات انفصالية سواء من داخل الإقليم أو من خارجه.

إن عنصر الوصاية الذي أصرت عليه المبادرة المغربية يعتبر شرطاً أساسياً لا بد من وجوده حتى في أكثر دول العالم تشبهاً بالجهوية السياسية، ويكفي هنا أن نذكر بأن المادة 155 من الدستور الإسباني أوكلت إمكانية هامة لرئيس الحكومة الوطنية إذ يمكنه أن يتخذ التدابير اللازمة لإجبار أية جماعة مستقلة على احترام التزاماتها القانونية المنصوص عليها في الدستور.

فالسطة المركزية يبقى لها الحق في تحديد مبادئ عامة ومشاركة في مجال التشريع وذلك بهدف تحقيق الإنسجام بين التشريعات الخاصة بالمجموعات المستقلة والتشريع الوطني، وبالتالي فإن هذه المجموعات تكون ملزمة باحترام هذه المبادئ والقواعد عند وضع تشريعاتها وتنظيماتها الداخلية بالفقرة الثانية من المادة مئة وتسعة وثلاثون (139) من الدستور الإسباني تمنع أية سلطة* جهوية من أن تتخذ إجراءات مباشرة أو غير مباشرة تمنع حرية التجوال أو الاستقرار للأشخاص والأموال في كل الإقليم الإسباني، وتجسيدا لمبدأ التضامن والوحدة تملك الدولة بإرادتها المنفردة حق تعديل الصلاحيات الموجودة في الأنظمة الأساسية للوحدات المستقلة،⁴¹⁰ وهذا ما جسده قرار المحكمة الدستورية في 30 نونبر 1982 الذي حدد مجموعة من المبادئ التي لا يجب على المجموعات المستقلة تجاوزها وهي ضمان وحدة الشروط الإسبانية لممارسة الحقوق، وحدة السوق والتنقل الحر للممتلكات في تراب الدولة، الوحدة الاقتصادية، الوحدة القضائية، وحدة شروط العيش خارج تراب المملكة.⁴¹¹ أما الدستور الإيطالي فقد أوكل إلى اللجنة المكلفة بالمراقبة برئاسة مندوب الحكومة، المراقبة الإدارية على أعمال الجهات وتبليغ القرارات التي ترى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية للثبوت من شرعيتها وللمندوب الحكومي الحق في الاعتراض في حالة وجود قانون مخالف.

*- المقصود بالسطة هنا السلطات الجهوية للمجموعات المستقلة.

410 - الدكتور محمد الغالي: "المبادرة المغربية بشأن تحويل إقليم الصحراء حكماً ذاتياً على ضوء أهم التجارب الدولية المقارنة"، مرجع سابق، ص 158.

411 - باني سمية: "الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، مرجع سابق، ص 230.

يعد مقترح الحكم الذاتي الذي تقدم به المغرب حل وسط يضمن للسكان الصحراويين الحق في تسير شؤونهم المحلية الخاصة وبدون إخلال بالامتيازات السيادية للمملكة وسلامتها الإقليمية، فهذا الحل لا يمكن أن يكون إلا في إطار بناء الديمقراطية بالمغرب وبناء الجهة وفتح المجال لأبناء الأقاليم الصحراوية للمبادرة الحرة والمشاركة في تنمية جهتهم اقتصاديا وخدماتيا.

إن الجهوية السياسية المرجوة ستكون فضاء للتشاور والتحاور وأسلوب يمكن من تجميع الجهود وتنميتها، من أجل تعميق مبادئ اللامركزية وتحقيق تنمية شاملة والإندماج والتعاون بين مختلف الجهات، فمقترح الحكم الذاتي بإمكانه منح الجهة فرصة لتوجيه جهودها نحو بناء اقتصادها وثقافتها وهويتها.⁴¹²

⁴¹² - حجيبة زيتوني: "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق، ص 275.

خاتمة القسم الثاني:

إن كسب رهان الجهوية رهين بمدى تأقلم الفاعلين في الحقل السياسي مع هذا المعطى الجديد، ثم بمدى تحديث أساليب العمل حتى يتسنى لعملية التشييد الديموقراطي الإستناد إلى أسس الديموقراطية المحلية القائمة على أنماط الحكامة الترابية والتدبير التشاركي، لأنها ستقلص من دور الدولة المركزية والتمركز الإداري والقراري نحو علاقات جديدة بين الدولة والجماعات الترابية تقوم على مبادئ الشراكة والتفاعل والمراقبة المرنة، إن المنطق الحقيقي لسياسة اللامركزية هي تأصيل مقومات المؤسسات الحديثة ضمن استراتيجية تشييد دولة عصرية التي مافتئ الفاعلون السياسيون يعلنون عنها من منطلق أن المغرب الذي يتوفر على مؤهلات متنوعة ثقافية، جغرافية، تاريخية واقتصادية مؤهل لخوض غمار التحولات التي يعرفها العالم، و مطالب بكسب رهان التطور اللامركزي (الجهوي) بهدف الإستجابة لمستلزمات الإنسان وحاجياته التنموية، إن الهدف من هذا الإصلاح هو مواكبة التحولات التي عرفها المجتمع المغربي و تجاوز العثرات التي عرفتھا تجربة الجهوية الإدارية و تعويضها بنظرة شمولية أساسها التشاور و التواصل و التنسيق بين مختلف الفاعلين، و التأكيد على أولوية البعد الجهوي والمحلي في هذه المقاربة وذلك في إطار تسيير تشاركي لامركزي ينزل قضايا التنمية الترابية إلى أرض الواقع، وستكون هذه التجربة مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال ترسيخ اللامركزية و اللاتمركز والإستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة، فالتنمية الجهوية لن تكون متكافئة وذات طابع وطني إلا إذا قامت على استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل في إطار مقاربة تشاركية هدفها تقوية الجهات الشئ الذي يفتح آفاق واسعة أمام الممارسة الجهوية، و يجعل مؤسسة الجهة قادرة على التجاوب مع التحديات التي يعرفها العالم، فيؤهلها ذلك لتتحول إلى أرضية تستقطب مشاريع مختلف المستثمرين المحليين، الوطنيين و الدوليين على حد سواء وتصبح الرائد الأول للتنمية، وهو ما سيفتح الباب أمام تنافسية إيجابية بين مختلف جهات المغرب بل سيوقدها و يشعلها حيث يكون التراب الوطني بكامله هو المستفيد على جميع الأصعدة أولا و أخيرا.

خاتمة عامة:

بعد الدراسة المستفيضة لموضوع الجهوية، يتضح أن المغرب لا يزال يعاني من تفاوتات حقيقية بين الجهات، حيث يتميز توزيع الثروات حسب الجهات بتمركز كبير في الشريط الساحلي الممتد من طنجة إلى أكادير، وعلى الصعيد الاجتماعي تنعكس هذه التفاوتات على قطاعات التعليم و الصحة و الإستفادة من الخدمات الأساسية كالماء الصالح للشرب والكهرباء و السكن.

ومن ناحية أخرى تظهر دراسة الإمكانيات الإدارية والمالية معطى بارزا، وهو أن الوضعية الحالية للجماعات المحلية عموما و الجهات خصوصا لا تتلاءم مع الأهداف التي قد يتوخاها لها مشروع الجهوية المتقدمة، و موازاة مع ذلك تم رصد إختلالات ذات صلة بالتحصيل و الإمكانيات الجبائية والاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية في إطار الجهوية الموسعة.⁴¹³

إن المستجدات التي تعرفها الساحة الوطنية و التطورات التي يعرفها الواقع الدولي المثقل بتحديات جديدة كالمحافظة على البيئة و تحقيق تنمية سليمة و مستدامة و مندمجة و الحد من ظاهرة الإرهاب، كلها متغيرات تفرض تطوير التجربة الجهوية و الرقي بها، أضف إلى ذلك عاملا آخر يساهم في عملية دفع الحركية الجهوية إلى الأمام وهو المرتبط بطول أمد قضية الوحدة الترابية، والتي تحتم إيجاد حل عادل لقضية الصحراء بتصور جديد للتنظيم الجهوي يقوم على أساس نظام خاص و متميز يوفر للجهة استقلالية ذاتية متقدمة، كما هو الحال بالنسبة لبعض الدول الأوروبية كإيطاليا وإسبانيا، لكن لا يجب أن نسقط في التقليد الحرفي لأن من شأن ذلك أن ينعكس بشكل سلبي على نظام الحكم الذاتي لأن لكل منطقة خصوصياتها التي تختلف عن غيرها، فالنماذج التي ارتبطت بها المغرب نظريا، وخاصة النموذج الإسباني يتميز بنقط قوته التي ترتبط بخصوصية المجتمع الإسباني وبنقط ضعفه

⁴¹³ - اللجنة الإستشارية للجهوية / دراسة عن الجهوية و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية / الكتاب الثالث: مرجع سابق، ص 186.

المرتبطة بطبيعة التنظيم الجهوي للمجموعات المستقلة، والتي ظهرت بشكل كبير في السنين الأخيرة و من أهمها :

- ضعف العلاقة فيما بين الجهات و هذه الأخيرة و المركز،*التي تصل في كثير من الأحيان إلى درجة الإنعدام و هذا الأمر يشكل نقطة ضعف في البناء الجهوي الإسباني، ولحل هذا المشكل أصبح الأمر يستدعي إيجاد تقنيات بديلة و مؤسسات لتنظيم وتفعيل هذه العلاقة.

- شكل تركيبة الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) التي تعد تكراراً للغرفة الأولى (مجلس النواب) في تشكيلتها و وظيفتها، وهو ما جعل البعض يدعوا إلى إحداث تغيير في هذا المجلس بأن يتشكل من المستشارين أعضاء الحكومات الجهوية، وبهذه الخطوة سيتم تحجيم عدد أعضائه و سيصبح دوره سياسياً بشكل أكبر، مما يجعل منه - مجلس الشيوخ- إلى جانب مشاركته في المصادقة على القوانين أكثر قوة في العلاقات التفاوضية مع مختلف الجهات ومع الحكومة المركزية.

و إذا كانت الدول التي سبقت إلى تبني الخيار الجهوي قد استطاعت أن تمتلك مؤهلات لبناء تنظيمات جهوية تستجيب لحاجياتها، وتؤهلها لخوض غمار التحولات التي عرفها العالم، فإن المغرب بدوره يملك الكثير من هذه المؤهلات التي تجعله قادراً على إنجاز سياسة الجهوية،⁴¹⁴ فالجهوية المغربية لها كذلك خصوصياتها و لها خصائص و اكدت مراحل تطورها و هي خصائص لا يمكن فصلها عن المحيط العام الذي تتفاعل معه، وهكذا فإن الجهوية أثرت وتأثرت بهذا المحيط وهو ما جعل تطور التنظيم الجهوي المغربي يأخذ مساراً مميزاً و خاصاً به، فجاءت الجهوية الموسعة في حلة مغربية وفق نموذج مغربي-مغربي للتنظيم الجهوي، وفي هذا الإطار يجب العمل على المحافظة على خصوصية الجهات و تنوعها و الذي تبرره الاختلافات الثقافية والاجتماعية التي تتميز بها كل جهة.

* - المقصود هنا العلاقة بين الحكومة المركزية وبعض الحكومات الجهوية كحكومة كطالونيا و حكومة إقليم الباسك.

⁴¹⁴ - عبد الكبير يحيى : "تقسيم التراب و السياسة، الجهوية بالمغرب نحو اعتماد جهوية سياسية"، مرجع سابق. ص 451.

إن الإختيار الجهوي في المغرب أصبح يشكل خطوة مهمة على درب إعادة بناء الدولة وتحديثها، لكن هذه الخطوة يمكنها أن تتبلور و تتطور بشكل أفضل إذا ما تم تجاوز مفهوم التنمية الفوقية - أي التنمية من أعلى- التي يكون فيها المجال المحلي مجرد مستقبل ومستهلك للسياسات التنموية، هذا التوجه لا و لن يخدم تطور المجتمع و متطلبات السكان، مما يستوجب توفير تنظيم جهوي فعال تنظر إليه الدولة كشريك في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية التي تنطلق من القاعدة و تعكس تطلعات السكان، و تجمع نسبيا بين مختلف خصائص مكونات المجال الطبيعية و الثقافية، الإقتصادية والتاريخية و بدون الارتباط بالوحدات الإدارية المحدثة.

كما أن البناء الجهوي يقتضي توفير كل المقومات الأساسية لهذا البناء بما يضمن للجهة أن تكون في وضع يمكنها من أن تفيد و تستفيد عن طريق دعم الشراكة التكاملية بين مختلف الجهات والمؤسسات والقطاعات والفاعلين الاجتماعيين... وكذا الجماعات المحلية الأخرى.⁴¹⁵

ولا يمكن القول بأن توفر الإطار القانوني المتقدم وحده كاف لكي نعتبر أن المؤسسة الجهوية ستكون قادرة على النهوض بأهدافها التنموية، بل إن الأمر يتطلب توفر الإمكانيات والوسائل المادية والبشرية كدعامة أساسية للتنمية، إذ مهما كانت الاختصاصات الجهوية فإن المؤسسة الجهوية تصبح عديمة الفائدة إذا لم تتوفر لها وسائل العمل الذاتية المادية والبشرية.

وفي هذا الإطار يجب تحسين التدبير الإداري و المالي للجهات بصفة خاصة و الجماعات المحلية بصفة عامة، و محاربة حالات التسبب الإداري و الإسراف و التبذير المالي وتفشي الإنحرافات والتجاوزات في الشأن المحلي و المال المحلي.⁴¹⁶

⁴¹⁵ - رشيد السعيد : "مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري و اللامركزية في دعم الجهوية" مرجع سابق، ص 324.

⁴¹⁶ - د. مصطفى لكثيري : "الإصلاح الإداري للتنظيم الجماعي و المالية المحلية"، جريدة الإتحاد الاشتراكي- العدد 6386 الجمعة 8 ذو القعدة 1421 الموافق 2 فبراير 2001، ص3.

وفي إطار ترشيد العمل الترابي فإنه لا بد من إعادة النظر في مكونات الجماعات المحلية فوجود الجماعات الحضرية و القروية إلى جانب مجالس العمالات و الأقاليم و المجالس الجهوية، هذا العدد الهائل من الجماعات المحلية يفوق الإمكانيات المادية و البشرية لهذه الأخيرة ووسائل التدخل المتوفرة لديها بالإضافة إلى حالات التداخل في الاختصاصات وعدم قدرة الدولة المغربية كدولة نامية على تحمل النفقات التي يتطلبها توفير الإمكانيات لتنظيم محلي بهذا التعدد و يبقى الأجدر هو حذف مجالس العمالات و الأقاليم التي ليس لها دور تنموي فعال و حقيقي يذكر، كما يجب كذلك إعادة النظر في علاقة الجهات بالجماعات الحضرية و القروية الواقعة داخل مجالها لتحقيق نوع من التوازن و التكامل في تدخلات الجانبين بالشكل الذي من شأنه الحد من التفاوت بين المناطق داخل الجهة و التقليل من الإختلال بين المجال الحضري و القروي فهذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا بإعطاء الجهة نوع من الريادة والصدارة اتجاه المجالس المنتخبة الواقعة داخل مجالها الترابي.

إن مشروع الجهوية الموسعة الذي نحن بصدد بلورته و تفعيله ليس من شأنه أن يحقق رهانات التنمية المحلية و الوطنية بجميع أبعادها و جوانبها، أو أن يفتح آفاق واسعة أمام المؤسسة الجهوية و يجعلها وسيلة لخدمة الإنسان المواطن وتحسين مستويات التنمية البشرية، أو يحل المشاكل المتعلقة بالوحدة الترابية فقط، بل من شأنه أيضا أن يقضي على أغلب أشكال الإختلال والتفاوت التي تسود المغرب⁴¹⁷ إذا ما تم تنزيل هذه التجربة بشكل صحيح ومدرّوس.

و لجعل هذه التجربة ناجحة و فعالة ينبغي أن تتوفر لها مجموعة من الشروط و المقومات المساعدة منها:

- منح الجهة إدارة ذاتية خاصة و فعالة و تكريس نظام جديد للوظيفة العمومية المحلية يتلائم مع طبيعة المهام الموكولة لها و يغري الأطر بالعمل في الإدارات المحلية ضامنا لهم

⁴¹⁷ - حجيبة زيتوني: "الجهة و الإصلاح الجهوي بالمغرب" مرجع سابق، ص 278.

آفاقا جذابة في المسار المهني و أشكالاً محفزة من التدبير من خلال أهداف واضحة ومسؤوليات مضبوطة.

- التخفيف من حدة البيروقراطية و المركزية التي تعتبر من أكبر معوقات التنمية المستدامة والمتوازنة محليا و وطنيا وذلك بوضع ميثاق للاتمرکز يمنح الجهوية المتقدمة سندا لا مناص منه، فيعضد المجالس الجهوية و مجالس الجماعات الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة و بسلطات تقريرية فعلية، بحيث تتناسق و تتضافر مجهوداتها في صالح التنمية المندمجة بأقرب ما يكون من السكان المعنيين و من منتخبهم، و الحد من المراقبة القبلية ومن مراقبة الملائمة، وبتقوية التقييم والمراقبة البعيدة مع الحفاظ على المراقبة القضائية للشرعية شريطة أن لا يترتب عن اللجوء إلى القضاء توقيف التنفيذ إلا بقرار من المحكمة المختصة.

- تكثيف جهود كافة المتدخلين في المجال التنموي على الصعيد الجهوي بما في ذلك تدخلات الدولة و ضمان نجاعتها وسدادها في أعين المواطنين وفعالية وقعها و تكامل خدماتها دون ازدواجية ولا تفاوتات، وعلى السلطات الحكومية المكلفة بالقطاعات العمومية الوطنية أن تسهر بطريقة منسقة على وضع سياسات عمومية ترابية في تفاعل وتضافر بين القطاعات، وعليها أن تشرك في ذلك المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الاختصاص الترابي و الهيئات المنتخبة و الوكالات المختصة و شركات الدولة و القطاع الخاص و المرافق العمومية مع تقييم مجمل أنماط و أدوات تدخل الدولة و تنسيقها وتدبيرها على الوجه الأمثل، فلا محيد عن رؤية وعن سياسة تكاملية في هذا المجال لمواكبة إرساء الجهوية المتقدمة.

- إشاعة حسن تدبير المرافق العمومية الجهوية و إدكاء روح المسؤولية سواء بين أعضاء المجالس أو بين المسؤولين والأطر والأعوان العاملين بإداراتها وبأجهزة التنفيذ والتدبير لديها، وفيما يتعلق بالموظفين يمكن تحقيق ذلك من خلال تعبئة متواصلة و رسم دقيق لأهداف قابلة للقياس و دورات من الإعداد المهني المناسب و مكافآت ملائمة، أما بالنسبة

للمنتخبين فيمكن أن يسهم في ذلك تأطيرهم المتواصل من قبل المنظمات التي ينتمون إليها وتحت إشراف أجهزة الدولة المختصة قانوناً.

- وضع آليات تمكن الجهات من التمتع بثمار جهودها التنموية بدل أن يتم تحويلها إلى جهات أخرى بسبب آليات الجذب القوية التي تتوفر عليها، وبقدر ما تكون الفوارق الجهوية كبيرة بقدر ما تزداد الحاجة إلى تمتيع الجهات وخصوصاً الضعيفة منها باستقلالية ودعم أكبر وتعبئة الطاقات البشرية و المادية لإبداع الحلول الخاصة و الملائمة لمشاكلها واحتياجاتها، وفتح باب التنافس بين مختلف الجهات في مجالات الإنتاج و التنمية.

- إقرار مبدأ المساءلة والمحاسبة باعتبارهما شرطان أساسيان لحكمة التدبير الجيد علاوة على إلزام الجهات قانوناً بتقديم حساباتها سنوياً للمجالس الجهوية للحسابات، ووضع حصيلة إدارتها و أجهزتها التنفيذية، وتقديم هذه الحصيلة لشركائها و للدولة ضمن تقارير دورية، وكذا للعموم عبر وسائل الإعلام المناسبة، وتقديم نتائج ومفعول تدبيرها ومستويات إنجاز المخططات و البرامج والمشاريع التي إلتزمت بها مبررة عند الإقتضاء ما يظهر من إنحرافات ومبينة التدابير التصحيحية بشأنها.

- دعم التعاون اللامركزي في بعده الدولي على اعتبار أنه يضمن شروط التمويل الخارجي الذي تتيحه الشراكة الدولية من خلال جلب الإستثمار والرساميل الأجنبية لإنجاز مشاريع تنموية.

ويظل تعزيز قدرات الجهات على الإنخراط بشكل تام في أهداف المشروع الجهوي رهين إلى حد كبير بمختلف الإصلاحات و التدابير التي سيتم اتخاذها، بهدف تثمين و تنويع والرفع من الموارد المالية للجماعات لتمكينها من الإضطلاع بمهامها الجديدة، إن المصادقية السياسية للجهة تقتضي توفير مستوى من الموارد يفوق بشكل ملموس المستوى الحالي حتى يتسنى لها تنشيط و تحريك عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدعم وانخراط من الفاعلين المحليين سيما القطاع الخاص، وينبغي أن تشمل هذه القفزة النوعية

الضرورية إعادة تجديد المساطر من أجل فتح المجال أمام تعزيز السياسة التعاقدية و توفير قاعدة فعلية للعمل الجهوي الفعال و المنتج.⁴¹⁸

إن نجاح هذه المبادرة يقتضي التعامل معها بشفافية و ديمقراطية يختار فيها المواطنون بكل حرية من يسير شؤونهم الجهوية مما سيعطي مصداقية لهذا التوجه الجهوي المتقدم، ويفتح آفاق واسعة أمام الفعل الجهوي و يجعله أكثر استيعابا للتطورات التي يعرفها المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وأكثر استعدادا لمواكبة مواضيع التنمية والمفاهيم السياسية الجديدة، وبصيغة أخرى إن التطور الجهوي يراهن في جوهره على تحقيق التنمية الجهوية، تلك التنمية التي أصبحت اليوم من أهم الإنشغالات الوطنية فهي تستهدف الإنسان والمجال و تهدف إلى الإنتفاع العادل بثمرات وخيرات الموارد الطبيعية بشكل عقلائي ومتوازن بين مختلف الجهات.

إذن فالهدف من الإصلاح هو تجاوز النظرة الأحادية التي كانت تطبع التعامل مع قضايا الجهة وترسيخ حكمة جيدة أساسها التشاور والتواصل والتنسيق مع كل الفاعلين، مع التأكيد على البعد المحلي والجهوي لتدعيم اللامركزية والتنمية الجهوية وتأمين الإنطلاقة الحقيقية للمؤسسات الجهوية لتأخذ مكانتها الفعالة ضمن منظومة الإدارة الترابية، يتعلق الأمر إذن ببرنامج واسع يمتد لسنوات متعددة ويتطلب تنفيذه الإلتزام بالوضوح والتدرج.

إن الإصلاح الجهوي ليس بالأمر الهين بل يعني ادخال تغيير جذري على التنظيم الترابي بغية بناء المجال المحيطي ومن تم فإنه يقع على الدولة وجوب تقبل تدبير المحيط عن طريق الأجهزة الجهوية، وتمكين فكرة الجهوية الموسعة من التبلور لتصبح مشروعا حقيقيا وملموسا، فالمسألة الجهوية تطرح باستمرار العديد من الأسئلة العميقة وتستدعي البحث والتحليل والمقارنة وعدم اختزالها في مجرد حلول جاهزة، لأنها مسألة متشابكة ومتعددة الأبعاد والدلالات والمكونات ولا يمكن لبحث واحد أن يحيط بكل أبعادها وأهدافها بل إن الأمر يتطلب سلسلة من الدراسات والأبحاث.

⁴¹⁸ - اللجنة الإستشارية للجهوية / دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية / الكتاب الثالث : مرجع سابق، ص 186.

لائحة المراجع

باللغة العربية

الكتب:

- الدكتورة السعيدى مزروع فاطمة: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003.
- محمد بن عمر ابن سودة: قبيلة زعير قديما وحديثا، الجزء الأول مطابع دار الكتاب الدار البيضاء سنة 1977.
- الدكتور صالح المستف:
 - "الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد"، مطبعة تينمیل الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1993.
 - "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب"، مطبعة دار النشر ، الدار البيضاء 1989.
- جون واتربوري: "الملكية والنخبة السياسية بالمغرب، ترجمة ماجد نعمة وعبود عطية"، دار الوحدة للطباعة والنشر بيروت الطبعة الأولى 1982.
- الحسين أريبب: "السياسة الجهوية"، دراسة، تحليل ومقارنة"، مطبعة إكمال ،الرباط 2001.
- محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، دراسة تحليلية نقدية على ضوء القانون الجديد للجهات والممارسة العملية"، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، الطبعة الأولى ماي سنة 2000.
- عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة، نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011.

- الدكتور عبد الله حداد:
- "تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي"، مطابع منشورات عكاظ ، مارس 2001.
- - "القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية" مطابع منشورات عكاظ، الرباط 1994 .
- محمد أديب السلاوي:"أية جهوية لمغرب القرن الواحد والعشرين"، منشورات دار الوطن، الطبعة الأولى 2010.
- الحسان بوقنطار:"السياسة الخارجية المغربية، الفاعلون والتفاعلات"، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط طبعة 2002.
- محمد المريني:"مغرب الصحراء الميلاد الجديد" مطبعة الأفق، الطبعة الأولى يناير 1992.
- عبد الهادي التازي:"دفاعا عن الوحدة الترابية للمملكة المغربية"، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثانية 1999.
- محمد بوجيدة:"تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78، السنة 2008، (سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية).
- عبد الكبير يحيى:"تقسيم التراث و السياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 84 الطبعة الأولى 2010، (سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية).
- محمد عالي أديبا:"إشكالية الإستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة العدد 29 السنة 2001،(سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية).

- حبيبة زيتوني:"الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والإقتصاد والمال، الطبعة الأولى 2011،(سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية).

الأطروحات والرسائل:

- الأطروحات:
- عزيزي مفتاح:"اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس أكاد، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2002/2001.
- رشيد السعيد:"مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق جامعة محمد الخامس أكاد، كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2002/2001.
- الشريف الغيوي:"الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكاد، السنة الجامعية 2003/2002.
- أحمد الدرداري:"الأبعاد السياسية والإجتماعية لنظام الجهة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية- أكاد الرباط، السنة الجامعية 2000- 2001.
- المستف صالح:"الجهوية في النظام السياسي- الإداري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 1992.

الرسائل:

- عبد الحق المرجاني:"الجهوية ونظام تمويلها"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط، السنة الجامعية 1992.

- عبد الرحيم حمدون: "تدبير المجال ورهان التنمية الجهوية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الإدارة المحلية، جامعة الحسن الأول كلية الحقوق، سطات الموسم الجامعي 2010/2011.
- حجيبة زيتوني: "الجهة بالمغرب بين مطلب الإصلاح ورهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، الموسم الجامعي 2010 – 2011.
- ادريس بن الساهل: "تطور آفاق الجهة بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط ، السنة الجامعية 1995/1996.
- محمد مجيدي: "الجهة بالمغرب البنية ووسائل العمل، دراسة مقارنة" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 1998.
- علي أمجد: "تطور تنظيم الجهة بالمغرب من الإطار الإقتصادي إلى المدلول السياسي والإداري"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق عين الشق الدار البيضاء السنة الجامعية 1998/1999.
- ليلي طوير: "الجهة- الجهوية المتقدمة وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات السنة الجامعية 2010-2011.
- محمد ولزيكي: "الجهة أمام تحديات التنمية الإقتصادية والاجتماعية جهة ، فاس بولمان نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط.

- باني سمية:"الجهوية الموسعة بالمغرب وخيار الحكم الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات السنة الجامعية 2010/2009.
- اسماعيل أندور:"السياسة الجهوية ورهان الحكم الذاتي بالمغرب في ظل التجارب المقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010/2009.
- محمد أهل عبد القادر:"الحكم الذاتي والنظام الجهوي بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010/2009.
- بلحاج حفظ الله:"السياسة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب، دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية 2010/2009.
- محمد بوبوش:"قضية الصحراء المغربية ومفهوم الإستقلال الذاتي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2004/2003.
- للامريم حميم:"تمويل الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية، التوجه المغربي والتشريع المقارن" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بـسطات، السنة الجامعية 2009 /2008.

المقالات:

- محمد غنايم:"تجربة الجهة بالمغرب ورهان اللامركزية المحلية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998(من ص17 إلى ص26).

- محمد بوبوش: "الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 52 الطبعة الأولى سنة 2006 (من ص 89 إلى ص 116).
- محمد بلمحجوبي: "التحدي الجهوي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16 السنة 1998 (من ص 109 إلى ص 160).
- الغيوي الشريف:
- "الجهة في خدمة إعداد التراب الوطني"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 52 السنة 2006 (من ص 31 إلى ص 35).
- "الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 52 السنة 2006، (من ص 47 إلى ص 55).
- عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي: "التقسيم الجهوي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998 (من ص 27 إلى ص 34).
- الدكتور أحمد حضرائي: "مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 32 الطبعة الأولى 2001 (من ص 47 إلى ص 60).
- د. مصطفى حنين: "البعد الإقتصادي للجهة"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص السنة الرابعة يونيو 2005 (من ص 43 إلى ص 79).

- محمد بوجيدة: "إشكالية تحديد وتوزيع الإختصاصات، بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 16 السنة 1998 (من ص 35 إلى ص 67).
- المصطفى معمر: "إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص السنة الرابعة يونيو 2005 (من ص 165 إلى ص 183).
- رجاء التازي: "المراكز الجهوية للإستثمار أداة لبلورة سياسة القرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة العدد 52 السنة 2006 (من ص 57 إلى ص 81).
- محمد بوزبع: "كلمة افتتاحية للسيد وزير العدل في اليوم الدراسي حول موضوع: "تطور القضاء الإداري بالمغرب في ضوء إحداث محاكم الإستئناف الإدارية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 55 السنة 2007، ص 19.
- عبد النبي بورزيكي: "الأحزاب وملف الصحراء، من رفض الإستفتاء إلى دعم الحكم الذاتي والجهوية الموسعة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010 (من ص 135 إلى ص 156).
- الدكتور سعيد جعفري: "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11 و 12 الطبعة الثانية 2011 (من ص 31 إلى ص 42).
- الدكتور الطالب بوياء العينين: "الجهوية كخيار استراتيجي لمعالجة الإشكالات التنموية و السيادية"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 و 12 الطبعة الثانية 2011 (من ص 85 إلى ص 93).

- الدكتور كريم لحرش: "الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الإستشارية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 11 و 12، الطبعة الثانية 2011 (من ص 9 إلى ص 29).
- زهير لخيار: "الوظيفة التشاركية للعمل الجماعي في ضوء مشروع الجهوية الموسعة"، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010 (من ص 81 إلى ص 89).
- المصطفى بلقزبور: "تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الأولى فبراير 2010، (من ص 99 إلى ص 110).
- محمد دريب: "الجهوية بالمغرب محاولة في التأسيس"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، الطبعة الأولى فبراير 2010، (من ص 23 إلى ص 37).
- محمد الأعرج: "مجلس المستشارين، مجلس لتمثيل الجهات في إطار الجهوية المتقدمة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010، (من ص 11 إلى ص 17).
- الدكتور صالح المستف: "الجهوية في مغرب الجهات"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية الطبعة الأولى فبراير 2010، (من ص 169 إلى ص 194).
- زكرياء الكداني: "الجهوية وآفاق التنمية" مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد مزدوج 17-18 سنة 2011، (من ص 35 إلى ص 39).
- د - أبو لاس حميد: "الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 6 خريف 2010 (من ص 41 إلى ص 62).
- الأستاذ عز الدين العناني: "النموذج المغربي للجهوية المتقدمة: التقطيع الترابي، رهانات وتحديات"، الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات الطبعة الأولى يوليو 2011، (من ص 111 إلى ص 124).

- محمد الأسعد: "مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب مدخل لفهم فلسفة التقطيع الجهوي"، الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات الطبعة الأولى يوليو 2011، (من ص 125 إلى ص 132).
- علي بوعبيد: "التصور الأولي للإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية حول الجهوية الموسعة والمتقدمة"، كتاب أصدرته الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى يوليو 2011، (من ص 133 إلى ص 148).
- الدكتور محمد الغالي: "المبادرة المغربية بشأن تخويل إقليم الصحراء حكما ذاتيا على ضوء أهم التجارب الدولية المقارنة" سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى فبراير 2010، (من ص 151 إلى ص 161).
- رشيد لصفر: "الجهوية المتقدمة بالمغرب (المرتكزات والرهانات في ضوء تقرير اللجنة الإستشارية)"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11 و 12 الطبعة الثانية 2011، (من ص 115 إلى ص 123).
- الدكتور رشيد السعيد: "الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 الطبعة الثانية 2011، (من ص 67 إلى ص 78).
- د. إبراهيم زيان: "نظام اللاتمرکز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة" مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، عدد مزدوج 17-18 السنة 2011، (من ص 25 إلى ص 29).
- عبد الحميد البجوقي: "الحكم الذاتي ودولة الجهات في المغرب"، مجلة وجهة نظر العدد 28 ربيع 2006، (من ص 14 إلى ص 16).
- أحمد بودراع: "ملف الصحراء المغربية في الأمم المتحدة، السيولة والمآل"، مجلة وجهة نظر العدد 28 ربيع 2006، (من ص 30 إلى ص 35).

- محمد أتركين:"التوظيف السياسي لقضية الصحراء، أسئلة المسلسل الديمقراطي، الشرعية والوثيقة الدستورية" مجلة وجهة نظر العدد 28 ربيع 2006، (من ص 22 إلى 29).

الخطب الملكية:

- خطاب الملك الحسن الثاني في أرفود 22 مارس 1974.
- خطاب ملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1984، بمناسبة ترأس الملك الحسن الثاني لاجتماع المجلس الجهوي الإستشاري للمنطقة الوسطى الشمالية.
- الخطاب الملكي الإفتتاحي للسنة التشريعية أكتوبر 2000.
- الخطاب الملكي الموجه للمشاركين في الملتقى الوطني للجماعات المحلية بأكادير بتاريخ 12-13 دجنبر 2006.
- الخطاب الملكي الموجه في 6 نونبر 2008 بمناسبة المسيرة الخضراء.
- الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010.

الظواهر والمراسيم والقوانين:

- الظهير الشريف رقم 293. 93. 1 الصادر بتاريخ 19 ربيع الثاني 1414 موافق 6 أكتوبر 1993 المغير والمتمم للظهير الشريف المؤرخ في 15 فبراير 1977، الجريدة الرسمية عدد 4223 ، 6 أكتوبر 1993.
- الظهير الشريف رقم 84. 97. 1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 موافق 2 أبريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 96. 47 المتعلق بتنظيم الجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.
- الظهير الشريف رقم 1.07.195 صادر في 30 نونبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 47.06 الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.

- ظهير التنظيم الجماعي رقم 1.76.583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976.

المراسيم:

- مرسوم رقم 625.93.2 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 الموافق ل 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993.

- مرسوم رقم 2-97-246 صادر في 17 غشت 1997 بتحديد عدد الجهات وأسماءها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة، منشور في الجريدة الرسمية عدد 4509 بتاريخ 18 غشت 1997 الصفحة 3275.

- مرسوم رقم 2-00-1043 صادر في 21 من جمادى الأولى 1421 موافق 2000/08/22 بتحديد شروط التعيين وأجرة الكاتب العام والمكلفين بالدراسات والمكلفين بمهمة بالمجلس الجهوي، الجريدة الرسمية عدد 4831 بتاريخ 18 شتنبر 2000 ص 2412.

- مرسوم رقم 2-15-40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015) ص 1482-1483.

الداستير والقوانين:

- دستور 17 يونيو 2011 .
- دستور 4 شتنبر 1996.
- أحكام القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 فبراير 1997).

- أحكام القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007).
- القانون التنظيمي (رقم 14-111) المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) .

التقارير:

- تقرير الخمسينية.
- المبادرة المغربية بشأن تحويل الأقاليم الجنوبية الحكم الذاتي.
- تقارير اللجنة الإستشارية للجبهة المتقدمة:
- تقرير حول الجبهة المتقدمة/ الكتاب الأول : التصور العام.
- تقرير حول الجبهة المتقدمة/ الكتاب الثاني :الجوانب المؤسساتية.
- تقرير حول الجبهة المتقدمة/ الكتاب الثالث: دراسة عن الجبهة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الجرائد:

- يوسف بجاجا: "وثيقة الحكم الذاتي، هناك اختصاصات لم يتم التنصيب عليها صراحة ويمكن أن تمارس بمبدأ التفريغ"، أسبوعية الأيام العدد 594، ص 17.
- محمد عامر: "إشكالية التقطيع الترابي في البناء الجهوي" جريدة الإتحاد الاشتراكي، عدد 4895، 4 يناير 1997 ، ص 5.
- مصطفى لكثيري : "الإصلاح الإداري للتنظيم الجماعي و المالية المحلية"، جريدة الإتحاد الاشتراكي- العدد 6386 الجمعة 8 ذو القعدة 1421 الموافق 2 فبراير 2001، ص 3.
- مصطفى منصور: " تفاصيل توزيع سكان المغرب"، أسبوعية الأيام ، العدد 658 من 26 مارس 1 أبريل 2015 ص 15.

بالغة الفرنسية:

- **Fadil Abderrahim** : « la réforme régionale au maroc ,fondement et implication » thèse d'état 1997 ,faculté des sciences juridiques économique et sociales ; casablanca .
- **w.wright** " questions d'un jacobin anglais aux régionalistes français " pouvoirs n° 1981.
- **Pallazoli (C)** « Les régions italiennes contribution a l'étude de la décentralisation politique » Paris 1996 P559.
- **Franck Moderne** : « les expériences régionalistes en Espagne et en Portugal, analyse comparative » REMALD " thèmes actuelles" n° 33 année 2001.
- **Ahmed Bouachik** : « la gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale » REMALD, thèmes actuels n° 46 année 2004.
- **Fadil Abderahim** : « la région à l'heure de la décentralisation » REMALD , collection manueles et travaux universitaires , n° 14, 1 édition 2000 .
- **Mohamed Brahimi** : « role de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire » REMALD , thèmes actuels n° 52 première édition 2006.
- **El yaagoubi Mohamed** : « la région en tant que nouvelles collectivités locales au maroc » REMALD, n° 20-21, année 1997.

المواقع الإلكترونية:

- <http://boubouche.maktoobblog.com/>
- www.aljazeera.net/in-depth/western-desert-crisis/2003/5/58-2htm.

1.....	مقدمة
19.....	<u>القسم الأول: التنمية الجهوية فى سياق التطور التنظيمى للجهة</u>
20.....	الفصل الأول: الإطار التاريخي والتنظيمي للجهة
21.....	المبحث الأول: التطور التاريخي
22.....	المطلب الأول: بؤادر التنظيم الجهوي قبل الاستقلال
23.....	الفرع الأول: تقسيم المجال قبل الحماية
23.....	الفقرة الأولى: بلاد المخزن
26.....	الفقرة الثانية: بلاد السببة
28.....	الفرع الثاني: الجهة فى ظل نظام الحماية
29.....	الفقرة الأولى: التنظيم الجهوي وسبلة لتسهيل احتلال المغرب
31.....	الفقرة الثانية: التنظيم الجهوي وسبلة لتنفيذ السباسة الإستعمارية
33.....	المطلب الثاني: سباسة التخطيط كنواة للجهوية
34.....	الفرع الأول: المخطط الخماسي الأول وبداية التمهيد لفكرة الجهوية
36.....	الفرع الثاني: المخططات الاقتصادية الأخرى بين التراجع وترسيخ فكرة الجهوية
38.....	المبحث الثاني: تجربة المناطق الاقتصادية
38.....	المطلب الأول: التنظيم القانوني للجهة الاقتصادية

39.....	الفرع الأول: مؤسسات التنمية الجهوية
40.....	الفقرة الأولى: المؤسسات المركزية ذات البعد الجهوي
42.....	الفقرة الثانية: المؤسسات الجهوية
43.....	الفرع الثاني: البناء الهيكلي للجهة الاقتصادية
44.....	الفقرة الأولى: الجهات الاقتصادية السبعة
47.....	الفقرة الثانية: دوافع التقسيم
51.....	المطلب الثاني: الأبعاد التنموية لمؤسسة الجهة في ظل ظهير 16 نونبر 1971
51.....	الفرع الأول: مدى فعالية المؤسسات الجهوية في تحقيق التنمية
52.....	الفقرة الأولى: على مستوى طرق العمل والوسائل الموضوعة رهن إشارتها
54.....	الفقرة الثانية: على مستوى تنسيق مجهودات التنمية
56.....	الفرع الثاني: تقييم مجهودات التنمية
57.....	الفقرة الأولى: غياب الإعتبارات التنموية على مستوى تقطيع التراب
60.....	الفقرة الثانية: تكريس الاختلالات التنموية
63.....	الفصل الثاني: الجهة كجماعة محلية
63.....	المبحث الأول: الهيكلة الجهوية
64.....	المطلب الأول: البنيات المؤسساتية للجهة
65.....	الفرع الأول: الجهاز التقريري
65.....	الفقرة الأولى: تشكيل المجلس

67.....	الفقرة الثانية: سير عمل المجلس الجهوي.
73.....	الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي.
73.....	الفقرة الأولى: العامل كممثل للسلطة المركزية.
75.....	الفقرة الثانية: العامل كجهاز تنفيذي للمجلس الجهوي.
78.....	المطلب الثاني: التقطيع الترابي وجهوية المجال.
79.....	الفرع الأول: مضمون التقطيع الجهوي.
80.....	الفقرة الأولى: عدد الجهات و حجمها.
84.....	الفقرة الثانية: طبيعة تكوين الجهات (الأسس والمعطيات والأبعاد)
86.....	الفرع الثاني: واقع التنظيم الجهوي الحالي.
87.....	الفقرة الأولى: انفصال التنظيم الجهوي عن الواقع الذي جاء لتنظيمه.
88.....	الفقرة الثانية: عدم التناسب بين عدد الجهات ودورها في التنمية.
91.....	المبحث الثاني: الجهة بين تحديات التنمية والمعطيات القانونية والمالية.
92.....	المطلب الأول: الآليات القانونية والمالية للجهات لتحقيق التنمية الجهوية.
92.....	الفرع الأول: الإختصاصات الجهوية.
93.....	الفقرة الأولى: الإختصاصات الأصلية.
95.....	الفقرة الثانية: الإختصاصات المنقولة والإستشارية.
96.....	الفرع الثاني: القيود المرتبطة بممارسة الإختصاصات.
97.....	الفقرة الأولى: عدم كفاية الإختصاصات القانونية.

99.....	الفقرة الثانية: عمومية وتداخل الاختصاصات
101.....	المطلب الثاني: النظام المالي للجهات وأثره على التنمية
102.....	الفرع الأول: الإمكانيات المالية للجهات
103.....	الفقرة الأولى: الموارد الذاتية
105.....	الفقرة الثانية: الموارد الإستثنائية
107.....	الفرع الثاني: المشاكل المالية
108.....	الفقرة الأولى: اختصاصات واسعة بموارد مالية هزيلة
110.....	الفقرة الثانية: ضعف الإستقلال المالي للجهة
113.....	الفصل الثالث: وسائل التدخل والمراقبة على الصعيد الجهوي
113.....	المبحث الأول: تدخلات الجهة في المجال التنموي
114.....	المطلب الأول: الجهة المجال الأنسب لتأطير الأنشطة التنموية
115.....	الفرع الأول: التدخلات ذات الصبغة الإقتصادية
116.....	الفقرة الأولى: تدخلات الجهة على مستوى التخطيط
119.....	الفقرة الثانية: إعداد التراب و التنمية الجهوية
121.....	الفرع الثاني: إسهام الجهة في معالجة بعض المشاكل الإجتماعية
122.....	الفقرة الأولى: دور الجهة في ميدان التكوين المهني
124.....	الفقرة الثانية: دور الجهة في ميدان التشغيل
125.....	المطلب الثاني: التدابير التدمجية للإقتصاد الجهوي

126.....	الفرع الأول: المراكز الجهوية للإستثمار
127.....	الفقرة الأولى: آليات العمل والإشتغال
130.....	الفقرة الثانية: حصيلة المراكز الجهوية للإستثمار: قراءة أولية
132.....	الفرع الثاني: وكالات التنمية الجهوية
132.....	الفقرة الأولى: طبيعة النظام القانوني لوكالات التنمية الجهوية
134.....	الفقرة الثانية: الأدوار والأهداف
136.....	المبحث الثاني: مظاهر الرقابة على أعمال المجلس الجهوي
138.....	المطلب الأول: صور الرقابة الإدارية
139.....	الفرع الأول: الوصاية على المجلس الجهوي بذاته
142.....	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الجهوي
143.....	الفقرة الأولى: رقابة الشرعية
144.....	الفقرة الثانية: مراقبة الملائمة
146.....	المطلب الثاني: دور القضاء في تطوير العمل الجهوي
147.....	الفرع الأول: المحاكم الإدارية
149.....	الفرع الثاني: المجالس الجهوية للحسابات
150.....	الفقرة الأولى: دوافع إحداث المجالس الجهوية للحسابات
152.....	الفقرة الثانية: الرقابة المالية ودورها في ترسيخ وتقويم العمل الجهوي
155.....	- خاتمة القسم الأول:

القسم الثاني: رهانات الجهورية المتقدمة: مقارنة نحو اعتماد جهورية سياسية.....	156
الفصل الأول: الجهورية الموسعة وآفاق البناء الديمقراطي.....	157
المبحث الأول: التصور الجديد للجهورية بالمغرب.....	158
المطلب الأول: الجهورية لدى الفاعلين الأساسيين.....	159
الفرع الأول: الجهورية في الخطب الملكية.....	161
الفقرة الأولى: التصور الملكي للجهورية.....	162
الفقرة الثانية: السياق و الآفاق.....	165
الفرع الثاني: وقع الفكرة لدى الأحزاب المغربية.....	167
الفقرة الأولى: التصور الحزبي للجهورية.....	168
الفقرة الثانية: محددات التصور الحزبي للجهورية.....	173
المطلب الثاني: المبادئ الجديدة للبناء الجهوي.....	175
الفرع الأول: الفلسفة الجديدة للسياسة الجهورية.....	176
الفقرة الأولى: الطريقة التشاركية للإعداد.....	177
الفقرة الثانية: الإختيارات الجديدة.....	178
الفرع الثاني: مقومات وأسس الجهورية الموسعة.....	182
الفقرة الأولى: الأساس الدستوري للجهورية المتقدمة.....	183
الفقرة الثانية: الدور السياسي للجهة.....	185
المبحث الثاني: البناء المؤسساتي للجهة.....	188

189.....	المطلب الأول: التقطيع الترابي والعوامل المتحكمة فيه.
191.....	الفرع الأول: مقومات التنمية لدى الجهات.
192.....	الفقرة الأولى: عدد الجهات وحجمها.
200.....	الفقرة الثانية: دوافع تقليص عدد الجهات.
203.....	الفرع الثاني: الأسس والمعايير المعتمدة في التقطيع.
204.....	الفقرة الأولى: الأسس والمقومات.
207.....	الفقرة الثانية: أبعاد التقسيم الجهوي.
211.....	المطلب الثاني: الطبيعة الديمقراطية للتنظيم.
212.....	الفرع الأول: تركيبة المجالس وطرق انتخابها.
214.....	الفقرة الأولى: طريقة الانتخاب وأثرها على مكانة المجالس الجهوية.
216.....	الفقرة الثانية: تركيبة المجلس الجهوي.
220.....	الفرع الثاني: الديمقراطية التشاركية.
221.....	الفقرة الأولى: المشاركة المباشرة للمواطنين.
224.....	الفقرة الثانية: مشاركة النسيج الجمعي.
227.....	الفصل الثاني: إمكانيات التدبير الجهوي بالمغرب، الآليات والإكراهات
228.....	المبحث الأول: آليات المقاربة الترابية للتنمية.
228.....	المطلب الأول: الإختصاصات الجهوية وآليات تنزيلها.
230.....	الفرع الأول: الإختصاصات الجهوية.

237.....	الفرع الثاني: الصلاحيات التنفيذية وآليات تفعيلها
238.....	الفقرة الأولى: إدارة أعمال الجهة
243.....	الفقرة الثانية: الوكالة الجهوية للتنفيذ
246.....	المطلب الثاني: اللاتمركز الإداري والتنمية الجهوية
248.....	الفرع الأول: واقع اللاتمركز الحالي
252.....	الفرع الثاني: الجهوية الموسعة ومتطلبات إصلاح منظومة اللاتمركز الإداري
253.....	الفقرة الأولى: التنمية بين اللامركزية واللاتمركز
256.....	الفقرة الثانية: آليات دعم منظومة اللاتمركز
258.....	المبحث الثاني: آليات مواكبة ودعم التنمية الجهوية المندمجة
259.....	المطلب الأول: بنية ووسائل العمل الجهوي
260.....	الفرع الأول: تحديث الإدارة الجهوية
265.....	الفرع الثاني: الحكامة المالية للجهات وانعكاسها على التنمية
266.....	الفقرة الأولى: تطوير الموارد الذاتية
271.....	الفقرة الثانية: تحديث الإطار المنظم للميزانية
276.....	المطلب الثاني: الإختلالات الجهوية وطرق معالجتها
277.....	الفرع الأول: التأهيل الإجتماعي
281.....	الفرع الثاني: آليات الموازنة المالية
281.....	الفقرة الأولى: نظام التحويل المالي كآلية للموازنة

285.....	الفقرة الثانية: صندوق عمومي للتضامن بين الجهات.
288.....	الفصل الثالث: الجهوية السياسية كأداة لتجاوز مشكل الصحراء.
289.....	المبحث الأول: الأهمية الإستراتيجية للجهوية السياسية.
290.....	المطلب الأول: السياق التاريخي والتنظيمي لمبادرة الحكم الذاتي.
291.....	الفرع الأول: الارتباط التاريخي للمغرب بصحرائه.
292.....	الفقرة الأولى: مرحلة الإستعمار وارتباط المقاومة المغربية.
295.....	الفقرة الثانية: مرحلة التدويل.
298.....	الفرع الثاني: أهداف المبادرة المغربية للحكم الذاتي.
299.....	الفقرة الأولى: مفهوم الحكم الذاتي.
302.....	الفقرة الثانية: أهمية الحكم الذاتي في دعم الوحدة الوطنية.
305.....	المطلب الثاني: أسباب تبني مشروع الحكم الذاتي.
306.....	الفرع الأول: الدوافع الداخلية.
307.....	الفقرة الأولى: خصوصيات منطقة الصحراء.
309.....	الفقرة الثانية: صعوبة التدبير المركزي لهذه القضية.
311.....	الفرع الثاني: الدوافع الخارجية.
312.....	الفقرة الأولى: فشل مخطط التسوية.
315.....	الفقرة الثانية: محاولة إيجاد حل يرضي الجميع.
317.....	المبحث الثاني: مميزات وخصوصيات المبادرة المغربية.

المطلب الأول: مؤسسات الحكم الذاتي في جهة الصحراء.....	318
الفرع الأول: مؤسسات التسيير الذاتي.....	319
الفقرة الأولى: الهيئة التشريعية.....	319
الفقرة الثانية: الهيئة التنفيذية.....	321
الفقرة الثالثة: الهيئة القضائية.....	323
الفرع الأول: اختصاصات هيئات الحكم الذاتي وموارد تمويلها.....	324
الفقرة الأولى: اختصاصات هيئات الحكم الذاتي.....	325
الفقرة الثانية: الموارد المالية.....	327
المطلب الثاني: سلطات الدولة في جهة الصحراء.....	329
الفرع الأول: المنظور الجديد للسلطة المركزية.....	330
الفقرة الأولى: الإختصاصات السيادية.....	331
الفقرة الثانية: الإختصاصات المشتركة والقابلة للتفويض.....	332
الفرع الثاني: علاقة الدولة بجهة الحكم الذاتي (الوصاية).....	336
خاتمة القسم الثاني:.....	339
خاتمة عامة.....	340
لائحة المراجع.....	346